Konkurrens i balans

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1995:105

Konkurrens i balans

åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.

SOU 1995:105

A: Ref KB
Occ SOU
47

Statens offentliga utredningar
1995:105
Näringsdepartementet

Konkurrens i balans

Åtgärder för ökad konkurrens-neutralitet vid offentlig prissättning m.m.

Slutbetänkande av Underprissättningsutredningen
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20070-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut den 14 juli 1994 bemyndigade chefen för Näringsdepartementet att tillsätta en särskild utredare för att göra en kartläggning och vid behov föreslå åtgärder mot konkurrensproblem i samband med offentlig underprissättning och subventioner till privat näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

Med stöd av bemyndigandet förordnades direktören Bo Lindörn, NUTEK, till utredare.

Till sekreterare i utredningen förordnades förbundsjuristen Thomas Hallgren, och som bitr. sekreterare bitr. avdelningschefen Peter Delden fr.o.m. den 1 januari 1995 t.o.m. den 31 mars 1995. Assistenten Ritva Hult, Näringsdepartementet, har arbetat i utredningens kansli.

Sakkunniga i utredningen har varit departementssekreteraren Eva Agevik, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Christer Christensen, Arbetsmarknadsdepartementet; departementssekreteraren Lars Engström, Arbetsmarknadsepartementet, departementsrådet Dan Johansson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Barbro Rosensvärd, Finansdepartementet, departementsrådet Staffan Sandström, Näringsdepartementet, docenten Örjan Sölvell, Handelshögskolan, Stockholm, kanslirådet Erna Zelmin-Åberg, Finansdepartementet.

Experter i utredningen har varit direktören Allan Eriksson, Grossistförbundet; förbundsjuristen Agneta Lefwerth, Svenska Kommunförbundet; civilekonomen Anders Morin, Industriförbundet; direktören Ragnar Norbäck, Tjänsteförbundet, utredaren Thomas Rostock, Landstingsförbundet och avdelningsrådet Per-Arne Sundbom, Konkurrensverket.

Den 16 januari 1995 entledigades kanslirådet Erna Zelmin-Åberg. Den 20 februari 1995 entledigades departementsrådet Dan Johansson. Den 1 maj 1995 entledigades departementssekreteraren Christer Christensen

Utredningen har antagit namnet "Underprissättningsutredningen".

Härmed överlämnas vårt betänkande "Konkurrens i balans - åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m." SOU 1995:105.

De analyser, bedömningar, överväganden och förslag till åtgärder som läggs fram i betänkandet har utformats i samverkan med utredningens sakkunniga, experter och sekreteriat. Jag har därför funnit det naturligt att använda ordet "vi" i stället för "jag" eller "utredningen" även om inte samtliga i utredningen står helt och hållet bakom de bedömningar och förslag till åtgärder som förs fram i betänkandet. Ansvaret för de slutliga avvägningar som kommer till uttryck i förslagen vilar enbart på mig.

Särskilda yttranden har lämnats av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Stockholm den 13 november 1995

Bo Lindörn

/ Thomas Hallgren

Sammanfattning
Författningsförslag

1	Inledning	17
1.1	Direktiven (Dir 1994:72)	17
1.2	Utgångspunkter för utredningens arbete	17
1.3	Avgränsningar	20
1.4	Begreppen offentlig näringsverksamhet, offentlig konkurrenssnedvridande prissättning och offentligt konkurrenssnedvridande företagsstöd	21
1.5	Arbetets uppläggning och inriktning	25
1.6	Frågans tidigare behandling	27
2	Bakgrund	35
2.1	Strukturella förändringar inom den offentliga sektorn	35
2.1.1	Den offentliga sektorn	35
2.1.2	Förändringstrycket	37
2.1.3	Förändringsarbetets huvudlinjer	38
2.1.4	Privatisering	39
2.1.5	Marknadsorientering och konkurrens inom ramen för myndighetsformen	40
2.1.6	Ökad användning av alternativa driftformer	45
2.1.7	Samverkansformer inom den offentliga sektorn	51
2.2	Företagsstöd	51
2.2.1	Vad är företagsstöd ?	51
2.2.2	Företagsstödets omfattning	54
2.2.3	Vissa stödformer	55
2.3	Samhall	58
3	Internationell utblick	63
3.1	Inledning	63
3.2	Danmark	64
3.3	Finland	73
3.4	Norge	74
3.5	Island	75
3.6	Storbritannien	76
3.7	Tyskland	84
3.8	Några slutsatser av den internationella utblicken	88
4	Konkurrens, marknad och samhällkonomisk effektivitet	91
4.1	Begreppet konkurrens	91
4.2	Välfärdsteori och samhällsekonomisk effektivitet	95

4.3	Begreppet marknad	99
4.3.1	Marknad som mötesplats mellan säljare och köpare	99
4.3.2	Den skattefinansierade marknaden	99
4.3.3	Marknadsbegreppets avgränsning	100
4.4	Hinder för fungerande konkurrens och motiv för offentliga ingrepp	101
4.4.1	Marknadsimperfektioner	101
4.4.2	Marknadsmisslyckanden	103
5	Regler som styr offentlig näringsverksamhet	105
5.1	Vad är offentlig näringsverksamhet ?	105
5.2	Legala begränsningar för offentlig näringsverksamhet	109
5.2.1	Mål för offentlig näringsverksamhet	109
5.2.2	Gränser för statlig näringsverksamhet	109
5.2.3	Gränser för kommunal näringsverksamhet	110
5.2.4	Övriga begränsningar och särdrag i offentlig näringsverksamhet	117
5.2.5	Förvaltningsbesluts överklagbarhet	120
5.3	Regler för prissättning av varor, tjänster och andra nyttigheter som tillhandahålls inom offentlig näringsverksamhet	121
5.3.1	Statlig näringsverksamhet	121
5.3.2	Kommunal näringsverksamhet	125
5.4	Redovisning i offentlig verksamhet	128
5.4.1	Regler för redovisning	128
5.4.2	Redovisningens roll i ekonomisystemet	131
5.4.3	Extern redovisning	132
5.4.4	Kontoplanesystem	133
5.4.5	Intern redovisning	133
5.4.6	Kalkylering	134
5.4.7	Enhetlig internredovisning	135
5.4.8	Avgränsad redovisning	137
5.5	Vilka offentliga verksamheter kan utsättas för konkurrens ?	138
5.5.1	Stöd i regeringsformen för överlämnande av förvaltningsuppgift	138
5.5.2	Stöd i kommunallagen för överlämnande av vården av en kommunal angelägenhet	139
5.5.3	Särskilt lagstöd	139
5.5.4	Det obligatoriska kärnområdet	140

5.6 Regler om konkurrens ... 144
5.6.1 EG:s konkurrensregler ... 144
5.6.2 Konkurrenslagen ... 151
5.6.3 Två förbudsregler ... 152
5.6.4 Offentlig underprissättning ... 155
5.6.5 Offentliga regleringar ... 157
5.6.6 Sanktioner ... 158
5.6.7 Sammanfattande bedömning ... 159
5.7 Uppgiftsskyldighetslagen ... 159

6 Regler som styr offentlig upphandling ... 163
6.1 EG:s regler om upphandling ... 163
6.2 Lagen om offentlig upphandling ... 164
6.3 Lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) ... 172

7 Regler som styr offentlig stödgivning till näringslivet ... 175
7.1 EG:s statsstödsregler ... 175
7.1.1 Grundläggande principer ... 175
7.1.2 Anmälan av stöd ... 177
7.1.3 Tillåtna stödformer ... 178
7.2 Förordningar om statligt stöd till näringslivet ... 184
7.3 Konkurrenslagen ... 190
7.4 Kommunallagens regler om stöd till näringslivet ... 192

8 Kartläggningen av konkurrensproblemen ... 195
8.1 Om kartläggningsarbetet ... 195
8.2 Klagomål som redovisats av Konkurrenskommissionen (KK), Konkurrensverket (KV), Företagarnas Riksförbund (FR), Industriförbundet (IF), Sveriges Fastighetsägareförbund (SFF), Åkeriföreningen (ÅF) m.fl. ... 198
8.3 Typiska fall av konkurrensstörningar ... 203
8.3.1 Konkurrensstörningar som kan uppkomma när myndigheter och offentliga företag säljer tjänster på icke konkurrensutsatta och konkurrensutsatta marknader ... 205
8.3.2 Konkurrensstörningar som kan uppkomma när myndigheter och offentliga företag konkurrensutsätter egenregiverksamhet ... 212
8.3.3 Företagsstöd ... 216
8.4 Konkurrensverkets analys av klagomålsärendena ... 222
8.5 Maria Bengtssons analys ... 229

9	Konkurrensverkets rapporter	241
9.1	Kommunal kostnadsredovisning (februari 1993)	241
9.2	Sambruk i offentlig sektor (juni 1994)	245
9.3	Offentligt stöd till näringslivet (juni 1994)	247
10	Sammanfattande bedömning	253
10.1	Konkurrens och konkurrensproblem i gränslandet mellan offentlig och privat näringsverksamhet	253
10.2	Övervägaden med anledning av identifierade konkurrensproblem	256
10.2.1	Offentlig konkurrenssnedvridande prissättning	257
10.2.2	Avbruten upphandling	264
10.2.3	Konkurrenssnedvridande företagsstöd	266
10.3	Övriga frågor	273
10.3.1	Offentlig näringsverksamhet inom det egentliga näringslivet	273
10.3.2	Jäv	276
10.3.3	Uppgiftsskyldighetslagen	277
11	Förslag till åtgärder	279
11.1	Behovet av lagstiftning	280
11.2	Principförslag till lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.	283
11.3	Den kommunala kompetensen inom det egentliga näringslivet	288
11.4	Jäv vid konkurrensutsättning av egenregin m.m.	289
11.5	Regler om avbruten upphandling	290
11.6	Åtgärder för att åstadkomma konkurrensneutralitet vid offentlig stödgivning till näringslivet	291
11.7	Uppgiftsskyldighetslagen	292
11.8	Kostnadskonsekvenser	293
11.9	Författningskommentar	294
12	Särskilda yttranden	301

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Bilaga 2 Konkurrensverkets rapport *Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens - vad krävs för ökad konkurrensneutralitet*

Bilaga 3 Maria Bengtssons studie *"Snedvridning av konkurrens i gränslandet mellan det privata och det offentliga"*

SAMMANFATTNING

Den traditionella bilden av förhållandet mellan offentlig och privat sektor kan sägas vara kännetecknad av att uppgiftsfördelningen mellan de båda sektorerna varit relativt väl avgränsad. Den ökade marknadsorienteringen inom den offentliga sektorn har dock inneburit att gränsen mellan den offentliga och privata sektorn blivit mindre markerad. Offentliga aktörer har trängt in på marknader som tidigare varit förbehållna det privata näringslivet. Samtidigt har privata aktörer, för att öka effektiviteten i den offentliga sektorn, släppts in på marknader som tidigare varit förbehållna offentliga tjänsteproducenter.

Den genomförda kartläggningen visar att det i mötet mellan konkurrerande offentlig och privat näringsverksamhet utöver sedvanlig rivalitet mellan konkurrenter även förekommer friktioner, motsättningar och konflikter av ett mera allvarligt slag. Bland företrädare för mindre och medelstora tjänsteproducerande företag finns en utbredd oro för vad som uppfattas som en osund, övermäktig och orättvis konkurrens från skattefinansierad offentlig näringsverksamhet.

Vår bedömning är att denna oro i vissa fall är berättigad.

Kartläggningen av konkurrensproblemen bygger på klagomålsärenden hos Konkurrensverket och andra klagomål som vi tagit del av. Vi har inte bedömt det vara möjligt eller lämpligt att utreda individuella klagomål mot en myndighet eller ett offentligt företag. Att göra detta ankommer på Konkurrensverket, domstolarna, JO och JK. Vi har valt att gruppera klagomålen utifrån tre typsituationer:
1) myndigheter och offentliga företag säljer varor och tjänster på den öppna marknaden varvid klagomål uppkommit om konkurrenssnedvridande prissättning
2) myndigheter konkurrensutsätter sin egenregiproduktion varvid klagomål uppkommit om bristande konkurrensneutralitet vid anbudsprövningen
3) myndigheter ger stöd till privat näringsverksamhet varvid klagomål uppkommit om konkurrenssnedvridande stödgivning.

Kartläggningen visar enligt vår mening att det mest allvarliga och troligen mest frekventa konkurrensproblemet med koppling till offentlig näringsverksamhet föreligger när en offentlig huvudman säljer tjänster på den öppna marknaden till så låga priser att konkurrensen snedvrids.

Även avbrytande av ett påbörjat upphandlingsförfarande på icke affärsmässiga grunder och konkurrenssnedvridande företagsstöd har identifierats som konkurrensproblem.

Merparten av de problem som identifierats vid kartläggningen täcks sannolikt inte av nuvarande lagstiftning. I *kommunallagen* och *avgiftsförordningen* finns vissa regler som tar sikte på offentlig prissättning. Ingen av dessa regler utgör dock en effektiv spärr mot konkurrenssnedvridande offentlig prissättning. Vid prissättning av offentligt producerade tjänster är rättsläget oklart i vilken mån *konkurrenslagstiftningen* täcker in situationer där en offentlig serviceproducent inte tar ut full kostnadstäckning och därmed snedvrider konkurrensen på marknaden. Konkurrenssnedvridande offentlig prissättning torde sannolikt mera sällan kunna angripas med stöd av konkurrenslagen. Statliga affärsverk, statliga bolag och vissa kommunala traditionella affärsverksamheter med dominerande ställning på den relevanta marknaden torde dock i regel vara åtkomliga i fråga om missbruk av dominerande ställning.

Det ställs idag inte några formella krav på att i redovisningen särskilja konkurrensutsatt verksamhet från verksamhet som är skyddad från konkurrens. Problemen ligger här i svårigheterna att få fram information som underlag för fördelning av kostnader mellan konkurrensutsatt och annan verksamhet.

Avbrytande av upphandling är inte särskilt reglerat i *lagen om offentlig upphandling*, LOU. En tolkning av lagen är att ett avbrytande av t.ex. politiska skäl strider mot lagens krav på affärsmässighet. I brist på rättsligt avgörande får det alltjämt anses råda osäkerhet huruvida ett avbrytande av icke affärsmässiga skäl står i strid med LOU.

Inte heller *lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling* fångar in den situationen att en anbudstävling avbryts till följd av att en offentlig upphandlare låter sin egenregiverksamhet ta hand om en arbetsuppgift om vilken denne anordnat en anbudstävlan.

Statsstödsreglerna i Romfördraget ger enligt vår bedömning uttryck för en väl avvägd kompromiss mellan det allmännas intresse av att kunna främja näringslivet och det enskilda företagets intresse av att inte bli utsatt för en konkurrenssnedvridning till följd av offentliga subventioner till ett konkurrerande företag. Endast i ett fåtal stödförordningar finns uttryckliga regler som kräver att ett beslut om stöd föregås av en

konkurrensanalys. Statligt företagsstöd kan inte angripas med stöd av *konkurrenslagen*. Kommunalt stöd till enskilda företag som inte har stöd i lag och som lämnas inom ramen för ett konkurrensbegränsande avtal, torde i vissa fall kunna angripas med stöd av konkurrenslagen. Rättsläget måste dock betraktas som osäkert. Gränsen mellan det tillåtna och otillåtna området i *kommunallagen* är relativt väl avgränsat. Stöd till enskilda företag får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Detta kan vara fallet om det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde och det står klart att det inte finns enskilda företag eller privatpersoner som är beredda att göra de nödvändiga insatserna. Speciallagstiftning inom såväl det obligatoriska som det fakultativa området ger kommuner och landsting befogenheter att utöver kommunallagens regler ge stöd till enskilda företag. Kommunalt stöd till enskilda företag får endast lämnas om det är förenligt med statsstödsreglerna.

Offentlig näringsverksamhet som bedrivs i gränslandet mellan den offentliga och privata sektorn kan skapa konkurrensproblem av principiell och samhällsekonomisk betydelse. Vi anser därför att när offentliga huvudmän bedriver näringsverksamhet i konkurrens med privata företag skall det finnas bindande regler med en effektiv tillsyn och ett sanktionssystem. Vi föreslår därför

- att det införs en lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning med krav på att offentlig näringsverksamhet under vissa förutsättningar skall redovisas skild från annan verksamhet, att priset baseras på en kostnadskalkyl och att prissättningen inte får medföra en från allmän synpunkt otillbörlig prissättning,
- att en nämnd under ledning av en opartisk ordförande och med representanter för offentlig och privat sektor ger vägledning, utövar tillsyn och prövar frågor om överträdelse av lagen,
- att kommunallagen (1990:900) ses över i syfte att precisera under vilka förutsättningar som kommuner och landsting får driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader och att möjligheterna stärks att rättsligt pröva om sådan verksamhet är kompetensenlig,
- att kommunallagens regler om jäv kompletteras med regler som förhindrar att förtroendevald eller anställd som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende medverkar vid utformningen av ett internt bud,
- att de olika speciallagar som reglerar verksamheter med inslag av såväl myndighetsutövning som näringsverksamhet kompletteras med regler som förhindrar att myndighetens olika roller blandas

samman,
- att det i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling eller i annan lagstiftning klargörs att upphandlingar inte får avbrytas utan affärsmässiga skäl,
- att de förordningar med bestämmelser om statligt stöd som saknar en uttrycklig föreskrift om att effekter på konkurrensen skall beaktas vid stödgivningen kompletteras med en sådan föreskrift och att motsvarande föreskrift införs i kommunallagen,
- att lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden upphävs.

Författningsförslag

Principförslag till Lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. (1996:000)

Härigenom föreskrivs följande

1 kap. Inledande bestämmelser

§ 1 Denna lag innehåller bestämmelser om skyldighet för den som är huvudman för offentlig näringsverksamhet som drivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet att vidta åtgärder för att åstadkomma konkurrensneutralitet.

Denna lag gäller inte om den prissättning som tillämpas i verksamheten står under särskild tillsyn av en statlig myndighet enligt annan lag.

§ 2 I denna lag avses med

Offentlig huvudman: staten genom statliga myndigheter under regeringen, en kommun, ett landsting, ett kommunalförbund, en församling eller kyrklig samfällighet. Som offentlig huvudman skall även anses bolag, förening, stiftelse eller samfällighet till vilket huvudmannaskapet överlämnats eller över vilket det allmänna till följd av ägande eller styrelserepresentation har ett rättsligt dominerande inflytande.

Offentlig näringsverksamhet: ekonomisk eller kommersiell verksamhet som drivs av en offentlig huvudman i offentligrättslig form eller privaträttslig form dock ej verksamhet som består i normgivning, myndighetsutövning och det allmännas övergripande ansvar för centrala samhällsfunktioner och planering.

Offentlig prissättning: de priser eller avgifter som sätts vid försäljning till externa kunder eller konsumenter samt värdet av interna bud när viss verksamhet eller del därav utsätts för konkurrens genom upphandling.

Avgränsad redovisning

§ 3 Offentlig näringsverksamhet skall redovisas skild från annan verksamhet i avgränsade redovisningsenheter (balansenheter respektive resultatenheter) om

1) verksamheten avser försäljning av varor eller tjänster till externa kunder eller konsumenter och det finns andra näringsidkare som driver verksamhet av samma slag på samma marknad eller
2) om den offentliga huvudmannen bestämt att en viss verksamhet skall utsättas för konkurrens.

4 § Om värdet av de varor och tjänster som omsätts i en verksamhet som drivs i konkurrens med annan understiger 00 basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller om det finns särskilda skäl behöver inte verksamheten redovisas skild från annan verksamhet.

5 § Avgränsad redovisning som avses i 3 § innebär
1) att samtliga intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten skall påföras redovisningsenheten,
2) att redovisningsenhetens räkenskaper skall för varje räkenskapsår sammanfattas i en årsredovisning.

Om redovisningsenhetens årsomsättning understiger 00 basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall årsredovisningen innehålla en förvaltningsberättelse och en resultaträkning. Om årsomsättningen överstiger 000 basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall årsredovisningen även innehålla en balansräkning.

Kalkylering

6 § Vid försäljning av varor eller tjänster i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsidkare eller vid utformning av ett internt bud i samband med upphandling i konkurrens skall en kostnadskalkyl upprättas (förkalkyl). Den offentlige huvudmannen skall i efterhand även kontrollera att kostnadskalkylen varit rättvisande (efterkalkyl).

Kalkylen skall innehålla samtliga för kalkylobjektet relevanta direkta och indirekta kostnader inkluderande ett avkastningskrav, som är skäligt med hänsyn till real avkastning och risk.

Offentlig prissättning
7 § En offentlig huvudman som driver näringsverksamhet i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet får inte tillämpa en prissättning som på ett märkbart sätt medför eller kan medföra en från allmän synpunkt otillbörlig konkurrensnedvridning.

8 § Priser som tillämpas inom offentlig näringsverksamhet får inte innebära att olika priser tillämpas för likvärdiga prestationer varigenom vissa näringsidkare får en från allmän synpunkt otillbörlig konkurrensnackdel.

9 § Offentlig näringsverksamhet som drivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet får inte subventioneras med skattemedel på ett sätt som medför en från allmän synpunkt otillbörlig konkurrenssnedvridning.

Konkurrensneutral utvärdering av interna bud
10 § Om offentlig näringsverksamhet utsätts för konkurrens genom upphandling skall den ansvarige offentlige huvudmannen i förfrågningsunderlaget redovisa vilka principer som kommer att tillämpas för jämförelser mellan interna bud och externa anbud.

Tillsyn, sanktioner, uppgiftsskyldighet, överklagande, ikraftträdande m.m.

Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs att 25 a § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

När en kommuns eller ett landstings egenregiproduktion utsätts för konkurrens genom upphandling får en förtroendevald eller anställd som deltar i beredningen av upphandlingsärendet inte medverka vid utformningen av ett internt bud i den upphandling som beredningen avser eller på annat sätt förfara så att förtroendet till hans opartiskhet i upphandlingsärendet rubbas.

Förslag till Lag om upphävande av lagen (1956:256) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden

Härigenom föreskrivs att lagen (1956:256) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden skall upphöra att gälla vid utgången av .....

1 Inledning

1.1 Direktiven (Dir 1994:72)

Utredningens uppdrag är att kartlägga och vid behov föreslå åtgärder för att motverka de konkurrensproblem som kan följa av att offentlig näringsverksamhet underprissätts eller att privat näringsverksamhet helt eller delvis subventioneras med offentliga medel.

I direktiven anges att kartläggningen skall särskilt riktas in på att identifiera inom vilka områden och i vilka branscher en sådan offentlig underprissättning och subventionering förekommer och vilka typiska konkurrensproblem detta ger upphov till. De små och medelstora företagens situation och problem skall särskilt uppmärksammas.

Kartläggningen skall avse de problem som kan uppstå från konkurrenssynpunkt både när det allmänna uppträder som aktör på marknaden och när det allmänna på olika sätt stödjer eller främjar privat näringsutövning.

Eventuella förslag skall riktas in på att stärka möjligheterna till en konkurrensrättslig eller annan prövning av de konkurrensproblem som finns. Det står emellertid utredaren fritt att lämna förslag *även till andra åtgärder*. Exempel på sådana åtgärder kan vara att skapa handlingsregler för hur konkurrensneutralitet så långt som möjligt skall kunna säkerställas när myndigheter tillämpar olika typer av stödregler. I uppdraget ingår även att pröva om lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden behövs eller bör ändras.

1.2 Utgångspunkter för utredningens arbete

För såväl privata som offentliga företag är fungerande eller effektiv konkurrens en avgörande förutsättning för ett effektivt utnyttjande av produktionsresurserna. Konkurrens och effektivitet är givetvis inte något självändamål. Konkurrensen gör det möjligt att bibehålla eller öka välfärden för medborgarna. Bristande konkurrens ger negativa effekter för samhällsekonomin genom att produktionsresurserna inte styrs till

verksamheter som är effektivast.

Bristande konkurrens kan utgöra skäl för att samhället griper in för att förbättra konkurrensen. I andra fall kan ett samhällsingripande vara motiverat av att marknaden inte klarar av att tillhandahålla kollektiva nyttigheter eller att marknadsmekanismerna inte tar hänsyn till negativa externa effekter av en viss produktion. Offentlig näringsverksamhet går ofta ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och tjänster som det allmänna av olika skäl funnit vara lämpligt att driva i egen regi.

Om det allmänna eller ett företag har monopol på en viss verksamhet finns i regel lagregler som förhindrar att priset sätts högre än självkostnaden. I kommunal verksamhet är utgångspunkten att medelsbehovet skall täckas med skatt. Något krav på att eventuella avgifter skall täcka kostnaderna finns inte. Skattefinansiering ingår i många fall som en medveten politik att hålla nere prisnivån på en viss vara eller tjänst i syfte att göra den mer åtkomlig för den breda allmänheten

Förutsättningarna för och kraven på offentlig och privat verksamhet är i vissa avseenden olika. En avgörande skillnad är att den offentliga verksamheten är finansierad med skattemedel. Det innebär att det kan finnas risk för ojämlika konkurrensvillkor mellan offentlig och privat verksamhet. Förekomsten av skattesubventioner i offentlig och privat verksamhet kan snedvrida konkurrensen såväl mellan den privata och offentliga sektorn som mellan olika privata företag.

De konkurrensproblem som behandlas i detta betänkande har ofta sin grund i de krav på ökad produktivitet och effektivitet som bland annat varit en följd av den offentliga sektorns finansiella kris. Den genomförda kartläggningen avser i första hand de konkurrensproblem som kan uppstå när staten, kommuner, landsting och andra offentliga aktörer själva uppträder som *säljare* på den öppna konkurrensmarknaden och därvid tillämpar priser som inte ger täckning för samtliga kostnader för att producera en vara eller en tjänst. En stor del av den offentliga näringsverksamheten bedrivs emellertid på marknader av monopolkaraktär. Här är huvudproblemet snarast det motsatta. Lagstiftningen som styr prissättningen av nyttigheter som tillhandahålls inom ramen för offentliga monopol har till syfte att motverka att priserna *sätts för högt*. Den kommunala självkostnadsprincipen förhindrar särbeskattning av vissa kommunmedlemmar. Även i sådan verksamhet kan det dock förekomma att en kommun håller så låga priser att potentiella konkurrenter stängs ute från marknaden.

När det allmänna konkurrensutsätter den egna produktionen kan konkurrensproblem uppkomma till följd av att de ansvariga underskattat de förberedelser som krävs för ett framgångsrikt förändringsarbete. I många fall har det saknats tydliga mål för konkurrensutsättningen och vilka spelregler som skall gälla, till exempel principer för jämförelser mellan anbud från privata företag och interna bud från egenregin. Om den offentlige huvudmannen skall kunna bibehålla sin trovärdighet och kunna upprätthålla intresset för konkurensutsättning hos företagen måste dessa ges garantier för att externa anbud och interna bud prövas på objektiva och affärsmässiga förutbestämda grunder.

En grundläggande förutsättning för en konkurrensneutral anbudsprövning är att den offentliga redovisningen är utformad så att det går att avgöra vilka kostnader som är förknippade med olika alternativ.

Om en offentlig huvudman förespeglar privata företag att det kommer att finnas framtida förtjänstmöjligheter genom att infordra anbud på drift av en viss verksamhet men av något skäl väljer att avbryta upphandlingen på grunder som inte är angivna i förfrågningsunderlaget kan konkurrensen störas på flera sätt. Till att börja med blir ett antal företag tvungna att ändra sina planer och avveckla kompetens och resurser som byggts upp för att vinna anbudstävlingen. Vidare kommer det att ta lång tid för den offentlige huvudmannen att återskapa förtroendet hos de privata företagen som lämnat anbud om man skulle vilja gå ut i ett senare skede och konkurrensutsätta verksamheten.

Konkurrensproblem kan även uppkomma i samband med att det allmänna på olika sätt ger *stöd eller främjar* privat näringsverksamhet, exempelvis inom ramen för de arbetsmarknads- och regionalpolitiska stödprogrammen. Konkurrensen kan sättas helt eller delvis ur spel om ett företag erhåller ekonomiska favörer som inte kommer andra företag till del. Ett exempel är om en kommun av något skäl går med på att sänka hyran för ett företag till en nivå som understiger den marknadsmässiga.

Konkurrenssnedvridande effekter kan även följa av beslut som innefattar fel eller försummelse vid myndighetsutövning och otillbörliga förfaranden vid offentlig upphandling. I betänkandet redovisas några typsituationer där ett agerande från en förvaltningsmyndighet kan ge upphov till konkurrensnedvridningar genom att inte hålla isär sin myndighetsutövande roll och sin roll som offentlig näringsidkare.

1.3 Avgränsningar

Kartläggningen har inriktats på att identifiera vilka områden och branscher inom näringslivet som är särskilt utsatta för konkurrens från skattesubventionerad offentligt och privat bedriven näringsverksamhet och vilka *typiska* konkurrensproblem som detta medför. Kartläggningen utgår främst från klagomålsärenden som inkommit till och för utredningens räkning sammanställts och analyserats av Konkurrensverket. Därigenom har vi erhållit *indikationer* på att de allvarligaste och mest frekventa konkurrensproblemen avser situationer när offentliga aktörer, utan att själva vara utsatta för konkurrens, säljer tjänster på den öppna marknaden i konkurrens med privata företag. Därutöver har vi dragit vissa generella slutsatser av återkommande klagomål som bedömts äga relevans för kartläggningen. Någon *fullständig kvantifiering* av konkurrensproblemen är dock inte möjlig att åstadkomma. Ambitionen har i stället varit att få ett underlag för att utredningen skall kunna ta ställning till vilka åtgärder som krävs för att komma till rätta med de problem som finns på marknaden.

Offentligt stöd till näringslivet förekommer i en rad former. I betänkandet analyseras vissa stödformer. Konkurrensproblem till följd av bankstöd, jordbruksstöd och statligt exportkreditstöd faller utanför kartläggningen. Konkurrensproblem som kan följa av att Svenska kyrkan uppträder som offentlig aktör har vi bedömt sakna intresse för denna utredning. Det är inte vår uppgift att ifrågasätta motivet för en stödform *som sådan*. Det är endast stödets inverkan på marknaden och eventuella effekter för andra marknadsaktörer som skall analyseras.

När det gäller kommuner och landsting görs ofta gällande att de systematiskt gör avsteg från de kompetensbegränsningar som gäller enligt kommunallagen. Om en kommun eller ett landsting gör sig skyldig till att bedriva olaglig näringsverksamhet (t.ex. att i spekulativt syfte sälja skattesubventionerade tjänster på den öppna marknaden) kan detta ha stor betydelse för privata konkurrentföretag. Möjligheterna att komma till rätta med sådan olaglig verksamhet är dock begränsade. Detta beror bl.a. på att laglighetsprövning (kommunalbesvär) av kommunala eller landstingskommunala beslut är beroende av att en medlem i en kommun eller ett landsting begär sådan prövning inom viss tid. Den kommunala åtgärd som innefattar ett överskridande av den kommunala kompetensen kan för övrigt vara ett led i en ren verkställighet vilket innebär att något överklagbart beslut inte kan identifieras. Vidare finns inga effektiva sanktioner mot kommuner och landsting som

inte rättar sig efter förvaltningsdomstolarnas domar och beslut.

Finansdepartementet har i departementspromemorian *Kommunalt domstolstrots och lagtrots - ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning* - (Ds 1995:27) bl.a. föreslagit att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning dels vid trots mot verkställighetsförbud dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare verkställts.

1.4 Begreppen offentlig näringsverksamhet, offentlig konkurrenssnedvridande prissättning och offentligt konkurrenssnedvridande företagsstöd

Några entydiga och exakta definitioner av begreppen offentlig näringsverksamhet, offentlig konkurrenssnedvridande prissättning och offentligt konkurrenssnedvridande företagsstöd finns inte. I det följande skisseras en grov bild av hur begreppen har använts i den genomförda kartläggningen.

Offentlig näringsverksamhet

Med offentlig näringsverksamhet avses i första hand när offentliga huvudmän (staten, kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund etc.) och av det allmänna genom ägande eller styrelserepresentation dominerade företag (bolag, stiftelser etc.) driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Verksamhet som består i normgivning, myndighetsutövning och det allmännas övergripande ansvar för centrala samhällsfunktioner och planering faller utanför begreppet offentlig näringsverksamhet. Till ekonomisk eller kommersiell verksamhet räknas vidare inte subventioner till hushåll och företag. Offentlig serviceproduktion inom t.ex. hälso- och sjukvård, äldreomsorg, skola och barnomsorg utgör exempel på ekonomisk verksamhet. Traditionell affärsdrivande offentlig näringsverksamhet, som t.ex. eldistribution, vatten och avloppsverksamhet, buss- och järnvägstrafik utgör exempel på verksamheter av kommersiell natur. I kartläggningen av offentlig näringsverksamhet ingår även sådan obligatorisk verksamhet som t.ex. hälso-och sjukvård där det råder osäkerhet huruvida verksamheten faller under begreppet "företag" (undertaking) i konkurrensrättslig mening.

Offentlig konkurrenssnedvridande prissättning
I den ekonomiska teorin utgör underprissättning "predatory pricing" en prissättningsstrategi som syftar till att förbättra ett företags position på marknaden på bekostnad av konkurrenterna. Strategin går ut på att företaget sätter priser under full kostnadstäckning för att på så sätt slå ut eller skrämma bort konkurrenterna. När alla konkurrenter är borta höjer företaget priserna. Från renodlad kostnadssynpunkt kan underprissättning anses föreligga när ett företag sätter priser som är lägre än den kortsiktiga marginalkostnaden för en enskild produkt. De amerikanska ekonomerna Areeda och Turner har på grund av svårigheterna att ur ett företags redovisning utläsa vad som är marginalkostnad använt begreppet genomsnittlig rörlig kostnad som en approximation till marginalkostnaden.[1] Med utgångspunkt från denna renodlade kostnadsanalys har Areeda och Turner formulerat en bevisbörderegel som innebär att om ett dominerande företag sätter priser som inte ger täckning för sina genomsnittliga rörliga kostnaderna presumeras företaget tillämpa en konkurrensskadlig underprissättning. Alla priser som inte ger kostnadstäckning är dock inte underprissättning. Det anses till exempel helt legitimt att ett företag tillämpar introduktionserbjudanden, rabatter och extrapriser för att ta sig in på marknaden eller för att introducera en ny produkt. Om ett dominerande företag svarar på konkurrentens inträde på marknaden genom att sänka priserna under full kostnadstäckning kan detta vara en åtgärd som främjar konkurrensen och inte nödvändigtvis en konkurrensbegränsande åtgärd.

För att underprissättning skall kunna *angripas med stöd av konkurrenslagen* krävs att underprissättningen utgör ett missbruk av ett företags dominerande ställning på den relevanta marknaden. Missbruket kan särskilt bestå i att påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor. Missbruk av dominerande ställning är förbjudet och kan föranleda att det företag som missbrukat sin ställning får betala såväl konkurrensskadeavgift som skadestånd. EG-domstolen har i det s.k. AKZO-fallet definierat vad som är underprissättning i konkurrensrättslig mening (rättsfallet redovisas i kap. 5). Domstolen utgick från en kostnadsregel som innebär att om ett företag sätter priser som inte ger täckning för sina genomsnittliga rörliga kostnaderna presumeras att företaget tillämpar underprissättning. Om ett företags prissättning har som syfte att eliminera en konkurrent kan även

[1] Areeda &Turner: Predatory Pricing and Related Practices, Haward Law Review 1975

ett pris som är högre än den genomsnittliga rörliga kostnaden men lägre än den genomsnittliga totala kostnaden anses utgöra ett missbruk av den dominerande ställningen. I konkurrenslagen uppställs inte något krav på uppsåtligt handlande när det gäller missbruk av dominerande ställning.[2] Det är den typiskt sett konkurrensskadliga effekten som är avgörande för bedömningen.

Om kravet på marknadsdominans på den relevanta marknaden såväl geografiskt som produktmässigt är uppfyllt kan underprissättning *i princip* angripas med stöd av konkurrenslagen även om det är fråga om offentlig näringsverksamhet. Det kan dock göras gällande att näringsverksamhet som inte har ett kommersiellt vinstsyfte, t.ex. kommunal näringsverksamhet, inte kan träffas av förbudet mot underprissättning eftersom missbruk av dominerande ställning förutsätter ett syfte att nå marknadsmakt för att senare kunna tillskansa sig monopolvinster. Enligt Konkurrensverket utgör kravet på kommersiellt vinstsyfte ofta ett avgörande hinder för att underprissättning av en offentlig aktör skall vara åtkomligt med stöd av konkurrenslagen. Frågan är emellertid inte prövad i svensk eller internationell domstol.

Den exakta juridiska och ekonomiska innebörden av begreppet offentlig underprissättning som används i direktiven är oklar. Det är uppenbart att de problem som beskrivs i direktiven bara till viss del kan fångas upp av det som kan definieras som underprissättning i konkurrensrättslig mening. Vid kartläggningen har i stället begreppet *offentlig konkurrenssnedvridande prissättning* använts för att fånga upp konkurrenssnedvridande beteenden när en offentlig huvudman sätter priser som inte ger täckning för samtliga kostnader som åtgår för att producera en vara eller tjänst. Marknaden presumeras bli utsatt för en störning oavsett om den offentlige huvudmannens marknadsandel är stor eller liten. Något krav på syfte eller avsikt att störa marknaden uppställs inte. Däremot förutsätts att den konkurrenssnedvridande prissättningen har en viss varaktighet och ger en ekonomiskt märkbar effekt.

Enligt förarbetena till konkurrenslagen anses det inte vara möjligt att ingripa mot konkurrensbegränsningar som är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna[3]. Exempel på detta

---

[2] Prop. 1992/93:56 s. 86

[3] Prop. 1992/93:56 s. 70

är de s.k. immaterialrätterna (patenträtt, varumärkesrätt, upphovsrätt) som utgör ett slags rättsliga monopol. I vilken utsträckning ett landsting eller en kommun kan åberopa kommunallagen som en "direkt och avsedd effekt" eller en ofrånkomlig följd" av lagstiftning vid konkurrenssnedvridande prissättning är inte rättsligt fastslaget. I vår kartläggning har vi inte känt oss begränsade av detta.

Offentligt konkurrenssnedvridande företagsstöd
Offentligt stöd innefattar som regel någon slags subvention antingen i form av bidrag eller subventionerat lån, dvs. det är frågan om en *ekonomisk förmån* riktad från en offentlig huvudman till individer eller företag, som inte motsvaras av någon likvärdig (ekonomisk) motprestation från mottagaren. Skattesubventioner används regelmässigt som ett medel att främja produktion och konsumtion av olika varor eller tjänster inom en rad områden såsom läkemedel, sjukvård, utbildning, kollektivtrafik etc.

Offentlig stödgivning till näringslivet syftar vanligen till att stärka vissa företags eller vissa företagsgruppers konkurrenskraft. Även om stödet har utformats för att balansera en nackdel, till exempel i form av ogynnsam lokalisering, finns i regel en risk för att stödet får en konkurrenssnedvridande effekt. Konkurrenssnedvridningen uppkommer 1) om ett stöd är större än vad som krävs för att uppväga ifrågavarande nackdel 2) om stödet avgränsas eller dimensioneras så att bara vissa företag av de som skulle behöva stöd får del av den aktuella stödformen.

I kartläggningen har begreppet *offentligt konkurrenssnedvridande företagsstöd* använts för att fånga upp den form av icke önskvärda konkurrenssnedvridningar som anges ovan.

Enligt Romfördraget är offentligt stöd som snedvrider konkurrensförhållandena inom EU oförenligt med den gemensamma marknaden under förutsättning att stödet har samhandelseffekt, dvs. riskerar att snedvrida handeln mellan medlemsländerna. Inom EG-rätten används termen statsstöd men även andra offentliga organ som kommuner och landsting omfattas av regelverket. Statsstödsbegreppet kan tolkas mycket extensivt och inbegriper då inte bara direkta och indirekta bidrag till privata och offentliga företag. Även anslag som beviljas av fullmäktige i en kommun och utbetalas till en kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform t.ex. en hotellrörelse eller en campinganläggning, kan räknas som statsstöd. Allt statsstöd är inte förbjudet. Stöd till företag

godtas till exempel om den privata sektorn inte kan tillgodose marknadens behov eller om konkurrensen på marknaden inte anses vara tillräcklig[4]. Individinriktade stödåtgärder, exempelvis arbetslöshetsunderstöd, kommer normalt sett inte i konflikt med EG:s statsstödsregler. Detta kan lite förenklat sägas utgöra grunden för vilka former av stöd och subventioner som godtas respektive vilka som träffas av statsstödsreglernas förbud.

1.5 Arbetets uppläggning och inriktning

Kartläggningsarbetet har genomförts på flera olika plan. En väsentlig del av kartläggningen har varit att få ett underlag för att beskriva huvudlinjerna i det omfattande förändrings- och förnyelsearbete som äger rum inom den offentliga sektorn (kap 2). De strukturella förändringar som skett och sker i den offentliga sektorns serviceproduktion är en viktig bakgrund till uppkomsten av de konkurrensproblem som anges i direktiven.

För att få en bild av hur konkurrensproblem i mötet mellan den offentliga och den privata sektorn gestaltar sig i andra länder har vi företagit en begränsad internationell utblick. Studieresor har företagits till våra nordiska grannländer, Storbritannien och Tyskland. Vi har även sammanträffat med företrädare för EU-kommissionen som därvid redovisat sina tolkningar av relevanta regler i EG-rätten. Erfarenheterna från dessa aktiviteter redovisas i kapitel 3.

Konkurrens som ett medel att uppnå samhällsekonomisk effektivitet och vilka samhällsekonomiska förluster som uppkommer om konkurrensen inte fungerar inom såväl den offentliga som den privata sektorn beskrivs i kapitel 4.

En betydelsefull del av kartläggningen är den redovisning och analys som görs av i vilken mån gällande rättsregler som styr offentlig näringsverksamhet, offentlig upphandling och offentlig stödgivning täcker in de aktuella konkurrensproblemen (kap 5-7).

Med utgångspunkt från en "bruttoredovisning" som innehåller ett stort antal exempel på klagomål som redovisats av Konkurrenskommissionen,

---

[4] Allgårdh m.fl., EG och EG-rätten s. 279

Konkurrensverket, Företagarnas Riksförbund, Industriförbundet, Sveriges Fastighetsägareförbund, Åkeriföreningen m.fl. har vi försökt att identifiera vilka områden och branscher inom näringslivet som upplever sig vara särskilt utsatta för konkurrens från skattesubventionerad offentligt och privat bedriven näringsverksamhet och vilka *typiska* konkurrensproblem som detta medför (kap 8).

Vi har inte bedömt det vara lämpligt att analysera och ta ställning till enskilda fall av offentlig underprissättning eller subventioner. Detta vore att föregripa den prövning som Konkurrensverket och domstolsväsendet har att företa.

På vårt uppdrag har Konkurrensverket utfört en systematisk genomgång av ärenden om offentlig underprissättning och subventioner på konkurrensutsatta marknader. En sammanfattning av Konkurrensverkets rapport finns i kapitel 8.4. Rapporten i sin helhet redovisas i bilaga 2.

Ekon. dr. Maria Bengtsson har på grundval av ett urval av Konkurrensverkets ärenden och kompletterande intervjuer av berörda "aktörer" genomfört en vetenskaplig studie i syfte att fördjupa kunskapen om de processer som kan leda till konkurrensstörningar mellan offentlig och privat näringsverksamhet. En sammanfattning av Bengtssons studie finns i kapitel 8.5. Studien i sin helhet redovisas i bilaga 3.

I kapitel 9 sammanfattas dessutom Konkurrensverkets rapporter om kommunal kostnadsredovisning, sambruk i offentlig sektor samt offentligt stöd till näringslivet - åtgärder för ökad konkurrensneutralitet.

En sammanfattande bedömning av den genomförda kartläggningen och våra överväganden och förslag redovisas i kap. 10 och 11.

För att få ett faktaunderlag till våra överväganden och förslag har vi sammanträffat med företrädare för privata företag, kommuner, landsting, statliga myndigheter och organisationer. Därutöver har inkommit ett antal skrivelser med synpunkter och förslag.

Statistiska centralbyrån (SCB) har bidragit med uppgifter om offentlig respektive privat näringsverksamhet inom olika områden. Något statistiskt underlag för en fullständig kvantifiering av konkurrensproblemen har inte gjorts. En viss osäkerhet kan därför sägas råda om de aktuella konkurrensproblemens exakta samhällsekonomiska betydelse. Vi är dock övertygade om att den bild som växt fram som ett

resultat av kartläggningsarbetets olika delar är tillräcklig för ett ställningstagande till behovet av vilka åtgärder som behövs för att komma till rätta med de redovisade konkurrensproblemen.

1.6 Frågans tidigare behandling

Konkurrensproblem till följd av att offentlig näringsverksamhet underprissätts eller att privat näringsverksamhet helt eller delvis subventioneras med offentliga medel har ifråga om den kommunala och landstingskommunala sektorn utförligt behandlats av Konkurrenskommittén. I delbetänkandet *Konkurrensen inom den kommunala sektorn* (SOU 1991:104) föreslogs att kommuner och landsting skulle tillåtas att under vissa villkor få bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting. En förutsättning för detta var att motsvarande verksamhet var kompetensenlig i den egna kommunen eller landstinget och att upphandling ägde rum i fri konkurrens. Vidare skulle uppdragsverksamheten särredovisas och resultatet av den särskilt anges i årsredovisningen.

Konkurrensmyndigheten skulle inom ramen för konkurrenslagstiftningen ha möjlighet att kontrollera att en kommuns eller ett landstings externa uppdragsverksamhet bar sina egna kostnader och således inte varaktigt subventionerades genom underprissättning.

Beträffande kommunalt stöd till näringsidkare ansåg kommittén (s.280) att sådant stöd kan allvarligt störa marknadens funktionssätt. Bl.a av detta skäl borde kommunerna vara restriktiva med att överhuvudtaget ge stöd. Kommittén anförde vidare:

"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 lämpligt 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."

I ett delbetänkande av Lokaldemokratikommittén, *Kommunal uppdragsverksamhet* (SOU 1992:128) föreslogs att kommuner, landsting och kommunala företag på försök skulle ges rätt att utföra uppdrag, dvs. sälja tjänster på den öppna marknaden. Bl.a. med hänsyn till risken för konkurrenssnedvridningar förutsattes att uppdragsverksamheten skulle bedrivas på *affärsmässig* grund. En strikt tillämpning av självkostnadsprincipen skulle kunna leda till underprissättning av de kommunala tjänsterna (s.25 ff).

Förslaget har ännu inte lett till någon lagstiftning. En arbetsgrupp inom civildepartementet har däremot i departementspromemorian *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning* (Ds 1995:13) föreslagit att kommunala aktiebolag skall få bedriva kollektivtrafik utanför sina geografiska områden.

Enligt förslaget skall verksamheten bedrivas affärsmässigt. Med affärsmässighet avses bl.a att företaget tillämpar en affärsmässig prissättning. En affärsmässig prissättning bygger i grunden på att "verksamheten bl.a. skall generera viss vinst, att man i prissättningen kalkylerar med visst risktagande och avskrivningar. Vilken vinstmarginal, vilken risk eller vilka avskrivningar som vid olika tillfällen är affärsmässigt att räkna med är inte givet. De nämnda faktorerna är i hög grad beroende av branschpraxis och av marknadssituationen vid det tillfälle då prissättningen skall göras."

Enligt förslaget får en kommun eller ett landsting inte stödja uppdragsverksamheten på ett sådant sätt att den fria konkurrensen hämmas eller i övrigt vidta annat konkurrensbegränsande förfarande. De åtgärder som avses är sådana som kan angripas med stöd av konkurrenslagen. I bolagets redovisning kostnaderna, intäkterna och resultatet av uppdragsverksamheten redovisas särskilt. Av redovisningen skall framgå om subventioner eller andra ägartillskott förekommit. Kommittén föreslår dock inga detaljerade redovisningsföreskrifter.

I departementspromemorian *Avgifter inom kommunal verksamhet - förslag till modifierad självkostnadsprincip* (Ds 1993:16) föreslog en arbetsgrupp som var tillsatt av dåvarande civilministern en komplettering till kommunallagen av innebörd att om kommuner och landsting bedrev näringsverksamhet på en marknad med fungerande konkurrens skulle den drivas på affärsmässiga grunder, redovisas särskilt och inte få understödjas på sådant sätt att den fria konkurrensen hämmades. Förslaget ledde inte till lagstiftning bl.a på grund av att frågan bedömdes ha en mer konkurrensrättslig och generell giltighet.

Näringsutskottet har i betänkandet *Särskilda konkurrensregler för lantbruket* (1993/94:NU 23) uttalat att det är angeläget att olika offentliga stödåtgärder utformas så att de inte snedvrider konkurrensen mellan olika företag.

I departementspromemorian *Anbudskonkurrens vid offentlig produktion* (Ds 1992:121) behandlades frågan om underprissättning i offentlig verksamhet. I promemorian (s.97 ff) angavs att dylika kostnadsrelaterade felaktigheter har samband med flera aspekter.

"Dit hör bristande kostnadsmedvetande på många håll. Man gör ibland helt enkelt inte klart för sig t.ex. att egenregin bör stå för en andel av en viss kostnad eller av viss overheadkostnad. Exempelvis kan det handla om att egenregin utan kostnad får disponera gemensamma resurser, typ lokaler och utrustning. Det kan också röra sig om felaktiga fördelningsnycklar m.m. Till detta kommer att det finns stora brister i de kommunala redovisningssystemen. Bristerna kan både leda till bristande kostnadsmedvetenhet och utebliven kostnadstäckning, omöjliggöra rättvisa jämförelser mellan egenregins och privatas anbud samt hindra insyn och kontroll utifrån för prövning av bl.a. om principen om affärsmässighet i det enskilda fallet upprätthålls i praktiken eller ej. På en konkurrensutsatt marknad kan detta leda till att egenregin - statlig eller kommunal- avsiktligt eller oavsiktligt under-

prissätter till skada för de privata företagen. En sådan underprissättning kan vara mycket svår eller omöjlig att leda i bevis, just därför att redovisningssystemen har grundläggande brister. Erfarenheterna i rättstillämpningen i Marknadsdomstolen talar ett tydligt språk (jfr det s.k. Televerksärendet). Krav på särredovisning skulle behöva uppställas. Underprissättning från en statlig myndighet eller en kommuns sida i en näringsidkarroll kan falla under den nuvarande konkurrenslagens missbruksbestämmelse. Bevissvårigheterna är som berörts dock mycket omfattande. I den nya konkurrenslagen kommer kartellförbudet knappast att bli tillämpligt på avtal mellan t.ex. kommunen eller en upphandlande enhet samt den utförande enheten. Här föreligger ju inte avtal i civilrättslig mening eller fristående rättssubjekt. Då återstår som enda möjligheten att angripa en sådan prissättning, när kartellförbudet inte går att tillämpa, att gå via förbudet mot missbruk av dominerande ställning. För en sådan ställning krävs dock en tillräcklig grad av makt över den lokala marknaden. En sådan dominerande ställning i konkurrensrättslig mening behöver dock t.ex. en kommun alls ej ha. Även om den fortsätter att underprissätta kommer den då att gå fri i det nya lagsystemet."

Att statlig och kommunal underprissättning kan fortgå förklarades med att "den underprissättande enheten i allmänhet saknar ett lättrörligt kapital, dvs. underskottet täcks. Hos ett privat företag skulle riskkapitalet gå ur organisationen vid bestående underprissättning som inte på sikt genererar vinstmedel som överstiger förlusterna. En sådan vinstgenerering kan i princip bara uppnås på två vägar. Den ena är att det privata företaget har tillgång till också en monopolskyddad marknad där det kan ta för högt pris på grund av marknadsmakten. Överskottet kan sedan korssubventionera prissättningen på den konkurrensutsatta marknaden. Detta sker då för ett övergripande, vinstgivande syfte - kanske ökad volym. Det andra sättet är att använda sig av finansiell styrka för att prissätta sina produkter med förlust, i syfte att slå mindre konkurrenter ur marknader. Detta förutsätter att vederbörande därefter har makten över marknaden, så att företaget kan höja prisnivån för att kompensera förlusterna och förvandla dem till vinst".

Arbetsgruppen ansåg sig inte ha praktiska möjligheter att utreda, belysa och analysera alla frågeställningar som kunde komma upp ifråga om redovisningssystem och offentlig under-prissättning. Några konkreta förslag lämnades därför inte i promemorian.

I regeringens proposition 1993/94:35 med förslag till *lag om ingripande*

mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (s.33 f) uttalades dock följande som information om underprissättning:

"I det praktiska konkurrensfrämjande arbetet har klagomål om en sådan icke kostnadstäckande prissättning från offentliga upphandlares sida varit särskilt vanliga. Bedömningen i promemorian är att det knappast är meningsfullt att diskutera någon form av särskilt förbud mot underprissättning så länge som det saknas redovisningssystem som medger en effektiv kontroll i det enskilda fallet av att förbudet efterlevs. Konkurrensverket har pekat på de stora bevissvårigheterna vid tillämpningen av konkurrenslagstiftningen på fall av påstådd underprissättning.

När det gäller frågor om underprissättning torde det beträffande offentliga aktörer ofta handla om vad som kan kallas subventionsströmmar, dvs. ett underskott i viss produktion täcks genom att medel tillförs från annat håll, mer än vad som utomlands kallas "predatory pricing". Sistnämnda uttryck innebär närmast att ett företag använder prissättningen som vapen mot medtävlare för att beröva dem deras marknadsandelar. Metoden för detta är en aggressiv prissättning under självkostnaden och till förlust för prissättaren. Syftet eller effekten är att finansiellt mindre uthålliga konkurrenter slås ut. Metoden blir för ett privat företag som ju är uppbyggt på ett rörligt riskkapital ekonomiskt möjlig och meningsfull endast om den ger prissättaren marknadsmakt att därefter höja priset och i efterhand kompensera tidigare förluster, sedan de finansiellt svagare konkurrenterna fallit bort.

För en sådan makt förutsätts att nya medtävlare inte kan ta sig in på marknaden. Alternativt täcker prissättaren förlusten genom överprissättning på en marknad där denne redan har makten. Det övergripande syftet med operationen är en i vart fall långsiktigt ökad lönsamhet.

Offentliga aktörers prissättningsbeteenden av detta slag samt täckning av underskott i rörelse genom korssubventionering m.m. torde i allmänhet styras av andra överväganden än de som rör långsiktigt ökad vinst. Inte desto mindre skadar beteendena de privata företagen på ett ibland allvarligt sätt. Såsom framgår av departementspromemorian Ds 1992:121 täcker otillbörlighetsbestämmelsen inte situationen med underprissättning, som ju är ett säljarbeteende och inte ett beteende avseende upphandling.

Speciella överväganden med hänsyn till samhällsekonomins och

konsumenternas intressen kan behöva ägnas denna typ av offentlig underprissättning. I praktisk rättstillämpning har den visat sig vara svår att hantera med stöd av konkurrenslagstiftningen, inte bara på grund av bevissvårigheter. Här kan bl.a. erfarenheter av arbetet med bättre redovisningssystem vara av betydelse. Det kan vidare aktualiseras att pröva frågan om underprissättning särskilt, med hänsyn till dess angelägenhetsgrad som sådan oavsett kopplingen till nuvarande bristfälliga redovisnings-metodik".

I departementspromemorian *Avbrutna upphandlingar och interna bud* (Ds 1994:83) föreslogs att lagen om offentlig upphandling (LOU) skulle kompletteras med bestämmelser om krav på affärsmässighet när en upphandlande enhet avbryter ett påbörjat upphandlingsförfarande. Enligt förslaget skulle beslut om att avbryta en upphandling på icke affärsmässiga grunder kunna medföra rätt till skadestånd för anbudsgivare som deltagit i upphandlingen.

I en utredningsrapport till Lokaldemokratiutredningen *Kommunal näringslivspolitik i Danmark* (SOU 1993:112) redovisas och kommenteras resultatet av enkätundersökningar rörande kommunalt stöd till näringslivet. Utredaren sammanfattar på sidan 135 dessa enligt följande:

"Av lokaldemokratikommitténs enkätundersökning framgår att de flesta kommuner och landsting beslutat om åtgärder i syfte att allmänt främja näringslivet, och en fjärdedel av kommuner och landsting lämnar eller hade lämnat stöd till enskilda näringsidkare. Det är möjligt att en del av dessa kommuner av sysselsättningsskäl givit ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare på ett sådant sätt att det hindrat en nödvändig sanering och därmed försvårat en önskvärd strukturomvandling. Ett intressant resultat ....är att näringslivssekreterarna ansåg att kommunallagen inte innebar några hinder för kommunernas näringspolitik, och mindre än hälften ville därmed ändra kommunallagens bestämmelser. Ett av skälen som anfördes mot ändring kompetensreglerna var att kommunerna redan gav stöd till enskilda näringsidkare. Varför var då inte intresset större för att lätta på de restriktioner som ändå förelåg med den äldre kommunallagen ? Kanske var man inte alltid medveten om vilka regler som gällde. Av kommunförbundets undersökning framgår att kommunerna anser att deras ansvar på det näringspolitiska området har ökat, något som avspeglas i deras ökade engagemang på området sedan början av 1980-talet. Ett allmänt intryck från kommunförbundet är dock att de kommunala subventionerna till näringslivet nu börjar minska."

Enligt en ESO-rapport *Företagsstödet - Vad kostar det egentligen ?* (Ds 1995:14) har staten, kommunerna och landstingen direkta kostnader för företagsstöd på i genomsnitt omkring 50 miljarder kronor per år. Företagsstödet motsvarar företagens samlade inbetalningar av sociala avgifter. Företagsbeskattningen inbringar endast en tredjedel av vad företagen erhåller som företagsstöd. Det finns vissa vetenskapliga studier som visar att effekterna av företagsstöd är små och ibland negativa. En bidragande orsak är att olika stödåtgärder ofta har flera mål samtidigt. Ur konkurrenssynpunkt har företagsstödet kommit att ifrågasättas på den grunden att vissa företag får tillgång till stöd som stärker konkurrensförmågan gentemot konkurrenter som inte får något motsvarande stöd. Enligt ESO-rapporten är målen för företagsstödet ofta vagt formulerade. Samhällsekonomiskt rationella mål blandas inte sällan med politiska mål.

I rapporten konstateras att vetenskapliga studier visar på svaga effekter av företagsstöden. Samhällsekonomiskt negativa effekter konstateras oftast för de konserverande stöden som subventionerar produktion eller som håller företag vid liv som annars hade gått i konkurs. Om ett företagsstöd inte är knutet direkt till måluppfyllelsen kan stödet ibland leda till en negativ effekt. Ett exempel på detta är om ett investeringsstöd, som syftar till att skapa arbetstillfällen, i själva verket minskar sysselsättningen genom att företagen investerar på ett sätt som minskar behovet av arbetskraft.

Den samhällsekonomiska vinsten av ett företagsstöd uppkommer om en verksamhet startas som inte hade tillkommit utan stöd och om stödet ger upphov till vinster utanför företaget, t.ex. genom spridning av ny teknik genom att en ökad konkurrens stimulerar produktivitetsutvecklingen eller bättre utnyttjande av samhällskapital i olika former.

Företagstödets samhällsekonomiska kostnader består enligt rapporten av fem poster:

1) De skatter som används för att finansiera stödet ger upphov till effektivitetsförluster i form av minskade motiv för att investera och arbeta. Överföringarna utgör i sig inte någon samhällsekonomisk kostnad.
2) Myndigheter har kostnader för att administrera stödet.
3) Företagen har kostnader för att ansöka om stöd, avrapportera effekter m.m.
4) Stödet kan ha negativa bieffekter inom företaget, t.ex. att verksam-

heten anpassas efter bidragsmöjligheterna. Lönebildningen kan påverkas så att företagets konkurrenskraft försämras. Den subventionerade verksamheten kan ge upphov till negativa miljöeffekter.
5) Stödet kan ha negativa biverkningar utanför företaget. Effektivare konkurrenter slås ut eller måste i varje fall minska antalet anställda.

I ett delbetänkande av utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål, *Civilt bruk av försvarets resurser* (SOU 1995:29), föreslås att försvarsmaktens nöd- och sjuktransporthelikoptrar i större utsträckning skall kunna utnyttjas av räddningstjänsten respektive sjukvårdshuvudmännen. För att om möjligt undvika att konkurrensen på marknaden för civila helikoptertransporter snedvrids föreslås att försvarsmakten skall ta ut priser motsvarande självkostnaden. Utredningen konstaterar att "oavsett vilket pris Försvarsmakten tillämpar torde konkurrenssituationen för de privata företagen komma att påverkas. RRV konstaterar också att om Försvarsmakten går in som en ny aktör på marknaden kan konkurrenstrycket öka, beroende på vilket pris man väljer. Eftersom ett pris motsvarande självkostnaden innebär att alla kostnader som är förenade med verksamheten täcks borde det kunna uppfattas som en konkurrensneutral prissättning. I olika sammanhang har företrädare för branschen framfört att Försvarsmakten inte konkurrerar på "lika villkor" som privata företag. Vad som menas med "lika villkor" är emellertid inte självklart. Krav på att Försvarsmakten skall justera sina kalkyler så att de motsvarar "normalföretagets" torde inte av konkurrensskäl vara särskilt vanligt förekommande. RRV för i sin utredning även ett resonemang om vilka kostnadsposter som i så fall skall justeras. Utredningens mening är att en prissättning baserad på Försvarsmaktens självkostnad för helikopterverksamheten är förenlig med grundläggande konkurrensaspekter och kan inte betraktas som underprissättning. Det eventuellt hårdnande konkurrenstryck som uppstår i samband med att Försvarsmakten träder in på helikoptertransportmarknaden torde därför i huvudsak vara av positiv karaktär för samhället som helhet."

2 Bakgrund

I detta kapitel tecknas huvudlinjerna i de omfattande *strukturella förändringar* som sker i den offentliga sektorns serviceproduktion. Detta förändringsarbete är till stor del betingat av den offentliga sektorns finansiella kris. Ökade behov av service inom till exempel äldreomsorg och barnomsorg i kombination med minskade resurser har skapat ett förändringstryck med krav på ökad produktivitet och effektivitet i offentlig produktion. Olika statliga myndigheter, kommuner och landsting har valt olika lösningar beroende på skiftande förutsättningar. När det gäller förändringar inom varje huvudmans ansvarsområde kan tre huvudlinjer skönjas: privatisering, marknadsorientering av myndigheternas verksamhet (t.ex. försäljning av överskottskapacitet på den öppna marknaden) och övergång till alternativa driftformer (t.ex. bolagsbildningar och anlitande av entreprenörer för drift av offentlig service). Den offentliga sektorns finansiella problem har även medfört att olika offentliga huvudmän *samverkar* i privaträttsliga former (t.ex. interkommunala bolag) och offentligrättsliga former (t.ex. kommunalförbund) för att därigenom uppnå stordrifts och samdriftsfördelar. I kapitlet redovisas även olika former av *företagsstöd* som bl.a syftar till att stimulera till nyföretagande, forskning och utveckling och branschinriktade stöd, exportfrämjande stöd, arbetsmarknadspolitiska stöd och regionalpolitiskt motiverade stöd. I kapitlet redovisas den verksamhet som bedrivs inom Samhallkoncernen.

2.1 Strukturella förändringar inom den offentliga sektorn

2.1.1 Den offentliga sektorn

Sverige har en med internationella mått stor offentlig sektor. Staten,

kommunerna, landstingen och de kommunala företagen svarar tillsammans för omkring en tredjedel av den totala sysselsättningen. Den kommunala sektorn sysselsätter cirka 26 procent av den totala arbetskraften. Antalet sysselsatta i kommuner och landsting har sjunkit med 111 000 (10 procent) under 1990-talet och uppgick i slutet av 1994 till 1 037 000 personer[5]. Den offentliga sektorns inkomster kommer enligt kompletteringspropositionens beräkningar uppgå till 1048,9 miljarder kronor under 1996. Detta motsvarar 61,2 procent av BNP. Utgifterna beräknas uppgå till 1138,4 miljarder kronor vilket motsvarar 66,4 procent av BNP. År 1995 uppgick kostnaderna för offentlig konsumtion och investeringar till omkring 479 miljarder kronor vilket motsvarar knappt 30 procent av BNP.

Det moderna välfärdssamhället har till stor del byggts ut genom att statsmakterna, efter hand som nya behov uppkommit och nya reformer beslutats, inrättat nya myndigheter med uppgift att administrera eller övervaka reformarbetet samt givit kommunerna och landstingen i uppgift att svara för det praktiska genomförandet. När den offentliga servicen byggdes ut som en följd av centralt beslutade reformer inom hälso-och sjukvård, äldreomsorg, omsorg om funktionshindrade, psykiskt utvecklingsstörda, skolan, barnomsorgen etc.fanns det få invändningar mot att den offentliga verksamheten skulle drivas i egen regi och med egen personal. Myndighetsformen var sedan hundratals år en beprövad form för den offentliga verksamheten. Den offentligrättsliga regleringen gav fördelar i fråga om insyn, styrning och kontroll. Det offentliga huvudmannaskapet och det långtgående ansvaret för kommuner och landsting gentemot användare av kommunal service ansågs utgöra tillräckliga skäl för drift i myndighetsform. Det kan även nämnas att under efterkrigstiden och fram till slutet av 1980 - talet fanns en stark övertygelse om att skattefinansierad offentlig verksamhet skulle drivas av offentliga organ.

Många kommunala verksamheter startades ursprungligen som enskilda initiativ. I äldre tid kan nämnas de avsevärda medel som donerades av privatpersoner för olika allmännyttiga ändamål såsom undervisning, sjukhus och "barmhärtighetsinrättningar" av olika slag. Under senare tid har folkrörelser drivit verksamheter som därefter inkorporerats i kommunen eller landstinget. Exempel på detta är drift av kultur- och

[5]Regeringens skrivelse 1994/95:220, Utvecklingen inom den kommunala sektorn s. 6

fritidsanläggningar, bibliotek, samlingslokaler, barnstugor, mödravårdscentraler m.m.

2.1.2 Förändringstrycket

Inom den offentliga sektorn pågår nu ett omfattande förändringsarbete. Utöver renodlad privatisering går utvecklingen mot ökad marknadsorientering och nya verksamhetsformer med inslag av konkurrens.[6] På senare tid kan det främsta motivet för förändringsarbetet sägas vara att staten, kommunerna, landstingen och andra offentliga organ måste tillgodose medborgarnas behov och krav på en god offentlig service med krympande ekonomiska resurser. Möjligheterna att täcka gapet mellan inkomster och utgifter genom upplåning, skattehöjningar eller utförsäljning av offentlig egendom är begränsade.

För statens del har handlingsutrymmet minskat dramatiskt. Med ett budgetunderskott på omkring 213 miljarder kronor för budgetåret 1995/96 och en statsskuld på 1565 miljarder kronor (prop.1994/95:150) är det nödvändigt att ompröva samtliga offentliga åtaganden. För att få balans i statsbudgeten krävs att de statliga transfereringssystemen, som omfördelar resurser mellan hushåll, företag och kommuner skärs ned. De statliga förvaltningsmyndigheternas och de statligt ägda företagen måste också räkna med ytterligare neddragningar.

Kommunerna och landstingens ekonomi har försämrats genom att statliga bidrag urholkas till följd av inflationen och att det kommunala skatteunderlaget har minskat. Enligt Kommunförbundet minskade de reala skatte- och statsbidragsinkomsterna med omkring 11 procent mellan åren 1992 och 1995.[7] Trots att efterfrågan på kommunal service ökade minskade kostnaderna för kommunernas ordinarie konsumtion (utbildning, barn- och äldreomsorg m.m.) med åtta procent mellan 1992 och 1995. Kostnader för socialbidrag och arbetsmarknadsåtgärder ökade dock under samma period vilket innebar att kommunernas totala kostnader kunde minska med omkring fem procent. För åren 1996 till och med 1998 beräknas "gapet" mellan ökande behov och minskade utgifter för kommunal konsumtion till omkring två procent per år.

---

[6] Prop. 1992/93:56 s. 6 (ny konkurrenslagstiftning)

[7] Kommunernas ekonomiska läge, Februari 1995, Svenska Kommunförbundet

De krympande resurserna måste användas på ett så effektivt och rationellt sätt som möjligt. Därför har det ställts krav på och kommer att ställas krav på koncentrerat serviceutbud, förbättrad produktivitet, ökad effektivitet och ökad avgiftsfinansiering inom den offentligt finansierade tjänsteproduktionen.

2.1.3 Förändringsarbetets huvudlinjer

En förutsättning för det pågående förändringsarbetet har varit att åtskilliga offentliga legala och finansiella monopol har avskaffats samt att den statliga detaljregleringen av den offentliga verksamheten har minskat och ersatts med målstyrning. På det statliga området har t.ex. affärsverken förlorat sin rättsliga särställning. För kommuner och landsting har den fria nämndorganisationen och avvecklingen av de specialdestinerade statsbidragen gjort det möjligt att i större utsträckning föra in konkurrens i verksamheten. Avregleringarna har medverkat till att den offentliga förvaltningen "avbyråkratiserats" och i ökande utsträckning ersatts med "entrepreneurial government" dvs. en ny förvaltningskultur[8] som utmärks av att:

* den uppmuntrar till konkurrens mellan olika utförare,
* den stärker användarnas direkta inflytande över verksamheten,
* den mäter vad som blir slutresultatet av verksamheten (outcome) snarare än vad som sätts in i form av resurser,
* den genomsyras av uppdraget att förverkliga målet för verksamheten, inte av att till varje pris följa utfärdade regler,
* den omdefinierar sina klienter, patienter etc. till kunder med rätt att välja mellan olika alternativ,
* den försöker förebygga problem istället för att gripa in när problemen redan uppstått,
* den lägger ned energi på att få intäkter istället för att bara förbruka anslagen,
* den tillämpar närhetsprincipen och delegerar beslutsrätt när så är möjligt,
* den föredrar marknadsmekanismer framför byråkratiska mekanismer,
* den strävar efter att ge den privata och ideella sektorn ett större ansvar för offentlig service.

---

[8] Jfr Osborne, Gaebler, Reinventing Government, 1992

När det gäller förändringar inom varje offentlig huvudmans ansvarsområde kan schematiskt och därmed starkt förenklat förändringsarbetet sägas fortgå efter tre strukturella huvudlinjer.

(1) Privatisering
(2) Marknadsorientering och konkurrens inom ramen för myndighetsformen
(3) Ökad användning av alternativa driftformer

Inom dessa huvudlinjer kan konkurrens i någon form ha en avgörande betydelse som drivkraft i förändringsprocessen. Det ökade inslaget av konkurrens i den offentliga verksamheten har sannolikt medfört besparingar och i de flesta fall lett till en allmän kvalitetsförbättring av offentlig service. Den ökade marknadsorienteringen av den offentligt bedrivna verksamheten kan emellertid även medföra en negativ påverkan för företag på den privata marknaden genom att offentliga aktörer anammar det privata näringslivets beteenden men utan något egentligt ansvar för verksamhetens ekonomiska utfall. I det följande ges en närmare beskrivning av förändringsarbetets strukturella huvudlinjer. I kapitel 8 analyseras och systematiseras vilka huvudsakliga konkurrensproblem som kan uppkomma när ledningen för den offentliga "aktören" anammar ett marknads- och konkurrensinriktat synsätt.

2.1.4 Privatisering

Vissa delar av den offentligt bedrivna och skattefinansierade verksamheten kan avvecklas och överlämnas till marknaden. I debatten har ofta marknadsorientering, konkurrensutsättning och bolagisering m.m. etiketterats som "privatiseringar". I verkligheten är renodlade "privatiseringar" relativt sällsynta. Privatisering innebär att det allmänna helt och hållet frånhänder sig ansvaret för en uppgift som tidigare bedrivits i offentlig regi eller i varje fall med stöd av offentliga medel. Det allmänna avvecklar således både driftansvaret och finansieringsansvaret för verksamheten. En sådan privatisering, dvs. att det allmänna avstår från såväl drift som finansiering av en viss verksamhet som tidigare bedrivits i offentlig regi, kan inom överskådlig framtid förväntas ske i begränsad omfattning

Uförsäljning av statliga företag och annan statlig egendom utgör exempel på privatisering i dess egentliga bemärkelse. En systematisk försäljning av statliga företag inleddes 1991. Företag som AssiDomän

AB, Celsius Industrier AB, Cementa AB, Pharmacia AB, OK Petroleum AB och Svenskt Stål AB har sålts. Totalt har privatiseringarna inbringat 23 miljarder kronor till statskassan.[9]

I kommunerna och landstingen är privatiseringar en marginell företeelse. Detta beror främst på att kommunala verksamheter i allt väsentligt är obligatoriska verksamheter som kommunerna och landstingen är skyldiga att ombesörja. I vissa fall förekommer det att en viss verksamhet avvecklas och tas över av privata företag eller föreningar utan att något uppdrag eller löfte om bidrag för fortsatt verksamhet. Detta har förekommit när det gäller turistanläggningar, småbåtshamnar, campingplatser och alpina anläggningar.

2.1.5 Marknadsorientering och konkurrens inom ramen för myndighetsformen

Ökad avgiftsfinansiering
Myndigheternas verksamhet finansieras till huvudsaklig del genom att politikerna anslår skattemedel för verksamheten. Åtskilliga myndigheter finansierar verksamheten såväl genom anslag som genom avgifter. Statliga och kommunala affärsverk är exempel på myndigheter som i regel är helt och hållet avgiftsfinansierade. Dessa myndigheter har i regel någon form av monopol (rättsligt eller s.k. naturligt) där någon egentlig marknadsprissättning inte förekommer. Myndigheten kan också arbeta på en konkurrensutsatt marknad. Om det är fråga om en kommunal eller landstingskommunal myndighet kan rätten att ta ut avgift för de nyttigheter som myndigheten tillhandahåller vara begränsad genom den kommunala självkostnadsprincipen. De totala avgifterna i kommunerna svarar enligt Svenska kommunförbundet och SCB sammantaget för 14 procent av de totala bruttokostnaderna.[10]

Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos statliga förvaltningsmyndigheter
Riksrevisionsverket (RRV) har på regeringens uppdrag gjort en översyn av konkurrensutsatt affärsverksamhet hos statliga förvaltningsmyndigheter. I rapporten *Konkurrensutsatt affärs-verksamhet hos förvaltnings-*

[9]Regeringens skrivelse 1994/95:20, 1994 års redogörelse för företag med statligt ägande s. 8

[10]Vad kostar verksamheten i Din kommun, Bokslut 1993, s. 42

myndigheterna (Dnr 20-91-0908) redovisades en kartläggning av affärsverksamheten hos 23 statliga myndigheter[11] med en sammanlagd omsättning om 54 miljarder kronor budgetåret 1990/91. Affärsverksamheten svarade för ca 6 miljarder kronor. I rapporten (s.34) konstaterades att affärsverksamheten i princip verkade på marknader där det förelåg konkurrerande alternativ men att graden av konkurrens varierade från fall till fall. Den inhemska och internationella konkurrensen förutsågs dock sannolikt komma att öka. Av intervjuer med företrädare för myndigheterna hade utredarna erfarit att statsmakterna stimulerat fram en ökad uppdragsverksamhet inom myndigheterna. Uppdragsmodellen upplevdes som en verksamhetsform som på ett bra sätt bidrar till att kundorientera synsättet inom myndigheten som helhet och som också medför en ökad effektivitet. Statsmakternas "ägarambitioner" med uppdragsverksamheten upplevdes som svag och otydlig. En orsak till detta uppgavs vara att statsmakternas intresse mest hade fokuserats på uppdragsverksamheten som en alternativ finansieringsform av myndighetens verksamhet. Intresset kring utveckling av kärnverksamheten ansågs komma i andra hand. Myndigheternas ledningar saknade ofta en uttalad affärsambition med uppdragsverksamheten och det interna ansvaret för verksamheten var i flera fall otydligt. Myndighetstillhörigheten ansågs i många fall ge uppdragsverksamheten en legitimitet och en image av kvalitet, opartiskhet och tillförlitlighet. Detta upplevdes som en viktig konkurrensfördel och som betydelsefullt i samarbete med andra länder. Korssubventionering ansågs inte vara ett stort problem. Synpunkter på t.ex. prissättning hade framförts av konkurrenter, men inte särskilt ofta. De ekonomiska systemen ansågs tillgodose rimliga krav på kostnadsfördelning. Avskrivning och räntor togs oftast med i underlaget för den självkostnadsbaserade prissättningen. Avkastning på det av staten tillskjutna kapitalet var dock normalt inte inkluderad i prissättningen.

[11] Studien omfattade bland andra AMU, FörsvarsData, Försvarsmedia, AMS (Arbetslivstjänster), Banverket (Material- och industridivisionen), Fiskeriverket (Swedmar), Lantmäteriverket (Kartcentrum, Swedsurvey), Vägverket (Produktdivisionen), Patent- och registreringsverket (InterPat), Skogsstyrelsen (Frö- och plantverksamheten), Statens invandrarverk (Språksektionen).

Uppdragsmodellen
Ett inslag i marknadsorienteringen är den s.k uppdragsmodellen[12]. Denna modell utgör ett försök att under fortsatt politisk styrning åstadkomma marknadsliknande villkor mellan köpare och säljare för myndigheter som har inkomster från uppdragsverksamhet vid sidan av sina ordinarie myndighetsuppgifter. För statliga myndigheter innebär uppdragsmodellen följande.

1) Myndigheten får disponera över inkomsterna från sin avgiftsbelagda verksamhet. Full kostnadstäckning gäller i princip som ekonomiskt mål.
2) Myndigheten får tillgång till eget bankmässigt hanterat konto hos Riksgäldskontoret på vilket myndigheten får låna respektive placera överskott.
3) Myndigheten skall finansiera sina investeringar i anläggningstillgångar genom lån i Riksgäldskontoret mot marknadsmässig ränta.
4) Myndigheten har möjlighet att balansera visst överskott i ny räkning utan särskilt regeringsbeslut dvs. myndigheten behöver inte leverera in överskott till statskassan.

Med uppdragsverksamhet avses försäljning av sådana varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade, dvs. avgifterna regleras inte i lag och förordning till skillnad från offentligrättslig verksamhet. Exempel på uppdragsverksamhet är olika typer av konsulttjänster, utbildningstjänster och laboratorieundersökningar.

Budgetåret 1993/94 var myndigheternas intäkter från uppdragsverksamhet drygt 15 miljarder kronor[13]. Det är en kraftig minskning i förhållande till föregående budgetår, då avgiftsintäkterna från uppdragsverksamhet uppgick till drygt 29 miljarder kronor. Denna minskning beror till största delen på att delar av Byggnadsstyrelsen och AMU-gruppen har ombildats till bolag. Under budgetåret 1994/95 förväntas avgiftsintäkterna från uppdragsverksamhet stiga till ungefär samma nivå som budgetåret 1992/93. Detta beror på att de avgiftsintäkter som redovisas av Försvarets materielverk kommer att öka från drygt 3 miljarder kronor till drygt 19 miljarder kronor. Ökningen är en följd

[12] Jfr. Riksrevisionsverket, Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna, 1992.

[13] Riksrevisionsverket, Om avgifter och andra ersättningar i staten 1994

av att myndighetens verksamhet från och med budgetåret 1994/95 har blivit helt avgiftsbelagd. Den största delen av myndighetens avgiftsinkomster härrör dock från andra myndigheter.

Uppdragsverksamhetens kunder finns såväl inom som utanför den statliga sektorn. Statliga myndigheter står för ungefär 54 procent av intäkterna.

Det ekonomiska målet för uppdragsverksamheten är till övervägande del full kostnadstäckning, dvs. intäkterna skall täcka verksamhetens kostnader, såväl direkta som verksamhetens andel av de indirekta kostnaderna. I praktiken behöver dock inte kostnaderna för varje enskild produkt eller tjänst som en myndighet tillhandahåller mot avgift täckas genom avgiften. Det är rimligt att det resultatområde som produkten eller tjänsten ingår i balanseras över en resultatperiod på tre till fem år.

Enligt 10 § kapitalförsörjningsförordningen har myndigheter som har rätt att disponera inkomsterna i verksamheten rätt att balansera årets resultat i ny räkning förutsatt att årets resultat och det balanserade resultatet tillsammans inte överstiger 10 procent av verksamhetens omsättning. I annat fall skall myndigheten föreslå regeringen hur överskott skall disponeras eller underskott täckas.

Av de ca 90 myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet har 23 myndigheter uppdragsintäkter över 100 miljoner kronor, vilket motsvarar ungefär 91 procent av de totala intäkterna från uppdragsverksamheten. Den genomsnittliga kostnadstäckningsgraden för dessa myndigheter kan beräknas till drygt 100 procent.

Tre av dessa 23 myndigheter är helt avgiftsfinansierade. Fortifikationsförvaltningen, Exportkreditnämnden samt Statens löne- och pensionsverk. Lägst intäktstyngd av de 23 myndigheterna har Chefen för marinen, där den avgiftsfinansierade verksamheten endast utgör en procent av den totala verksamheten. med intäktstyngd menas den andel av kostnaderna för myndighetens totala verksamhet som finansieras med avgifter.

Tabell

Myndigheter med intäkter över 100 mkr i uppdragsverksamhet under budgetåret 1993/94

Myndighet:	**Intäkter:**
Försvarets materielverk	3 382
Fortifikationsförvaltningen	2 093
Exportkreditnämnden	1 705
Universitet och högskolor	1 473
Skogsvårdsorganisationen	758
Vägverket	521
Banverket	426
Lantmäteriet	394
Riksgäldskontoret	387
Skattemyndigheterna	213
Chefen för marinen	212
Statens löne- och pensionsverk	209
Arbetsmarknadsverket	208
Länsstyrelserna	204
Sveriges lantbruksuniversitet	190
Statistiska centralbyrån	189
Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer	189
Riksrevisionsverket	182
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	178
Kriminalvårdsverket	164
Överstyrelsen för civil beredskap	155
Allmänna advokatbyråerna	118
Försvarets forskningsanstalt	101
Summa	**13 651**

Beställar - utförarmodellen (intraprenader)

Beställar - utförarmodellen (BUM) i någon form finns i drygt 70 kommuner och landsting.[14] BUM kännetecknas av att två av huvuduppgifterna i en myndighets förvaltning - beställaruppgiften och utförar/

[14] Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet, Ds 1993:27 s.127

producentuppgiften separeras. En marknadsliknande relation skapas mellan beställaren och utföraren. Därigenom förmodas följande inträffa.

1) Myndighetens produktivitet och effektivitet ökar till följd av konkurrens och ökad marknadskänsla.
2) Myndigheten behöver inte tillgripa konkurrensutsättning och bolagisering.
3) Myndighetens ansvariga politiker får en ändrad politikerroll och ansvaret för de anställda vidgas.

Intraprenader efter genomförd konkurrensutsättning
Offentlig serviceproduktion har i viss utsträckning utsatts för konkurrens genom anbudstävlingar där externa anbud jämförts med bud från egenregin. Genomförda konkurrensutsättningar med deltagande av egenregi har i flertalet fall resulterat i att de ansvariga bedömt det interna budet vara det mest fördelaktiga. Om en upphandling resulterar i att ett internt bud antas innebär det att verksamheten alltjämt kommer att drivas i egen regi. Juridiskt-tekniskt innebär det att upphandlingsförfarandet avbryts. Även i de fall där det interna budet antagits har konkurrensmomentet i ofta medfört avsevärda effektivitetsvinster i den egna produktionen.

Intraprenader utan extern konkurrens
I många kommuner och landsting har man valt att enbart arbeta med intern konkurrens på interna "marknader". Avsikten är att åstadkomma ett konkurrenstryck inom kommunen eller landstinget utan att vända sig till den privata marknaden. Ibland har avsikten varit att förbereda organisationen inför en kommande konkurrensutsättning. Intern konkurrens och interna upphandlingar inom ramen för den s.k. beställar-utförandemodellen har i flera fall resulterat i lägre kostnader. I andra fall har det medfört administrativa merkostnader.

2.1.6 Ökad användning av alternativa driftformer

Med alternativa driftformer avses att en offentlig verksamhet helt eller delvis finansieras med skattemedel och att verksamheten utförs av någon annan än den myndighet som finansierar verksamheten. Utföraren är normalt en privaträttslig organisation men även statliga myndigheter, kommuner och landsting kan fungera som utförare.

De alternativa driftformerna är

a) offentligt ägda företag (bolag, stiftelser etc.)
b) driftentreprenader
c) bidragsfinansierad enskild verksamhet t.ex. föräldrakooperativa daghem och fristående skolor
d) kundvalssystem med enskilda utförare
e) köp av enstaka tjänster (t.ex. plats på behandlingshem)

Samtliga alternativa driftformer har ökat något i omfattning under senare år. Inslaget av extern konkurrens varierar.

Offentligt ägda företag
En betydande och ökande del av den statliga affärsverksamhet drivs i privaträttsliga former, dvs. i aktiebolag, stiftelser etc. Staten är ensam eller dominerande ägare till ett femtiotal företag och affärsdrivande verk. Med dotterbolag omsätter de statliga företagen och affärsverken (exkl. kreditinstituten) omkring 250 miljarder kronor per år[15]. År 1983 fanns det 1 214 kommunala företag. De kommunala företagens omsättning uppgick detta år till närmare 40 miljarder vilket motsvarade drygt 1/5 eller 20 procent av kommunernas omslutning[16]. Företagen sysselsatte cirka 42 000 personer. År 1992 hade antalet företag ökat till 1534 enheter. Antalet kommunala företag uppgick 1993 till 1455 enheter, dvs. en minskning med 79 enheter. Företagens omsättning uppgick till 115 miljarder kronor. Den totala balansomslutningen var cirka 418 miljarder kronor. Företagen sysselsatte 48 860 anställda[17]. Om man räknar med de landstingsägda företagen uppgick de kommunala företagens omsättning år 1993 till 129 miljarder kronor. Av kommunernas koncernredovisningar för 1992 framgår att cirka 86,4 procent av verksamhetens totala kostnader (med eliminering för koncerninterna transaktioner) avsåg kostnader för drift i förvaltningsform och cirka 13,6 procent i företagsform För 1993 och 1994 är motsvarande siffra 85,7 procent respektive 14,3 procent. Om det inte görs någon elimine-

[15] Regeringens skrivelse 1994/95:20. 1994 års redogörelse för företag med statligt ägande.

[16] Ds C 1985:13 Kommunala företag, Delbetänkande av stat-kommunberedningen.

[17] Kommunägda företag 1993, SCB 1995.

ring för koncerninterna transaktioner blir andelen cirka 27 procent. Om jämförelsen görs på intäktssidan blir de kommunala företagens andel av de totala koncernintäkterna för 1992 cirka 18,6 procent, för 1993 cirka 20,9 procent och för 1994 cirka 21,3 procent.[18]

Verksamhetsområdena fastighetsförvaltning, energi, VA och avfall samt kommunikationer med sammanlagt 933 företag svarade för omkring 92 procent av företagens omsättning. Under 1994 har ett antal energiföretag bildats som en följd av att lagstiftaren påbjudit företagsformen som villkor för att verksamheten skall vara undantagen vissa kommunalrättsliga principer.

De kommunala företagen har under de senaste 10 åren ökat i antal med 241 enheter eller med omkring 20 procent. Ökningen av antalet företag ligger nästan uteslutande inom de tekniska sektorerna. De kommunala företagen har även ökat i relativ betydelse som andel av kommunkoncernernas totala kostnader respektive intäkter.

De statliga och kommunala företagen har i stor utsträckning förlorat sin tidigare priviligierade ställning som leverantörer till staten och kommunerna. De offentligt ägda företagen som omfattas av lagen om offentlig upphandling skall i regel lämna anbud i konkurrens med privata företag. I Konkurrensverkets rapport till utredningen anges att det finns skäl att anta att långa avtalstider eller förlängningsklausuler i avtal mellan en kommun eller landsting och eget bolag är vanligt förekommande. Därigenom kan syftet med lagen om offentlig upphandling komma att motverkas.

Driftentreprenader

Den offentliga sektorn har länge varit beroende av privata entreprenörer för att kunna erbjuda en fungerande service till medborgarna. På den tekniska sidan har entreprenörer byggt vägar, gator, sjukhus, kontor och bostäder. Privata entreprenörer har även anlitats för drift och underhåll av fordon, renhållning, städning m.m. Även inom den s.k. mjuka sidan förekommer driftentreprenader. Genom att anlita entreprenörer behöver myndigheterna inte bygga upp en egen kompetens och organisation för funktioner som den privata marknaden kan erbjuda till lägre kostnad.

---

[18] Källa Regeringens skrivelse 1994/95:220, Utvecklingen inom den kommunala sektorn samt SCB

Vid entreprenaddriven verksamhet fullgörs en uppgift på uppdrag av det allmänna. Uppgiften skall som regel upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling (se kap.6). Det allmänna är huvudman för verksamheten och ansvarar därigenom för verksamheten gentemot användarna.

Enligt en rapport utgiven av Konkurrensverket uppgick entreprenadandelen av de tjänster som utfördes i den kommunala och landstingskommunala sektorn 1992 till omkring 12 procent av de totala kostnaderna[19]. Om man räknar bort kostnader för myndighetsutövning, olika former av transfereringar[20] och subventioner av kommunal service blir siffrorna sannolikt i storleksordningen 15-20 procent. Enligt rapporten var endast cirka 7 procent av den kommunala verksamheten upphandlad i konkurrens.

Enligt en undersökning som genomfördes av SPK, *Kommunala tjänsteentreprenader 1990*, var detta år entreprenadandelen, inklusive bygg- och anläggningsentreprenader, cirka 12,5 procent. När det gällde driftentreprenader uppgick entreprenadandelen till cirka 6 procent. Undersökningarna är inte helt jämförbara. Av undersökningarna kan dock dras slutsatsen att mellan 1990 och 1992 var entreprenadandelen oförändrad eller ökade något. För åren 1993 och 1994 finns inga motsvarande uppgifter som täcker in alla kommunala sektorer.

Entreprenadandelen varierar dock mellan olika verksamheter, mellan olika kommuner och mellan olika landsting. Tekniska tjänster, s.k. "hårda" verksamheter, har traditionellt en mycket hög entreprenadandel. Bygg- och anläggningsentreprenader, färdtjänst och skolskjutsar är exempel på offentligt finansierade verksamheter som nästan uteslutande utförs av entreprenörer. Enligt en undersökning av Svenska kommunförbundet uppgick entreprenadandelen inom vatten- och avloppsverksamhet till 22 procent 1992[21]. Totalt sett svarade inköp och inhyrning av varor och tjänster svarade för 40 procent av kostnaderna.

---

[19] Konkurrensverket, Rapport om kommunal upphandling i konkurrens s.10.

[20] Enligt Kommunerna fram till 2020, Svenska kommunförbundet 1995, uppgick kommunernas transfereringsutgifter 1993 till 62 miljarder kronor eller 24 procent av de totala utgifterna.

[21] Externa resurser i kommunaltekniken, Svenska kommunförbundet 1993.

Enligt uppgifter från Socialstyrelsen och Skolverket som refereras i regeringens skrivelse 1994/95:220 om utvecklingen inom den kommunala sektorn var andelen entreprenader eller verksamhet i annan form ca 4 procent inom äldreomsorg, ca 2 procent inom skolan, ca 8 procent inom barnomsorgen och ca 57 procent inom missbrukarvården. Sannolikt har den totala entreprenadandelen ökat till följd av de konkurrens - och "privatiseringsambitioner" som dominerade den kommunala förändringsdiskussionen under åren 1992 -1994.

SCB har för Underprissättningsutredningens räkning genomfört vissa databearbetningar ifråga om antalet anställda och omsättning inom vissa relativt avgränsade sektorer där offentlig och privat näringsverksamhet verkar sida vid sida. Av materialet framgår att andelen privatanställda inom all öppen hälso- och sjukvården utgör 18 %, inom tandvården 34 %, vård och service till boende i servicehus 6,3 procent, HVB-hem 19,8 procent, daghem 6,5 %, äldre- och handikappomsorg 7,4 %, insamling, sortering och omlastning av icke miljöfarligt avfall 53, 4 %, industri- och institutionstvätt 68 %, konsumenttvätt 97 %. När det gäller stödfunktioner som t.ex. städning och storhushåll finns ingen tillförlitlig statistik eftersom dessa funktioner sällan redovisas separat i den offentliga verksamheten. Någon tillförlitlig omsättningsstatistik för ovan angivna sektorer finns inte.

Inom vissa tekniska sektorer är sannolikt entreprenadandelen högre i Sverige än i Storbritannien trots att brittiska kommuner och landsting är skyldiga att konkurrensutsätta egenregin enligt reglerna om Compulsory Competetive Tendering (CCT). Även inom t.ex. vård, omsorg och skola där entreprenadandelen endast uppgår till några få procent är vid en internationell jämförelse den andel av den kommunala verksamheten som är utlagd på entreprenad relativt hög i Sverige.

När det gäller sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg och skola finns en utbredd tveksamhet inför renodlade marknadslösningar i stor skala. Tveksamheten grundas ofta på en oro för att den offentliga insynen och möjligheterna att påverka verksamheten skall gå förlorad samt att "kunderna" inte har de kunskaper som krävs för en fungerande marknad. Denna tveksamhet har ibland betecknats som "paternalism", dvs. en föreställning om att medborgarna inte vet sitt eget bästa.

Under senare år har ett antal kommuner och landsting på frivillig väg valt att utsätta den egna verksamheten för konkurrens genom anbudsupphandling där egenregin fått lämna ett internt bud. I andra fall

har man valt att *inte* låta egenregin delta. Frågor om konkurrenssnedvridningar i samband med konkurrensutsättning behandlas i kapitel 8-10.

Bidragsfinansierad enskild verksamhet

Staten, kommunerna och landstingen lämnar årligen avsevärda direkta och indirekta bidrag som stöd till privata företag, föreningar och stiftelser. För kommunerna och landstingens del finns inga hinder mot att lämna stöd så länge det är fråga om verksamheter som har anknytning till kommunen eller dess medlemmar samt att mottagaren inte är näringsidkare. Om bidraget utgör ersättning för något som utförs för det allmännas räkning gäller lagen om offentlig upphandling. Bidrag som ges till ideell verksamhet, till exempel idrottsföreningar, utgör dock sällan ersättning för utförda tjänster.

Den bidragsfinansierade enskilda daghemsverksamheten motsvarar idag omkring 8-10 procent av den totala samhällsfinansierade daghemsverksamheten. Med hänsyn till den s.k. barnomsorgsgarantin, som gäller från och med den 1 januari 1995, finns utrymme för en expansion av den enskilda barnomsorgen. Kommunerna har emellertid alltjämt rätt att bestämma hur stort utbudet skall vara. Om det inte finns behov av ytterligare daghem i kommunen kan kommunen bestämma att nya enskilda daghem inte skall beviljas några bidrag.

Kundvalssystem med privata utförare

När en privat utförare anlitas inom ramen för ett kundvalssystem föreligger en alternativ driftform. Kundvalsmodeller med privata utförare förekommer inom äldreomsorgen och barnomsorgen. Kundvalssystem är i första hand ett system för att öka valfriheten för användarna och inte ett medel att pressa ned kostnaderna. Om användarna, till exempel föräldrarna inom barnomsorgen, väljer privata utförare uppkommer emellertid på sikt ett konkurrenstryck som kan öka kraven på ökad effektivitet i den offentligt bedrivna verksamheten.

Köp av enstaka tjänster

Kommuner och landsting har under lång tid anlitat privata företag för placering av t.ex. missbrukare på behandlingshem. Trots ett relativt stort utbud av behandlingsplatser har köparna inte kunnat dra några fördelar av den potentiella konkurrensen på marknaden. En viktig förklaring torde vara att dessa tjänster ofta är utformade för att passa enskilda individer som i praktiken begränsar urvalet. Enligt en SPK-studie av marknaden för placeringar på hem för vård eller boende (HVB) är

orsaken en dåligt utvecklad beställarkompetens samt bristfälliga instrument för uppföljning och utvärdering.[22]

2.1.7 Samverkansformer inom den offentliga sektorn

Samverkan mellan myndigheter är ett växande inslag i den offentliga sektorns förändringsarbete. Samverkan kan äga rum i privaträttslig form genom att t.ex. två kommuner sluter ett samarbetsavtal i någon viss fråga, köper tjänster av varandra eller bildar ett gemensamt aktiebolag, en stiftelse eller en förening för gemensamma angelägenheter. Offentligrättslig samverkan kan åstadkommas genom att två eller flera kommuner eller landsting inrättar ett kommunalförbund. Kommunalförbundet är en slags specialkommun som kan bildas för vilket kompetensenligt ändamål som helst.

Genom samverkan kan myndigheterna även åstadkomma besparingar genom gemensamt bruk och samordning av stödfunktioner såsom transporter, telefonväxlar, vaktmästerifunktioner, städning, matsalar m.m. Denna samverkansform går ibland under benämningen "sambruk". Enligt en rapport från Konkurrensverket erbjuder en rad olika myndigheter och offentliga organ tjänster, i konkurrens med privata företag, inom de verksamheter där de har överkapacitet. Enligt verket är sambruk-tjänsterna oftast skattefinansierade vilket leder till att konkurrensen snedvrids. Sambruk mellan olika huvudmän utan föregående upphandlingsförfarande kan strida mot lagen om offentlig upphandling och kommunallagen.[23]

2.2 Företagsstöd

2.2.1 Vad är företagsstöd ?

Staten, kommunerna och landstingen ger ett omfattande stöd till

---

[22] Upphandling av institutionsplatser *Hem för vård eller boende - HVB*, SPK:s rapportserie 1992:5

[23] Konkurrensverket, Sambruk i offentlig sektor - effekter på konkurrens och effektivitet.

näringslivet. Stödet kan utgå i form av direkta bidrag, förmånliga lån och räntesubventioner. Stödet kan även vara av indirekt natur t.ex. skattelättnader, garantiåtaganden, stödköp av varor eller tjänster m.m. Avgränsningen av begreppet företagsstöd kan göras på olika sätt. Konkurrensverket gör i rapporten *Offentligt stöd till näringslivet - Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet* följande klassificering av stödformer.

* *Generellt stöd* är stöd som inte är bundet till en specifik resurskategori, produktionsfaktor, produktionsinriktning, lokalisering etc. Stödet kan disponeras av företaget efter egna önskemål. Exempel: driftbidrag i form av reducerade arbetsgivaravgifter eller transportkostnader.

* *Selektivt stöd* är stöd som syftar till att stimulera en ökning av en viss resurskategori, produktionsfaktor, produktionsinriktning, lokalisering etc. Exempel: nyanställningsstöd.

* *Proportionellt stöd* är stöd som är kopplat till aktiviteter som fortgår över tiden Exempel: Regionalt transportstöd.

* *Marginellt stöd* är stöd som är kopplat till en befintlig aktivitet. Exempel: ett flertal sysselsättningsstöd.

* *Direkt stöd* är stöd som utgår vid nyttjandet av en viss produktionsfaktor. Exempel: Stöd lämnas till investering i produktionsanläggningar om stödet syftar till att främja tillkomsten av produktionsanläggningar.

* *Indirekt stöd* är stöd som inte lämnas till den resurskategori som stödet avser att främja. Exempel: I syfte att främja sysselsättningen lämnas stöd till investeringar i produktionsanläggningar.

* *Horisontellt stöd* är stöd som inte är inriktat mot särskilda företag, speciella branscher eller regioner utan mot ett brett spektrum av företag på marknaden. Exempel: stöd till forskning och utveckling (FoU), stöd till SME.

* *Branschspecifikt (vertikalt) stöd* är stöd som riktas mot en speciell bransch eller sektor i näringslivet. Exempel: Bankstöd, jordbruksstöd, presstöd.

* *Företagsspecifikt stöd* är stöd som riktas till ett speciellt företag. Exempel: omställningsstöd till ett krisföretag, nyetableringsstöd.

I en ESO-rapport, *Företagsstödet - vad kostar det egentligen ?* (Ds 1995:14) föreslås följande definition av företagsstöd.

"Direkta betalningar till företag eller indirekt stöd som t.ex. regleringar som med viss sannolikhet påverkar deras lönsamhet eller prissättning. Överföringar inom verksamhetsområden som normalt utförs inom den offentliga sfären eller som i första hand bör räknas som en del av de sociala trygghetssystemen räknas inte som företagsstöd."

Det bör observeras att ovanstående definition av företagsstöd är vidare än det statsstödsbegrepp som används i Romfördraget. Se vidare kapitel 7.

Samhällsekonomiska målen för företagsstöd
Teoretiskt kan de samhällsekonomiska målen för företagsstöd sammanfattas på följande sätt.

1) *Effektivitetsmål*: Stödet skall korrigera för externa effekter, kollektiva varor, stordriftsfördelar, monopolism och informationsasymmetrier som kan bidra till att nyföretagare får svårigheter att få tillgång till riskkapital.

2) *Stabiliseringspolitiska mål:* Företagsstöd kan stimulera investeringar, sysselsättning och konsumtion när efterfrågan är låg.

3) *Fördelningspolitiska mål:* Företagsstöd kan motiveras av en ambition att låta regioner eller befolkningsgrupper, t.ex. handikappade, kvinnor och invandrare få bättre villkor i arbetslivet och vid nyföretagande.

4) *Paternalism:* Samhället underkänner de val som konsumenterna träffar och ger därför stöd till produktion av t.ex. "finkultur".

5) *"Second-best":* Företagsstödet ges för att motverka negativa effekter av andra offentliga ingripanden, t.ex. företagsbeskattning.

2.2.2 Företagsstödets omfattning

Enligt ESO-rapporten uppgick det totala statliga företagsstödet under budgetåren 1982/83 - 1993/94 till i genomsnitt knappt 54 miljarder kronor per år. 1993/94 uppgick stödet till omkring 82 miljarder kronor. Det statliga stödet är fördelat på cirka 150 olika stödformer och administreras av drygt 60 olika myndigheter. Kommunalt och landstingskommunalt stöd uppgår till omkring 1,5 miljarder kronor per år.

Enligt ESO-rapporten är kostnaderna för det statliga stödet fördelat enligt följande. (miljoner kronor):

1) Branschinriktat stöd = 67 250 (bl.a. bankstöd, jordbruksstöd, presstöd, stöd till bokförlag, filmbolag m.fl., räntestöd till bostadsbyggande och företagsspecifikt stöd)
2) Forskning och teknisk utveckling = 877 (stöd till FoU via NUTEK, Industri- och nyföretagarfonden, Norrlandsfonden, kontaktsekreteriaten, teknikbrostiftelserna och strategiska stiftelser)
3) Exportfrämjande stöd = 74 (exportkrediter och u-krediter)
4) Småföretagsstöd = 311 (stöd till småföretagsutveckling via NUTEK, utvecklingsbolagen, innovationscentrum)
5) Stöd på miljö- och energiområdet = 799 (stöd via NUTEK för insatser för ny energiteknik, Energiteknikfonden)
6) Regionalpolitiska stöd = 1198 (lokaliseringsbidrag, transportstöd, nedsatta arbetsgivaravgifter, sysselsättningsbidrag och Norrlandsfonden)
7) Arbetsmarknadspolitiska stöd = 10 581 (ungdomspraktikplatser, rekryteringsstöd, beredskapsarbete, starta eget- bidrag, arbetslivsutveckling och bidrag till utbildning i företag
8) Administration = 876 (administrationskostnader för det företagsstöd som fördelas via Bankstödssnämnden, NUTEK, Kulturrådet, AMS, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, m.fl.)

Landstingens stödåtgärder sker i huvudsak genom de regionala utvecklingsbolagen. Landstingen satsar även på FoU, marknadsföring av regionen, bidrag till regionala råd, bidrag till stiftelser för samverkan mellan forskning och regionens näringsliv, bidrag till bevakningskontor i Bryssel, regional turism, näringslivsrådgivning, ut-bildning m.m.

Kommunal näringslivspolitik syftar till att främja näringslivsutvecklingen i kommunen. Verksamheten innefattar utbildning, information, service och rådgivning till kommunens företag, marknadsföring genom t.ex. mässor och andra aktiviteter, förvaltning av industrifastigheter m.m.

Kommunerna satsar även avsevärda resurser på uppföra och hyra ut lokaler till småföretag. Iordningställande och vidmakthållande av industriområden, industrispår, hamnar och annan kommunala infrastruktur är exempel på insatser som kan ha betydelse för företagens konkurrenskraft. Direkta eller indirekta bidrag till enskilda privata företag förekommer sannolikt i viss utsträckning.

2.2.3 Vissa stödformer

Regionalpolitiskt stöd
De övergripande målen för regionalpolitiken är uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket. Med hjälp av olika stödformer försöker staten främja regional balans.

Huvudansvaret för det regionalpolitiska stödet har Arbetsmarknadsdepartementet som fördelar ut medel till bl.a länsstyrelserna och Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK. Huvuddelen av alla beslut om regionalpolitiska stöd sker vid länsstyrelserna. Vad gäller ärenden om investeringsstöd där det totala godkända kapitalbehovet som ligger till grund för ansökan överstiger 20 miljoner kronor överförs dessa till NUTEK. Regeringen svarar således för ett mindre antal beslut. De ärenden som hänskjuts till regeringen är i regel av speciell natur och inte sällan komplicerade. Innan länsstyrelsen fattar beslut kan frågan remitteras till Almi Företagspartner och Länsarbetsnämnderna. Andra regionalpolitiskt motiverade stödformer bl.a. är transportstöd, sysselsättningsbidrag, nedsatta socialavgifter.

Arbetsmarknadspolitiskt stöd
Rekryteringsstöd får utgå med högst 50 procent av lönekostnaderna dock med högst 7000 kronor per månad och under högst sex månader till individer vars sysselsättning inte kan lösas på annat sätt. Anställning får ske tidigast den 1 juli det år den som skall anställas fyller 20 år. Av alla arbetslösa utgör gruppen långtidsarbetslösa ca 35 %, varav en stor andel är ungdomar (23 %) samt äldre i åldersgruppen 50 till 55 år.

Stödet skall användas som "morot" och meningen är att arbetsförmedlingarna skall utnyttja sitt förhandlingsutrymme i sina kontakter med företagen för att hålla nere stödet. Enligt den praxis som utbildats utgår regelmässigt en stödnivå på 50 % av lön och lönebikostnaden i fyra månader, något som kan ge upphov till konkurrenssnedvridningar

genom att överkompensera företag som anställer vuxen arbetskraft. Stödbeloppet per individ enligt nämnda tumregel blir ca 30-35 tkr per nyanställd, vilket motsvarar ca 3,5 miljarder kronor för budgetåret 1994/95. Av de personer som hade anställning med rekryteringsstöd under budgetåret var 88 % anställda inom den privata sektorn.

I mars 1994 uppdrog regeringen åt revisionsbyrån KPMG Bohlin att kartlägga hanteringen av beredskapsarbeten och rekryteringsstöd (Avrapportering skedde till Arbetsmarknadsdepartementet den 9 september 1994). Enligt Bohlins förekom en liten variation mellan stödnivå och tiden i åtgärderna, trots arbetsförmedlingsorganisationernas förhandlingsutrymme. Vidare hävdade många arbetsgivare att de tog emot rekryteringsstöd trots att de skulle anställt även utan stöd.

Utbildningsvikariat innebär att företag som ersätter ordinarie tjänst med ett vikariat berättigar arbetsgivaren till avdrag motsvarande maximalt 500 kronor per dag. Bidraget utnyttjas för vikarie när personal lämnar sin tjänst för exempelvis för vidareutbildning. Även den som går på utbildning erhåller bidrag med 75 kronor i timmen upp till maximalt 40 000 kronor. Uppskattningsvis 70 % av denna bidragsform går till den offentliga sektorn , företrädesvis till sjukvårds- och omsorgssektorn. Av dem som påbörjade utbildningsvikariat budgetåret 1993/94 var 73 % kvinnor.

Bidrag till utbildning i företag kan sägas ha ett klarare syfte än rekryteringsstödet men sänker samtidigt de indirekta arbetskraftskostnaderna. Bidraget utgår med 60 kr/timme för totalt 920 timmar (tot. ca 55 000 kr). Länsarbetsnämnderna använder detta bidrag i förhandlingarna med kommunerna för att förmå dem att inte säga upp personal. Av beräknade medel för budgetåret 1993/94 på 2,15 miljarder kronor för utbildning i företag utbetalades endast 419 miljoner kronor. En förklaring till detta utfall enligt AMS årsredovisning var att andra åtgärder prioriterades till följd av den snabbt ökade tillströmningen av arbetslösa.

Starta-eget-bidrag berättigar till 6 månaders ersättning motsvarande a-kassa eller KAS enligt förordningen om arbetsmarknadsutbildning. Sedan 1 juli 1993 är denna åtgärd prioriterad och syftar till att ge ett tillskott till nyföretagarens försörjning under initialskedet som egen företagare. Under budgetåret 1993/94 skedde en fördubbling av beslut om starta-eget-bidrag från 9 000 18 000 i förhållande till föregående budgetår. Totalt utbetalades 935 miljoner kronor under budgetåret

1993/94, varav huvuddelen gick till nyföretagande inom handel, restaurang- och konsultverksamhet. I samarbete med länsarbetsnämnderna och NUTEK har AMS utarbetat riktlinjer för tillämpning av starta-eget-bidraget med målsättning att få en effektivare och mer likformig handläggning av bidraget i hela landet. (Riktlinjerna har delats på remiss till Konkurrensverket under föregående budgetår). Denna bidragsform skall särskiljas från det nyföretagarlån som kan utgå med totalt 100 000 kronor under förutsättning av en egeninsats om 10 000 kronor.

Två bidragsformer som kan orsaka konkurrensproblem är beredskapsarbete och stöd till offentligt skyddat arbete (socialmedicinskt motiverat stöd). Ett uppmärksammat problem beträffande beredskapsarbete är att kommunerna inte alltid iakttar att de har skyldighet att vid anbudstävlingar skriva in i förfrågningsunderlaget att uppdraget kan utföras med beredskapsarbete. Detta bidrag utgår med högst 50 procent av lönekostnaden dock högst med 7000 kronor per månad, vid investeringsarbeten högst 1500 kronor per dag alternativt 2500 kronor per dag i stödområde.

Näringspolitiskt stöd

Almi Företagspartner AB (f.d. Utvecklingsfonden) består av 23 bolag och finns representerade i samtliga län. De krav som ställs på verksamheten är att Almi i sin kreditgivning skall tjäna ihop till inflationen, dvs. kapitalet skall i reala termer hållas intakt men utan något vinstkrav. Det innebär i praktiken ett visst, om än litet, mått av subvention i förhållande till en affärsmässig utlåning av riskkapital.

Målsättningen med den nu beskrivna näringspolitiken är att kompensera företag för dess litenhet och de problem som uppkommer när ny verksamhet skall startas upp. Insatserna omfattar, utöver finansieringshjälp, även olika slags rådgivning. Rådgivningen utgör i praktiken omkring hälften av Almi:s verksamhet.

De regionala bolagen ägs av staten och respektive landsting. Moderbolaget, som fördelar 2,5 miljarder kronor på de regionala bolagen, ägs till 51 % av staten.

I de regionala bolagens styrelser sitter åtta ledamöter, fyra vardera från statens respektive landstinget. Dessa har utsätts av moderbolaget genom ett avtalsenligt förfarande där sju näringslivsorganisationer deltar i nomineringen av representanter. Detta motverkar risk för att enskilda

företag gynnas.

Industrifonden, som också förfogar över 2,5 miljarder kronor, fördelar sina medel jämt mellan de två verksamhetsområdena 1) utvecklingsprojekt riktade till företrädesvis industriföretag (i viss mån även till små och medelstora företag) och 2) nyföretagarlån, vilka successivt kommer att överföras till Almi.

Industrifondens administrerar Innovationscentrum, en stiftelse vars urkund stipulerar att det belopp om 500 miljoner kronor som stiftelsen förfogar över skall användas fullt ut för "tidiga" stöd och med ett subventionsinslag.

Lån till kvinnliga företagare utgår med totalt 50 miljoner kronor för budgetåret 1994/95 och avser verksamheter med relativt sett högre risknivå. Denna långivning innehåller inget förbud mot subventioner. Enligt förslaget inför nästa 18-månadersperiod kommer denna låneform att tilldelas 200 miljoner kronor, vilket innebär en ökad satsning på det kvinnliga företagandet. För att erhålla denna låneform krävs egenfinansiering om minst 50 %.

2.3 Samhall

När Samhall startade sin verksamhet i januari 1980 förekom en hel del kritik från privata företag med anklagelser om orättvis prissättning/-underprissättning. Kritiken avtog efter det att verksamheten fann sina former. För närvarande har problemen i viss mån återkommit inom några av de 12 affärsområden som konstituerar Samhalls affärsverksamhet.

Det gäller i första hand
- egna butiker som Samhall driver i glesbygd
- restauranger som drivs i samarbete med Accor - en fransk restaurangkedja
- bensinstationsservice
- fastighetsskötsel, renhållning och reparationsarbeten
- hemtjänst, exempelvis matleveranser

Produktionen inom Samhallskoncernen sker i ett 20-tal regionala dotterbolag. Man arbetar i olika arbetslag med en arbetsledare. En stor del av verksamheten utgörs av legotillverkning där Samhall i egenskap

av underleverantör producerar insatsvaror till tillverkningsindustrin. Utvecklingen går bl.a. av effektivitetsskäl mot mindre tillverkning och mer tjänsteproduktion. Effektivitetsförbättringarna skall emellertid inte uppnås genom ökat arbetstempo, en aspekt som är särskilt påpassad från handikapporganisationer.

Företagsgruppen var tidigare organiserad med ett dotterbolag i varje län men har sedan genomfört sammanslagningar av dotterbolag för att minska administrationskostnaderna och effektivisera affärsstrukturen. Utöver de för närvarande 19 regionala dotterbolagen finns även tre särskilda affärsbolag och fem säljbolag. Säljbolagen samordnar produktutveckling och marknadsföring av viss varugrupp. Dessa bolag har inget ansvar för produktion, personal eller lokaler. Samhall har även representationskontor i sex länder. Affärsbolagens funktion är att samla enheter inom olika regionala företag verksamma inom samma produktområde. Ett samlat ansvar för investeringar, produktutveckling och marknadsföring ger en ökad effektivitet. Produktionen ligger dock kvar - med ca. 800 mindre arbetsställen spridda över landet.

Koncernledningen fattar beslut i frågor om företagsförvärv, då detta betraktas som särskilt känsligt från konkurrenssynpunkt. Ett krav på koncernen från statsmakternas sida är att årligen minst 3 % av de arbetshandikappade anställda skall slussas ut på den reguljära arbetsmarknaden. Detta krav har uppfyllts. År 1994 lämnade 4,7 procentenheter av dessa anställd Samhall för andra arbeten. Vid sådana övergångar tillämpas som regel en prövotid för den anställde med rätt att gå tillbaka till Samhall. Vidare utgår stöd till mottagande företag under ett antal månader. Statsmakterna begär att Samhall redovisar varaktigheten i övergångarna.

Arbetsförmedlingen har ensamrätt att hänvisa personer till anställning. Ett annat av statsmakternas krav på Samhall och Arbetsmarknadsverket är att minst 40 % av de personer som nyrekryteras till Samhall skall komma från vissa prioriterade grupper med psykiska funktionshinder, utvecklingsstörning eller mer än ett funktionshinder.

Ca 29 000 av de anställda i Samhallskoncernen är arbetshandikappade som rekryteras från arbetsförmedlingen. De utgör 89 % av samtliga anställda vilket kan jämföras med en andel av 76 % vid företagsgruppens bildande år 1980. Det är en strävan för Samhall att arbetshandikappade skall kunna utföra allt mer även av service och administrativa uppgifter.

Samhall säljer även rehabiliteringstjänster i form av arbetsträningsprogram, främst till försäkringskassorna. I denna verksamhet gäller principen "full kostnadstäckning". Samhall har identifierat att behovet av dessa tjänster i arbetslivet är stort och avser att öka marknadsandelarna inom detta område. År 1994 uppgick den faktureringen för rehabiliteringstjänster till 56,4 miljoner kronor, vilket är en ökning med 61 % jämfört med året innan.

Inför Samhalls omvandling från stiftelseorganisation till aktiebolag år 1992 ställde statsmakterna som krav att statens kostnader för verksamheten successivt skulle minska. Under en femårsperiod skulle effektivitetsförbättringar och en förändrad företagsorganisation medverka till att statens ersättning begränsas till att högst svara mot lönekostnaden för de arbetshandikappade anställda samt kostnader för Samhalls fastighetsfond.

För budgetåret 1992/93 erhöll Samhall statsbidrag med 5 miljarder kronor. För det 18 månader långa budgetåret 1995/96 har riksdagen anvisat 6 774,6 miljoner kronor, eller, beräknat för en 12-månadersperiod, 4 516,5 miljoner kronor. Det anvisade beloppet innefattar en engångsbesparing på 300 miljoner kronor för budgetåret 1995/96 (200 miljoner kronor för 12 månader). Vid beräkning av anslaget för budgetåret 1997 i kommande budgetarbete skall grunden för beräkningen utgöras av ett belopp på 4 716,4 miljoner kronor, dvs. med ett återläggande av engångsbesparingen. Som en jämförelse kan nämnas att lönekostnaden för de arbetshandikappade anställda kalenderåret 1994 uppgick till 3 938,7 miljoner kronor.

I det effektiviseringsarbete som pågår inom Samhallkoncernen ingår bl.a. att ersätta framför allt viss verkstadsindustriell verksamhet, t.ex. metallindustri, med mindre kostnadskrävande verksamhet. Delar av denna produktion har påverkat rörelseresultaten negativt eftersom kostnaderna för produktionen varit väsentligt högre än intäkterna.

Samhalls konkurrensstrategi och prissättningsprinciper

Enligt statsmakternas intentioner skall Samhall i sitt marknadsagerande tillse att inte komma i konflikt med konkurrenslagens regler om underprissättning. Därför har Samhall utarbetat principer eller riktlinjer för en marknadsmässig prissättning. Särskilt uppmärksammas om Samhall närvarar i branscher som kännetecknas av överkapacitet eller när Samhall startar verksamhet i en helt ny bransch. Vidare strävar Samhall att inte uppnå en marknadsdominerande och därmed prisledan-

de ställning.

Om marknadspriset genom jämförelser med andra företag inte kan fastställas utgår man från en s.k. normkalkyl som baseras på de förutsättningar ett privatägt företag med likvärdig produktions-utrustning skulle låtit utgöra grund för sin prissättning.

Merkostnader uppkommer bl.a. till följd av att

- arbetstempot och arbetsförhållanden i övrigt måste anpassas med hänsyn till aktuellt handikapp
- lokaliseringen grundats på arbetsmarknadspolitiska överväganden (ej företagsekonomiska) och
- stödinsatser görs för att slussa personer över till den reguljära arbetsmarknaden.

Den merkostnadsersättning som staten ger Samhall kan inte kombineras med andra statliga bidrag såsom regionalt stöd eller bidrag för arbetshjälpmedel. För rehabiliteringstjänster gäller att priserna skall motsvara minst full kostnadstäckning, dvs. inom detta affärsområde skall priserna täcka verksamhetens samtliga kostnader.

Kontaktrådet Samhall - näringslivet
Kontaktrådet inrättades år 1980 genom en överenskommelse mellan Samhall och de tre näringslivsorganisationerna Svenska Handelskammareförbundet, Sveriges Industriförbund och Företagarnas Riksorganisation. Sedan Samhall gått in i detaljhandelsbranschen har rådet utökats med en ledamot från Sveriges Köpmannaförbund.

Kontaktrådets två huvuduppgifter är dels prövningsverksamheten med utredning och prövning av klagomål, dels informations- och debattverksamheten. Samhall har genom en utfästelse åtagit sig att följa de rättelser som Kontaktrådet rekommenderar. Näringslivsorganisationerna har å sin sida åtagit sig att verka för, så långt som föreningsmandatet sträcker sig, att också medlemsföretagen skall respektera rådets rättelser. Kontaktrådets prövning sker efter skriftlig anmälan till rådets sekreterare. Klagomålet skall avse osund konkurrens eller annat otillbörligt marknadsuppträdande för att ärendet skall registreras och tas upp till prövning. Vidare förutsätts som regel att klagomålen är riktade mot ett konkurrerande företag inom samhallkoncernen och att klagomålen innehåller yrkande om att det påstådda osunda beteendet snarast bör upphöra.

I komplicerade ärenden anlitas extern expertis för att biträda sekreteraren i rådet. Utredningsarbetet sker under sträng sekretess gentemot utomstående personer, företag och organisationer. Uttalanden av principiell betydelse ("prejudikat") återges efter avidentifiering av företagens namn etc. i Kontaktrådets verksamhetsberättelse för att fungera som vägledning. Parterna debiteras inga avgifter eller kostnader i anslutning till prövningsförfarandet.

Uppföljning av hur rekommendationer om rättelser efterlevs bevakas av Kontaktrådet. Om "svaranden" är något av Samhalls dotterbolag framförs rådets kritik till bolaget via koncernledningen.

3 Internationell utblick

I detta kapitel redovisas våra erfarenheter av hur konkurrensproblem i samband med offentlig näringsverksamhet, konkurrensutsättning och offentlig stödgivning uppfattas och hanteras i Danmark, Norge, Finland, Island, Storbritannien och Tyskland. I dessa länder pågår ett omfattande förändringsarbete inom den offentliga sektorn. Detta sker dels genom privatiseringar i form av utförsäljningar av offentligt ägda företag dels genom ökade inslag av konkurrens inom den offentliga sektorn. Förändringarna syftar till att uppnå ökad kostnadseffektivitet och bättre kvalitet för medborgarna. I alla sex länderna har den offentliga näringsverksamheten kritiserats för bristande kostnadsredovisning, korssubventionering av konkurrensutsatt verksamhet och konkurrenssnedvridande stödgivning. Några mera ingående utredningar och försök till kvantifiering av konkurrensproblemen har inte företagits i något av länderna. Det synes dock finnas ett samband mellan den offentliga sektorns relativa storlek och förekomsten av konkurrensproblem. I länder med en förhållandevis liten offentlig sektor och där statliga, lokala och regionala organ endast får ägna sig åt sådant som har ett uttryckligt stöd i särskild lagstiftning, är konflikterna mellan offentlig och privat sektor relativt begränsade. I länder där den offentliga sektorn är av större omfattning och den lokala och regionala nivån präglas av ett större mått av självbestämmande finns i regel flera potentiella konfliktanledningar.

3.1 Inledning

I alla länder förekommer strävanden att effektivisera den offentliga sektorns olika institutioner. I många avseenden finns betydande likheter och parallella utvecklingstendenser. Detta gäller särskilt inom den

europeiska unionens medlemsländer. En viktig faktor är EU:s regler om upphandling och konkurrens som är bindande för såväl medlemsländerna som för Norge (genom EES-avtalet). EU-reglerna redovisas i kapitel 5. Den offentligrättsliga regleringen i övrigt skiljer sig dock i väsentliga hänseenden. Förhållandena i Danmark, Finland, Island och Norge är givetvis av stort intresse eftersom den offentliga sektorn i dessa länder i storlek och rättslig reglering i allt väsentligt liknar den svenska. Av särskild betydelse är att nordiska kommuner och landsting har, internationellt sett, en ovanligt stark ställning gentemot staten. Förhållandena i Storbritannien är av intresse av flera orsaker. Till att börja med är det få andra länder som så konsekvent introducerat marknadslösningar i den offentliga verksamheten. Vidare framstår för många Storbritannien som ett föredöme och en inspirationskälla när det gäller privatisering och konkurrensutsättning av offentligt finansierad serviceproduktion. I Tyskland förs en livlig privatiseringsdebatt. Lagstiftning och utvecklingstendenser i Tyskland har fått en ökad relevans för det svenska reformarbetet eftersom Tysklands politiska betydelse har vuxit på senare år.

3.2 Danmark

Danmark har liksom Sverige en stor offentlig sektor och ett högt skattetryck. Statens, kommunernas och amtskommunernas (landstingens) samlade utgifter motsvarar drygt 60 procent av bruttonationalprodukten (BNP).

Statlig näringsverksamhet

Statlig näringsverksamhet förutsätter att verksamheten har stöd i lag (særlov eller bevillningslov). Den kan bedrivas i myndighetsform (statslige institutioner) eller i privaträttslig form (selskaber, selvejende institutioner el. likn.). Verksamheten är normalt anslagsfinansierad (statsvirksomhed) men kan även vara avgiftsfinansierad (indtægtsdækket virksomhed).

Budgetvejledningen

För statens försäljning av varor och tjänster gäller sedan 1992 den s.k. Budgetvejledningens regler om priskalkylering. I dessa slås det fast att det råder förbud mot korssubventionering mellan olika verksamheter. De statliga myndigheternas priser skall bestämmas så att de genomsnittliga fasta och rörliga kostnaderna för verksamheten blir täckta, åtminstone på sikt. Om prissättningen inte står i överensstämmelse med Bud-

getvejledningen och det görs gällande att priset innefattar ett konkurrenssnedvridande beteende (konkurrenceforvridende adfærd) kan klagomål inlämnas till 1) Ressortministeriet, 2) Finansministeriet och 3) Konkurrensrådet (Konkurrensverket).

Offentlig upphandling
EU:s regler om offentlig upphandling har i dansk rätt implementerats genom s.k. bekendtgørelser utfärdade av Industri- og samordningsministeriet respektive Bygge- og Boligstyrelsen. Det finns inte någon enhetlig dansk lag om offentlig upphandling. Upphandlingar som understiger tröskelvärdena respektive avser icke prioriterade tjänster (B-tjänster) behöver till skillnad från vad som gäller i Sverige inte följa några bestämda procedurregler. Klagomål angående överträdelse av EU:reglerna kan ges in till Klagenævnet for Udbud. Erfarenheterna från Klagenævnets verksamhet uppges vara att företag avhåller sig från att klaga på grund av rädsla för att bli svartlistade samt att små och mellanstora företag inte anser sig ha råd med advokatkostnader.

Licitationsloven
För bygg- och anläggningsarbeten gäller licitationsloven (nr 216 af 8.juni 1966). Lagen är tillämplig både för det allmänna *och* privata företag. Den gäller dock inte i den mån reglerna skulle strida mot EG:s upphandlingsregler. Reglerna syftar till att reglera konkurrensförhållandena beträffande upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader. Lagen föreskriver skyldighet för offentliga och privata byggherrar att tillämpa reglerna förutsatt att byggherren infordrar anbud från fler än två anbudsgivare. Genom lagen åstadkoms offentlighet ifråga om pris och kvalité och utgör därmed ett viktigt instrument för kostnadsstyrning. Den som överträder licitationsloven kan dömas till böter eller fängelse.

Udbudscirkulæret
För statliga myndigheter gäller Finansministeriets cirkulære om udbud og udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver (nr. 42 af 1.marts 1994). Syftet med cirkuläret är att statliga institutioner skall efterleva principen om *bedst och billigst* vid upphandling av driftentreprenader. Statliga institutioner skall med lämpliga mellanrum konkurrensutsätta driften av såväl verksamheter som utförs av externa leverantörer som verksamheter som drivs i egen regi men är möjliga att utsätta för konkurrens. En verksamhet skall inte konkurrensutsättas om det kan göras sannolikt att konkurrensupphandling inte är möjlig eller om konkurrensupphandling skulle medföra för stora kostnader eller för stor administration. Vid jämförelse mellan externa anbud och drift i egen

regi skall det alternativ väljas som med hänsyn till samtliga omständigheter är att bedöma som det mest fördelaktiga för staten.

Cirkuläret tillåter de statliga institutionernas egenregiverksamheter att delta i anbudstävlingar med ett s.k. *kontrolbud* (internt bud) under förutsättning att institutionen i samband med att anbud infordras upplyser externa anbudsgivare om att egenregin deltar i anbudstävlingen och att upphandlingen kan komma att avbrytas om kontrollbudet antas. En bilaga till cirkuläret innehåller riktlinjer för kalkylering av kontrollbudet och en kalkylmodell för jämförelse av externa bud med kontrollbudet. Kalkylmodellen består av två delar: kostnadskalkyl och följdkostnadskalkyl. För en korrekt kalkylering är tidsperspektivet en väsentlig faktor. Om det är en driftentreprenad som förutsätts pågå under längre tid måste kalkylen ta hänsyn till reinvesteringar och eventuella nyinvesteringar. Enligt anvisningarna bör kalkylperioden uppgå till minst den period som åtagandet omfattar. Utgångspunkten för kalkylering av kontrollbudet (som görs innan de externa anbuden tas emot) är samtliga direkta och indirekta kostnader som åtgår för den verksamhet som skall konkurrensutsättas (full- cost omkostningskalkulation). Exempel på direkta kostnader är löner, lönebikostnader, kostnader för köp av varor och tjänster samt för reparationer och underhåll som skall kostnadsföras för aktuell tidsperiod. Med indirekta kostnader avses kostnader som inte kan hänföras enbart till den uppgift som skall utföras. Exempel på indirekta kostnader är kontorskostnader, ADB-kostnader, utvecklingskostnader, ledning och administration, försäkringskostnader eller motsvarande, kostnader för produktionsfaktorer som utnyttjas utan kostnad, kostnader för avtalspensioner, förräntning av drifts-och anläggningskapital, avskrivningar m.m.

I kalkylmodellen skall även beaktas de kostnader som tillkommer (folgeomkostninger) på grund av att vissa kostnader inte faller bort eller tillkommer som en följd av att institutionen antar ett externt anbud. Som exempel på kostnader som inte faller bort nämns: återstående hyreskostnad för lokaler och maskiner som inte kommer till användning, kostnader för omskolning av personal och ev. intäktsbortfall. Som exempel på tillkommande kostnader nämns kostnader för tillsyn och kontroll av externa leverantörer, försäkringskostnader samt kostnader till följd av risken för att en leverantör inte klarar uppdraget (leverandorsvigt). I kalkylen skall också medtagas eventuella intäkter som kan uppkomma till följd av uthyrning eller försäljning av anläggningstillgångar. Något utrymme för att ta hänsyn till långsiktiga dynamiska effekter ges inte i kalkylmodellen.

En utsträckt användning av udbudscirkuläret på områden som inte utsatts för konkurrensupphandling anses medföra en större uppmärksamhet och kunskap om verksamhetens egentliga kostnader. Genom arbetet med att ta fram ett kontrollbud tvingas de statliga institutionerna att företa en noggrann inventering av vilka kostnader som är förknippade med en viss verksamhet. Vid prövningen av externa bud mot kontrollbudet synliggörs kostnaderna vilket i sin tur kan leda till ett större kostnadsmedvetande hos personalen och möjlighet för ledningen att styra kostnadsutvecklingen.

Privata anbudsgivare har inte möjlighet att granska de beräkningar som ligger till grund för kontrollbudet. Ett udliciteringsråd, som utses av finansministern, har dock möjlighet att begära in uppgifter från den statliga institutionen. Om en konkurrensutsättning medför att EU:s upphandlingsregler träds för när kan en missnöjd anbudsgivare klaga till Klagenævnet for Udbud. Klagenævnet kan dock inte avgöra frågor som avser kalkylering av egenregins kostnader för ett kontrollbud.

Bygge- og Boligstyrelsens cirkulære om udbud af bygge- og anlægsarbejder

I två cirkulär som utgivits av Bygge- og Boligstyrelsen finns särskilda regler om upphandling av statliga och statsfinansierade bygg- och anläggningsarbeten med ett kontraktsvärde överstigande 40 miljoner kronor. Reglerna kompletterar EU:s upphandlingsregler och syftar till att främja konkurrensen genom kravet på obligatorisk upphandling. Förfrågningsunderlag skall utformas i enlighet med en given mall. En byggherre som har tillgång till statligt stöd får inte lämna anbud.

Kommunal näringsverksamhet

I Danmark finns 273 kommuner och 14 amtskommuner (landsting). Kommunernas allmänna kompetens, den s.k. kommunalfuldmagten, följer av oskrivna regler. Kommunerna anses inte ha rätt att bedriva allmän näringsverksamhet i form av handel, hantverk, industri m.m. såvida det inte föreligger särskilt lagstöd för det. Kommunerna kan dock med stöd av sin allmänna kompetens bedriva viss näringsverksamhet. Först och främst gäller detta kommunernas produktion för eget bruk. Kommunerna kan även sälja biprodukter (inkl. periodisk överkapacitet) , driva verksamhet med anknytning till tillåten kommunal verksamhet *s.k. accessorisk virksomhed* samt vara verksamma inom försörjningssektorerna (försörjning av vatten, elektricitet, gas, fjärrvärme m.m.). Tillsynen över amtskommunernas, Köpenhamns och Fredriksbergs kommuners verksamhet utövas av Indensrigsministeriet. Tillsynen över

övriga kommuner utövas genom tillsynsråd på amtsnivå. Tillsynsmyndigheterna tar ställning om kommunerna handlar i överensstämmelse med lagstiftningen. Det är fråga om en ren legalitetskontroll. Tillsynsmyndigheten är inte någon domstol eller klagoinstans. Ett kommunalt beslut som strider mot gällande lag kan upphävas. Om en kommunalbestyrelsemedlem underlåter att vidta åtgärder som kommunen är skyldig att vidta kan tillsynsmyndigheten besluta om böter för de kommunbestyrelsedamöter som är ansvariga för underlåtelsen. Straff och skadestånd kan också komma i fråga.

Lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter

Danska kommuner och amtskommuner har enligt lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter (lov nr. 383 af 20. maj 1992) avsevärda befogenheter ifråga om åtgärder till stöd för det lokala och regionala näringslivets utveckling. Lagen ger stöd för samarbete mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och privata företag. De tillåtna näringslivsfrämjande aktiviteterna kan delas in i:

1) Kollektiva näringslivsfrämjande åtgärder (rådgivning, konsultstöd, teknisk service, näringsverksamhetsutvecklingscentra, förmedling av kontakter mellan företag och forsknings- och kunskapscentra, gemensamma datakommunikationssystem, tillhandahållande av utrustning för utställningar och konferenser m.m.).

2) Tjänsteexport (systemeksport). Lagen förutsätter att varje projekt särredovisas och att verksamheten inom fyra år uppvisar nollresultat eller ger överskott.

3) Samverkan mellan med andra offentliga och privata aktörer om åtgärder som syftar till att utveckla infrastruktur och näringsliv i ett större geografiskt område.

Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v.

Enligt loven om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. (lov nr. 384 af 20. maj 1992) kan kommuner och amtskommuner sälja varor och tjänster på den öppna marknaden och det finns en koppling till en erkänd kommunal uppgift. Lagen innebär att kommunernas möjligheter att ägna sig åt näringsverksamhet ökar om verksamheten bedrivs i aktiebolagsform. En kommun får bidra med

kapital och personal men får inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över bolaget. Styrelsen skall utses av bolagsstämman. Exempel på aktiebolag som bildats med stöd av lagen är DANWASTE PROJEKT A/S med Köpenhamns kommun som delägare, MARPOLSPROJEKTET ApS med Nyborgs kommun som delägare och EXPAN A/S med ett flertal kommuner på Nordjylland som delägare.

Vejloven
Enligt vejloven (lov nr 381 af. maj 1994) får kommuner och amtskommuner utföra anläggnings-, drifts- och underhållsarbeten på vägar som tillhör andra kommuner eller amtskommuner. Kontrakt med ett värde som understiger 1,6 miljoner kronor kan tecknas *utan* föregående upphandlingsförfarande. När en kommun eller en amtskommun avger ett anbud, ett internt bud eller sluter avtal utan något upphandlingsförfarande skall priset ge täckning för samtliga kostnader. Verksamheten skall särredovisas.

Lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder
Enligt lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr 378 af 14. juni 1995) kan kommuner och amtskommuner utföra tjänster på uppdrag av andra kommuner under förutsättning att tjänsterna upphandlats i enlighet med EU:s upphandlingsregler. I 2 § stk. 4. stadgas följande.

"Kommunbestyrelser og amtsråd skal, forinden de afgiver tilbud på og indgår aftale om udførelse af en opgave for en anden offentlig myndighed, foretage en kalkulation af de samlade omkostninger, der vil være forbundet med kommunens eller amtskommunens varetagelse af opgaven. Kommunbestyrelser og amtstråd må ikke afgive tilbud på eller indgå aftale om udførelse af opgaver, der indebærer en vederlæggelse, som er lavere end det kalkulerade belob"

Konkurrensutsättning och entreprenadlösningar
Knappt tio procent av den kommunala och amtskommunala verksamheten är utlagd på entreprenad. Konkurrensutsättning och entreprenadlösningar (udbud af offentlige driftsopgaver och udlicitering) förekommer inom renhållning, städning, storkök, tvätterier, byggnads-, väg- och gatuarbeten samt räddningstjänst. Inom hälso- och sjukvård kultur och fritid, skola och barnomsorg samt vård och omsorg finns inte några exempel på udbud och/eller udlicitering.

I likhet med Sverige finns inte någon lagstiftning som ålägger kommunerna att utsätta den egna verksamheten för konkurrens. Den dåvarande regeringen uppmanade dock i mars 1992 kommunerna att i större utsträckning än som tidigare varit fallet konkurrensutsätta drift- och anläggningsarbeten.

Kommunernas landsforening har på grundval av en landsomfattande enkät konstaterat att huvuddelen av de danska kommunerna räknar med en stigande användning av anbudsförfaranden som redskap för att åstadkomma bättre styrning och effektivitet.

Konkurrenceloven

För dansk offentlig och privat näringsverksamhet gäller den danska konkurrenceloven (lov nr. 370 af 7. juni 1989, ändrad genom lov nr. 280 af 29. april 1992, Bekendtgørelse af Konkurrencelov nr. 114 af 10 marts 1993). Lagen syftar till att främja fri och lika konkurrens i det danska näringslivet. Den bygger till skillnad från EG:s konkurrensregler och den svenska konkurrenslagen inte på förbudsprincipen utan på missbruksprincipen. Detta innebär att konkurrenceloven kompletterar EG-reglerna genom att fånga upp vissa konkurrensskadliga beteenden som inte omfattas av artikel 85 och 86 i Romfördraget.

Konkurrenceloven gäller i princip även offentlig näringsverksamhet som är underkastad annan offentligrättslig reglering. När det gäller sådan näringsverksamhet kan dock Konkurrencerådet inte ingripa mot konkurrensstörningar på annat sätt än genom att påtala saken för den ansvariga myndigheten.

Pågående reformarbete

1994 tillsatte industri- och samordningsministern en arbetsgrupp med uppgift att mot bakgrund av det ökade samarbetet mellan offentlig och privat sektor, den ökade omfattningen av kommunal näringsverksamhet samt klagomål om konkurrensstörningar från offentlig verksamhet utreda ramarna för offentlig näringsverksamhet. Uppdraget begränsades till den offentliga näringsverksamhet som befinner sig i direkt konkurrens med privat näringsverksamhet, dvs. där den offentlige aktören erbjuder tjänster på en marknad till marknadspriser eller där ett befintligt eller potentiellt privat företag skulle kunna konkurrera med samma slags tjänster som den offentlige aktören. Offentlig skattefinansierad näringsverksamhet där politikerna med stöd i lag bestämt att medborgarna inte skall behöva betala någon avgift eller endast betala en starkt reducerad avgift för vissa tjänster (tjänster inom utbildnings-

väsendet, kultursektorn och social service) omfattades inte av arbetsgruppens överväganden. Arbetsgruppen skulle inte heller uttala sig om huruvida en viss uppgift skall bedrivas i offentlig regi eller ej.

Arbetsgruppen har i rapporten *Offentlig / privat lige konkurrence* bland annat diskuterat i vilken mån som den danska lagstiftningen tillförsäkrar att offentlig näringsverksamhet bedrivs under samma förutsättningar som privat näringsverksamhet.

Arbetsgruppen konstaterade att det finns väsentliga skillnader mellan offentlig och privat näringsverksamhet. I vissa fall kunde det finnas risk för konkurrenssnedvridning. Från det privata näringslivet hade man pekat på frånvaron av privata ägarintressen med en reell personlig affärsrisk och möjligheten för det allmänna att täcka underskott med skattefinansiering som betydelsefulla skillnader. Arbetsgruppen ansåg dock att betydelsen av dessa skillnader ofta överdrivs.

Frånvaron av personligt ekonomiskt risktagande ansågs inte innebära någon konkurrenssnedvridning i och för sig. För det första begränsade gällande regler, med krav på korrekt priskalkylering och kostnadstäckning, möjligheten för en myndighet att skattefinansiera underskott i konkurrensutsatt verksamhet. För det andra fanns även privata verksamheter utan något personligt ekonomiskt risktagande, t.ex. verksamheter som drevs i stiftelseform eller som ägdes av stiftelser och fonder. Korssubventionering förekom såväl inom offentlig som privat näringsverksamhet. I själva verket var det ett välkänt konkurrensrättsligt fenomen att företag tillämpade korssubventionering mellan verksamheter i syfte att tränga in på en marknad, bibehålla marknadsandelar eller att konkurrera ut andra företag från marknaden. Detta visade att man inte borde ställa så rigorösa krav på den offentliga näringsverksamheten så att den inte förmår att konkurrera på lika villkor med den privata verksamheten. Om man t.ex. skulle förbjuda varje form av underskott i offentlig näringsverksamhet och därmed blottställde egenregiverksamheten för konkurrens från privata aktörer som vill göra inbrytningar på den offentliga tjänstemarknaden med hjälp av icke kostnadstäckande kontrakt skulle förbudet kunna leda till uppkomsten av privata monopol.

Ett särskilt problem var när en myndighet samtidigt uppträder som köpare och som leverantör, t.ex. när myndigheten konkurrensutsätter en verksamhet och en enhet som juridiskt sett utgör en del av samma myndighet lämnar ett internt bud. Även om den enhet som lägger ett internt bud är organisatoriskt avskild från myndigheten i övrigt fanns

risk för att det skulle uppkomma misstanke om att det interna budet favoriserades. En sådan misstanke kunde emellertid även uppkomma beträffande ett privat företags egenproduktion om produktionen avsåg tjänster inom försörjningssektorerna.

En väsentlig skillnad mellan offentlig och privat näringsverksamhet ansågs vara att offentlig näringsverksamhet ofta bedrevs inom samma organisatoriska ram som verksamhet som innefattade myndighetsutövning. Den offentliga näringsverksamheten var därvid underkastad offentligrättslig reglering som begränsade handlingsutrymmet för den operativa ledningen. För verksamheten gällde ofta politiskt bestämda mål. Ur affärsmässig synpunkt kunde detta utgöra en nackdel för den offentliga näringsverksamheten.

Arbetsgruppen ansåg att man istället för att fokusera på skillnader mellan offentlig och privat näringsverksamhet borde koncentrera sig på hur man kunde förhindra att det uppkom olikheter som påverkar konkurrensen. Arbetsgruppen ansåg att det befintliga regelverket i allt väsentligt motverkade konkurrenssnedvridning i den offentliga näringsverksamheten. Kunskaperna om gällande regler var dock bristfälliga på många håll. Arbetsgruppen föreslog att

1) udbudscirkulærets regler om kalkylering, räkenskaper, tillsyn och överklagandemöjligheter borde göras tillämpliga även på det kommunala området så att risk för korssubventionering kan motverkas,
2) det borde införas regler som föreskriver att priset på tjänster som utförs av myndigheter i direkt konkurrens med privata företag skall bestämmas så att samtliga direkta och indirekta kostnader tas med,
3) det borde införas regler om att den offentliga näringsverksamheten, med vissa undantag, skall vara redovisningsmässigt avskild från myndighetens övriga aktiviteter: antingen genom krav på att verksamheten drivs i aktiebolagsform eller att den bedrivs av organisatoriskt fristående enheter med skyldighet att lämna särskilt bokslut för verksamheten.
4) det införs regler om att en myndighet skulle vara skyldig att redovisa på vilket sätt som andel av indirekta kostnader kalkylerats i ett kontrolbud (internt bud).
5) Konkurrencerådets rådgivningsverksamhet och tillsyn förstärks.

3.3 Finland

Den offentliga sektorn
De offentliga utgifterna uppgick 1993 till omkring 62 procent av BNP. I Europa hade endast Sverige en högre andel. De statligt ägda företagen svarade för omkring 20 procent av näringslivets totala produktion. Sedan dess har den ekonomiska krisen medfört kraftiga besparingar inom den offentliga sektorn samtidigt som de statliga företagen har fått en bredare ägarbas. Kommunernas andel av de totala offentliga utgifterna uppgår till omkring 43 procent.

Den rättsliga regleringen av den finska offentliga sektorn är i allt väsentligt mycket lik den svenska. Till skillnad från vad som gäller i Danmark och Norge kan finska ministrar inte ingripa vid verkställandet av enskilda ärenden. Den finska kommunallagen och förvaltningslagen bygger på samma principer om kommunalt självstyre och rättssäkerhet för den enskilde som gäller i Sverige. Finland har nyligen genomfört en kommunallagsreform som gett kommunerna större frihet att bestämma över såväl driftformer som den politiska organisationsstrukturen.

Väsentliga skillnader jämfört med Sverige är att de finska kommunerna är väsentligt fler (455 st) och att det inte finns några landsting. I stället finns omkring 370 samkommuner som bl.a driver sjukhus för flera kommuner. Flera kommunala verksamheter som i Sverige är fakultativa har sedan länge varit specialreglerade i Finland.

Finland drabbades tidigare än Sverige av den internationella lågkonjunkturen. Kommunala företagsbildningar, entreprenadlösningar och föreningsdrift diskuteras livligt. Den kommunala verksamheten drivs emellertid till 90 procent i egen regi och med egen personal.

Regler om upphandling
Finland har liksom Sverige implementerat EU:s regler om upphandling i en särskild upphandlingslag. Lagen gäller endast i de fall när en upphandlande enhet köper varor eller tjänster från externa leverantörer. Någon skyldighet att utsätta egenregiverksamhet för konkurrens finns inte. På frivillig väg har dock åtskilliga statliga myndigheter och kommuner använt sig av konkurrensupphandling som ett sätt att pressa ned kostnaderna. Större kommuner, som t.ex. Helsingfors, har startat "avknoppningsprogram" som kan innebära att kommunen köper 75 procent av ett personalägt företags tjänster det första året, 50 procent det andra året och 25 procent det tredje verksamhetsåret. Därefter förutsätts

företaget kunna stå på egna ben.

Regler om konkurrens

Lagen om konkurrensbegränsningar från 1992 innehåller dels regler om konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning som bygger på förbudsprincipen dels en generalklausul om ingrepp mot konkurrensbegränsningar som bygger på missbruksprincipen. Lagen är tillämplig även på offentlig näringsverksamhet. Det finska Konkurrensverket har till uppgift att administrera lagen. Ett domstolsliknande organ med anknytning till Industri- och handelsministeriet - Konkurrensrådet - kan döma ut konkurrensskadeavgift och böter.

Det finska Konkurrensverket har handlagt ett antal klagomålsärenden avseende konkurrensstörande beteenden i offentlig näringsverksamhet. Klagomålen har i vissa fall gått ut på att statliga myndigheter och kommuner säljer tjänster på den öppna marknaden. Klagomålen har gällt t.ex. kommunala bussföretag som utfört bilreparationer åt privata kunder i sina reparationsverkstäder.

3.4 Norge

Den offentliga sektorn

Den norska offentligrättsliga lagstiftningen påminner mycket om den danska. Till den förvaltningsrättsliga traditionen hör att en minister kan gripa in i enskilda ärenden. I Norge finns 439 kommuner och 19 fylkeskommuner (landsting). Kommuner och fylkeskommuner svarar tillsammans för omkring 38 procent av de offentliga utgifterna. 1992 uppgick den totala offentliga upphandlingen till omkring 180 miljarder norska kronor. Kommunernas och fylkeskommunernas andel uppgick till omkring 47 procent av den totala upphandlingen. Enligt en rapport av Prisdirektoratet (nuvarande Konkurrencetilsynet) från november 1993 saknade 2/3 av landets kommuner upphandlingsreglemente eller liknande. 75 procent av kommunerna gav företräde till lokala företag. Anbudskonkurrens av egenregin var mycket ovanlig.

Regler om offentlig upphandling

Norge har implementerat EU:s upphandlingsregler genom lov 27. november 1992 om offentlige anskaffelser m.v. Upphandlingar kan överklagas till allmän domstol som kan upphäva ett upphandlingsbeslut och döma ut skadestånd.

Regler om konkurrens
Loven om konkurrence i erhvervsvirksomhet, konkurrenceloven, trädde i kraft den 1 januari 1994. Tillsynsmyndigheter utgörs av Konkurrencetillsynet samt Administrationsdepartementet. Lagen bygger såväl på förbudsprincipen som på missbruksprincipen. Avtal som är strider mot lagen är ogiltiga. Den som gör sig skyldig till överträdelse av lagen eller Konkurrenstillsynets beslut kan dömas till böter eller fängelse i högst tre år. Om brottet är grovt i högst sex år.

Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomitee har i ett betänkande (Innst. S nr.4, 1994-95) angående klagomål mot det norska Televerket om föreslagit att det i samband med revidering av teleloven införs bestämmelser som förhindrar korssubventionering mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet.

3.5 Island

På Island gäller sedan 1992 att en offentlig verksamhet eller en verksamhet som i viss omfattning fungerar med stöd av ett offentligt monopol eller offentligt skydd kan åläggas att dela upp verksamheten i en del som drivs med stöd av offentligt monopol eller skydd och en annan del som befinner sig i konkurrens med andra. Bestämmelsen finns i 14 § andra stycket konkurrenceloven och har följande lydelser.
"Når det drejer sig om en offentlig virksomhed eller en virksomhed, der i et vist omfang fungerer i ly af et offentligt monopol eller offentlig beskyttelse, har Konkurrencerådet ret til at foreskrive en økonomisk opdelning mellem på den ene side den del af virksomhedens drift der nyder godt af monopolet eller beskyttelsen, og på den anden side den del af driften der er i fri konkurrence med andre. Man skal tilse at konkurrencedriften ikke subsidieres af monopoldriften eller den beskyttede drift".

Den isländska konkurrensmyndigheten - Konkurrencerådet- behöver inte bevisa att den blandade verksamheten har medfört skadlig verkan på konkurrensförhållandena. Det är tillräckligt att det föreligger en möjlighet att marknaden utsätts för någon form av konkurrenstörning. Konkurrencerådet har med stöd av bestämmelsen ingripit bl.a. mot Landsforeningen af islandske turbekolospatienter som drev Reykjalundur rehabiliteringscenter och en plastfabrik. Reykjaviks kommun har ålagts att skilja kyrkogårdsförvaltningen från begravningsbyråverksamhet. Ingrepp har vidare förekommit mot isländska vägverket, Suðurnesja

kommunes brandværn, Statens og Reykjavik kommunes datacentral og Post. og telestyrelsen.

3.6 Storbritannien

Den offentliga sektorn

Den brittiska offentliga sektorn har sedan 1979 utsatts för kraftfulla besparingar. Den statliga näringsverksamheten har krymp till följd av ett långtgående privatiseringsprogram. Exempel på privatiseringar är utförsäljningarna av British Gas, British Telecom, British Steel, det brittiska bilregistret och offentligt ägda elektricitetsverk samt vatten- och avloppsanläggningar. Kommuner och landsting svarar för omkring 28 procent av de offentliga utgifterna. Uppgiftsfördelningen mellan statliga, kommunala och regionala organ avviker från svenska förhållande. Exempel på detta är att staten svarar för socialbidrag (social security) och hälso- och sjukvård. County councils (landstingen) är å andra sidan huvudmän för polisväsendet.

Kommuner och landsting

Brittiska kommuner och landsting har i jämförelse med Sverige fler invånare, färre förtroendevalda och färre anställda. Storbritannien har inte någon skriven författning. Det saknas därmed konstitutionella regler för den kommunala självstyrelsen. Kommunernas verksamhet bygger i stället på principen om "ultra vires". Med det menas att kommunerna endast har rätt att bedriva sådan verksamhet som parlamentet i lag har givit tillstånd till. Någon fri sektor eller allmän kompetens finns inte. Kommunernas inkomster härrör från statsbidrag, avgifter och en lokal fastighetsskatt, Council Tax. Någon motsvarighet till de svenska kommunernas rätt att beskatta medborgarnas inkomster genom kommunalskatt finns inte.

Local authorities

Den brittiska motsvarigheten till kommuner och landsting är non-metropolitan district (eller borough) councils, metropolitan district councils, London borough councils och county councils. En gemensam beteckning är local authorities eller municipalities. Det finns för närvarande cirka 500 local authorities i England, Nordirland, Wales och Skottland. I England och Wales har districts (inklusive london boroughs) i genomsnitt 128 000 invånare och counties (exklusive storstäder) 690 000 invånare (1989).

District eller borough councils fullgör uppgifter som i Sverige närmast ankommer på primärkommuner; samhällsplanering, bostadsförsörjning, renhållning och fritidsverksamhet m.m. De ansvarar dock inte för skolor och social service. County councils motsvarar de svenska landstingen. De ansvarar för skolor, social service (inklusive äldreomsorg och barnomsorg), fritidsverksamhet, konsumentskydd, räddningstjänst, polis, vägar och persontransporter.

Kommunernas egenregiverksamhet
De brittiska kommunerna och landstingen har totalt nästan 3 miljoner anställda vilket motsvarar 10 procent av det totala antalet anställda i Storbritannien. Nästan hälften av dessa arbetar inom utbildningsväsendet.

Ursprungligen använde sig de lokala myndigheterna uteslutande av privata företag för kommunaltekniska uppgifter. Numera är personalen i flertalet brittiska kommuner och landsting organiserade i utförarenheter, s.k. DLO (Direct Labour Organisation) och DSO (Direct Service Organisation). Någon skyldighet att organisera personalen i DLO och DSO finns inte trots att nuvarande lagstiftning kan sägas bygga på en uppdelning (split) mellan beställare (client) och utförare (contractor).

Compulsory Competitive Tendering, CCT
Sedan den konservativa regeringen tillträdde år 1979 har genom tvingande lagstiftning en rad kommunala verksamheter utsatts för extern konkurrens (Compulsory Competitive Tendering, CCT). Tvånget motiverades av att regeringen ansåg att den kommunala sektorn blivit för stor och ineffektiv och att kommuner och landsting hade tappat kontrollen över utgifterna.

CCT syftar därför till att stimulera till större effektivitet och säkerställa "mera värde för pengarna" genom rättvisa konkurrensförutsättningar mellan egenregi-verksamhetens DSO och privata entreprenörer. Avsikten är således inte att alla tjänster skall utföras av privata entreprenörer utan att göra klart att de lokala myndigheterna får tillhandahålla tjänsten endast om de visat att den egna utförarorganisationen är den utförare som ger det mesta värdet för pengarna. En av de stora fördelarna med CCT anses vara att den tvingar kommuner och landsting att tänka igenom sina egna aktiviteter i detalj, noggrant överväga vilka mål som skall gälla och hur dessa skall uppnås på bästa sätt samt att göra en grundlig undersökning av hur materiella och personella resurser kan utnyttjas så rationellt och effektivt som möjligt.

Lagregler finns i The Local Government Planning and Land Act 1980 och The local Government Act 1988 och 1992. Huvudregeln är att kommuner och landsting endast får utföra vissa slags tjänster (defined activities) i egen regi och med egna anställda om anbud infordrats för dessa tjänster och att egenregi-verksamheten vunnit anbudstävlingen i öppen och fri konkurrens. Den interna anbudsgivaren måste i så fall presentera en skriftlig kostnadskalkyl som skall kunna verifieras i räkenskaperna. Kostnadskalkylen får inte överskridas. Om detta sker ("financial failure") kan departementet ingripa med sanktioner. Efter kontraktstidens utgång skall en ny upphandling äga rum. Kontraktstiderna varierar mellan olika verksamheter (normalt mellan 4 och 7 år). Kommuner och landsting skall infordra anbud från privata företag inom följande områden.

1) Allmänna reparations- och underhållsarbeten på byggnader.
2) Större nybyggnads- och nyanläggningsarbeten.
3) Mindre nybyggnads- och nyanläggningsarbeten.
4) Allmänna vägarbeten t.ex. nybyggnads- och reparationsarbeten, snöröjning och reparation av gatubelysning.
5) Sophämtning från hushåll och företag, dock inte industriavfall.
6) Städning och fönsterputsning i kommunala byggnader, dock inte bostäder, äldreboende, barnhem och polisbyggnader.
7) Renhållning av gator, parker och liknande.
8) Skolmat och social catering t.ex. "meals on wheels" till äldre i deras hem, dock inte specialskolor och andra institutioner där måltider tillagas som en del i utbildning eller social träning.
9) Annan måltidsverksamhet såsom personalmatsalar, barer med serveringstillstånd, kaféer på t.ex. museer, bibliotek och simhallar, dock inte på institutioner för vidare- och högre utbildning.
10) Mark- och parkunderhållsarbeten som t.ex. gräsklippning och trädplantering, dock inte sådant arbete som innefattar forskning eller bevarandet av vissa växter.
11) Reparation och underhåll av fordon, dock inte polis- och brandbilar.
12) Drift av sport- och fritidsanläggningar såsom simhallar, ishallar, sporthallar, tennis- och squashbanor, fotbollsplaner, löparbanor, golfbanor, bowlinganläggningar, ridanläggningar m.m. Till drift räknas även instruktion och övervakning, catering, uthyrning av redskap, marknadsföring av anlägg-

ningen, tidbokning, uppbörd och bokföring av entréavgifter, städning m.m.

En kommun eller ett landsting som har för avsikt att driva någon av ovanstående aktiviteter i egen regi är skyldig att med jämna mellanrum infordra anbud från privata anbudsgivare. Procedurreglerna för upphandlingen är mycket omfattande. För att förhindra att egenregin gynnas är de lokala myndigheterna skyldiga att föra separata räkenskaper för de tjänster som utförs i egen regi och med egna anställda. För verksamheten gäller ett avkastningskrav på fem procent. Revisionsberättelsen skall innehålla ett uttalande huruvida avkastningskravet är uppfyllt eller inte.

The Local Government Act 1992
Genom the Local government Act 1992 utvidgades CCT till följande områden.

1) Städning av polisens byggnader, underhåll av polisens och brandkårens fordon, skolskjutsar, ledning av teatrar och konsthallar, stödfunktioner avseende bibliotek och parkeringsövervakning/-kontroll,
2) Arkitekttjänster och ingenjörstjänster med anknytning till bygg- och anläggningsverksamheter samt egendomsförvaltning,
3) Juridik, ekonomi, personliga tjänster och datastödstjänster för interna och administrativa behov.

Avsikten är att dessa utvidgningar skall genomföras successivt.

Anbudsprövning
Vid anbudsprövningen gäller (Circular from the Department of the Environment 10/93) att den upphandlande enheten skall välja det anbud respektive interna bud som är lägst. Ett dyrare internt bud från DSO accepteras om myndigheten har ett specificerat och välgrundat motiv för det. Reglerna tillåter den upphandlande myndigheten att ta hänsyn till kostnader för personal som blir övertalig om DSO inte får uppdraget (redudancy costs). Någon schablonkostnad accepteras inte utan det krävs en prövning i det enskilda fallet. Om kontraktstiden är kortare än ett år och kontraktsvärdet understiger 100 000 pund får övertalighetskostnader inte beaktas. Kostnader för hyresavtal, serviceavtal m.m. som en anbudsgivare inte har för avsikt att ta över får beaktas.

Anti-Competitive Behavior
Kommuner och landsting får vid upphandlingsförfarandet inte agera på sådant sätt att konkurrensen otillbörligt störs eller förhindras (Anti-Competitive Behavior). Exempel på sådant otillbörligt beteende är:

1) Förfrågningsunderlaget avser ett för stort "paket" av tjänster eller att paketet innehåller tilläggstjänster som inte har med den huvudsakliga tjänsten att göra.
2) Anbudstiden är för kort.
3) Kontraktstiden är för kort.
4) Känsliga affärshemligheter avkrävs anbudsgivarna trots att information inte är nödvändig.
5) Krav på att anbudsgivare certifierats enligt BS 5770 eller motsvarande trots att endast ett fåtal företag på marknaden har erhållit certifiering.
6) Vid anbudsprövningen tas *för stor hänsyn* till kostnader för uppföljning och kontroll av entreprenörer, kapitalförstöring avseende förråd och fordon, kostnader för lärlingar och handikappade som inte kan sysselsättas av entreprenören, personalavveckling m.m.

Sanktioner
Om regeringen (Secretary of State) finner att kommunen eller landstinget inte har levt upp till lagens krav kan regeringen bestämma om sanktioner mot myndigheten. En sådan sanktion kan gå ut på att en upphandling får göras om, innehålla särskilda villkor för utförandet eller utgöra ett förbud mot att fortsättningsvis tillhandhålla ifrågavarande tjänst med egen personal. Till och med 1994 hade omkring 3000 upphandlingar ägt rum. Regeringen har beslutat om sanktioner i ett 50-tal fall. I omkring 100 fall har ingripanden skett på grund av felkalkylering vid jämförelser mellan externa anbud och interna bud.

Audit Commission
Audit Commission är en statlig myndighet som reviderar local governments (kommuner,landsting) och National Health Service (hälso- och sjukvård). Den statliga förvaltningen,förutom National Health Service, revideras av National Audit Office. Revisionen omfattar revision av räkenskaper (financial audit), förvaltningsrevision (preformance audit) och laglighetskontroll (legal audit). Audit Commission gör nationella studier av myndigheternas verksamhet där de nationella mål som anges i lagstiftningen utvärderas. Dessa utvärderingar som innehåller "performance indicators" (=nyckeltal för utförandet) och kostnadsjämförelser publiceras i rapporter. Audit Commission försöker

att påverka lokala myndigheter så att redovisningen blir mera affärsmässig.

Audit Commission samverkar med Departement of Environment som kontinuerligt bygger ut och förbättrar regelverket. Departementet "set the law" dvs. skriver lagar och "cirkulars" (förordningar). Audit Commission "monitor" the law dvs. utövar tillsyn och kontroll över efterlevnaden samt publicerar guidelines med råd och anvisningar. Inte sällan förekommer svårigheter att tolka reglerna. För kommunala revisorer har organisationen The Public Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) tagit fram en Code of Practice for Compulsory Competition.

Audit Commissions arbetsuppgifter har ökat väsentligt i takt med att CCT-reglerna har byggts ut och fördjupats. Revisionsberättelsen för kommuner och landsting måste från och med 1995-1996 innehålla ett "Statement of Support Services Costs" (SSSC) som visar samtliga kostnader som utförarorganisationerna har för stödtjänster.

Försäljning av tjänster till utomstående
En myndighet har lagligt sett mycket begränsade möjligheter att producera åt andra kommuner eller att sälja överskottskapacitet på den öppna marknaden. Det är dock tillåtet att sälja tjänster till privatiserade vattenverksbolag och elektricitetsbolag. Försäljning av överskottskapacitet sker i viss utsträckning genom "Cross Boundary Tendering" dvs. att en kommun deltar i en anbudstävling som utlysts av en annan kommun. Detta är dock i princip förbjudet. Om det är fråga om en tillfällig överskottskapacitet ingriper dock inte Audit Commission. Tillfällig överkapacitet kan föreligga om den inte föreligger mer än 12 - 18 månader. Om det är fråga om ett mera omfattande övertramp kan Audit Commission ingripa med en "stop order" eller vidta åtgärder som kan leda till personligt ansvar för såväl politiker som ansvariga tjänstemän.

Erfarenheter av CCT
Systemet med obligatorisk anbudsinfordran har nu existerat sedan 1980. Lagstiftningen har gradvis ställt allt större krav på den kommunala upphandlingen och kommit att omfatta allt fler områden. Den kommunala självstyrelsen har beskurits genom att kommuner och landsting inte längre har möjlighet att bestämma i vilken form dess tjänster skall produceras. Detta bestäms nu av marknaden eller av något regeringsorgan. Enligt Departmentent of Environment skulle CCT kunna ersättas med frivillig reglering eftersom fördelarna med konkurrensutsättning nu

inte längre ifrågasätts.

Till och med 1992 hade kommunerna kontrakterat tjänster till ett värde av knappt två miljarder pund. Sophämtning och catering svarar för nästan hälften av det totala kontraktsvärdet (460 respektive 410 miljoner pund). Därefter följer mark- och parkunderhåll (320 miljoner pund) och städning och fönsterputsning av byggnader (260 miljoner pund).

Av de drygt 3000 upphandlingar som genomförts hittills har privata entreprenörer vunnit omkring 20 - 25 procent av kontrakten. I Skottland är motsvarande siffra omkring 15 procent. DSO har dock i genomsnitt vunnit omkring 85 procent av det totala kontraktsvärdet. I många fall har det privata näringslivet visat ett måttligt intresse för att delta i anbudstävlingar. Störst framgång har entreprenörerna haft ifråga om städning av byggnader där knappt 40 procent av kontrakten vunnits av privata entreprenörer. Den lägsta entreprenadandelen finns inom cateringområdet där endast ett fåtal kontrakt gått till det privata näringslivet.

I en forskningsrapport som utförts på uppdrag av regeringen presenteras resultatet av en undersökning om erfarenheter av CCT t.o.m. 1991. Av rapporten framgår att kommuner och landsting har reducerat sina kostnader med i storleksordningen sju procent som en följd av CCT. Bilden är dock inte helt entydig.

Enligt The Audit Commission har de flesta kommuner och landsting lyckats genomföra upphandlingar enligt regeringens tidplaner. I en del fall har kunderna framfört klagomål mot entreprenörer som inte följer sina åtaganden och inte rättar sig efter berättigade påpekanden. Dåligt utförande har utlöst viten, skadestånd och i sista hand hävning av kontraktet. Detta har inträffat i omkring ett fall av tolv. I en del fall har beställarna i byråkratisk anda överdrivit detaljstyrningen och kontrollen så att handlingsutrymmet för entreprenören varit minimalt.

I nästan hälften av alla upphandlingar har privata entreprenörer inte visat något intresse att delta i anbudstävlan. När det gäller till exempel skolmåltider har nästan alla kontrakt vunnits av DSO. Mer än hälften av dessa kontrakt har vunnits utan konkurrens från det privata näringslivet.

För närvarande råder en viss osäkerhet om innebörden av EG-direktivet 77/187/EEG om skydd för arbetstagare vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter. Direktivet är till viss del

införlivat med brittisk rätt genom 1981 års regler om Transfer of Undertakings Protection of Employment (TUPE). EG-domstolen har i juni 1994 slagit fast att den brittiska lagstiftningen inte fullt ut motsvarar kraven i EG-direktivet.

"Mjuka" tjänster
Som framgått omfattas de "mjuka" sektorerna bortsett från kultur- och fritidsverksamheten inte av CCT. Skolor och social omsorg är emellertid inte opåverkade av de omvälvande förändringarna inom de "hårda" sektorerna. På frivillig väg har ett flertal lokala myndigheter anlitat privata entreprenörer och ideella organisationer. Vid upphandling har CCT i många fall varit mönsterbildande. En målsättning är att kommunerna på sikt skall omvandlas till *enabling authorities*, dvs. tillhandahålla ramar och resurser men att verksamheten utförs av privata företag på entreprenad.

The National Health Service and Community Care Act 1990
Från och med 1993 skall kommuner och landsting använda sig av internmarknader (Purchaser/Provider Split) och upphandla sociala tjänster från privata entreprenörer och samarbeta med frivilliga organisationer. Ansvaret för kostnaderna för institutionsboende för de äldre (nursing homes och resident homes) har flyttats från staten till kommuner och landsting. Dessa har också fått ansvaret för att producera planer för vården, anordna inspektions- och registreringsenheter för att kontrollera standarden i sina egna särskilda bostäder men också för att auktorisera privat drivna särskilda bostäder.

Regeringen anser att marknadslösningar och marknadsorientering kan kombineras med noggrann planering så att sociala tjänster inte fragmenteras med negativa effekter för kvalitet och effektivitet. I en rapport utarbetad av Social Services Inspektorate (S.S.I.) ges praktisk vägledning och återges praktiska exempel som hjälp till lokala myndigheter vid upphandling av sociala tjänster.

Skolan
När det gäller skolorna har man valt en annan linje än driftentreprenadmodellen nämligen självförvaltning. Idag är cirka 15 procent av grundskolorna styrda av självförvaltningsorgan bestående av föräldrar, lärare och andra intresserade personer som representerar näringslivet på orten. Självförvaltningsorganet tar alla beslut som gäller skolan inklusive anställande och avskedande av personal och kan också förvärva eller sälja mark. Statsbidraget för verksamheten går direkt från

staten till självförvaltningsorganet och den lokala skolstyrelsen har ingen bestämmanderätt.

Regler om konkurrens

Regler om konkurrens finns i *Fair Trading Act 1973* som reglerar kontrollen av monopol och koncentrationer, *Restrictive Trade Practices Act 1976* som reglerar kontrollen av karteller och samordnade förfaranden, *Resale Prices Act 1976* samt *Competition Act 1980.* Office of Fair Trading motsvarar Konkurrensverket och utövar löpande tillsyn och kontroll över enskilda företag. Monopolies and Mergers Commission har till uppgift att i vissa fall undersöka om det föreligger en monopolsituation som kräver ingripande från det allmänna.

Pågående reformarbete

Regeringen har 1989 presenterat ett "white paper" med förslag till reformering av den brittiska konkurrensrätten. Regeringen har föreslagit (Private Finance Initiative, oktober 1994) att kommuner och landsting skall tillåtas att i större utsträckning samverka med privata företag i gemensamma joint-ventures, förmås att avyttra tillgångar till den privata sektorn i syfte att stimulera samverkansprojekt eller understödja lokala privata investeringar samt att få till stånd en mera rationell användning av kommunala kommersiella tillgångar.

Deregulation and Contracting Out Act

Regeringen har under 1994 föreslagit att det öppnas möjlighet att konkurrensutsätta ytterligare offentlig verksamhet däribland skatteuppbördsverksamhet.

3.7 Tyskland

Den offentliga sektorn

Förbundsrepubliken Tyskland är sedan landets återförening i oktober 1990 den befolkningsmässigt största staten i EU. Tyskland är en federativ statsbildning med statsmakten delad mellan förbundsnivån (Bund) och 16 delstater (Länder). På förbundsnivån stiftas lagar som gäller till exempel försvar, utrikespolitik, finanspolitik, federal upphandling och konkurrens. I princip har delstaterna rätt att stifta lagar om allt annat så länge man håller sig inom de ramar som dragits upp på förbundsnivå. Den offentligrättsliga regleringen av offentlig näringsverksamhet uppvisar avsevärda skillnader. Subsidiaritetsprincipen anses gälla vilket innebär att problem skall lösas på lägsta möjliga nivå. I Tyskland

finns omkring 5000 kommuner (Gemeinden) med i genomsnitt 5000 invånare. På mellankommunal nivå finns omkring 300 Kreisen som bl.a. utövar tillsyn över kommunerna. Cirka 100 större städer är dock s.k. kreisefreie städte. Tre städer: Berlin, Hamburg och Bremen är såväl gemeinde som egna delstater. Den kommunala självstyrelsen är grundlagsskyddad (Grundgesetz, Artikel 28).

Statlig näringsverksamhet
Statliga företag och affärsverk har privatiserats i stor utsträckning. Exempel på förbundsägda företag som inte är privatiserade är Lufthansa. Inom industrisektorn finns inte några statliga affärsverk eller statliga företag. På ländernivå ägs vissa banker - Sparkassen - av staten.

Kommunal näringsverksamhet
I respektive lands kommunallag ges förutsättningar för kommunernas allmänna kompetens. En grundläggande förutsättning för att en kommun skall få ägna sig åt en viss uppgift är att den är en angelägenhet av allmänt intresse för kommunmedlemmarna och bedrivs inom kommunen. Kommunerna har i regel en skyldighet att inom ramen för sin förmåga anskaffa och underhålla de anordningar som behövs för att bedriva näringsverksamhet inom försörjningssektorerna. Kommunmedlemmarna har rätt att ta i anspråk de offentliga inrättningarna och i vissa fall en skyldighet att ansluta sina fastigheter till vatten- och avloppsanläggningar, fjärrvärmeanläggningar m.m. Kommunernas möjligheter att bedriva näringsverksamhet är begränsade. Ett kommunalt företags ändamål måste vara lagligt och verksamheten måste vara anpassad till kommunens tekniska och kommersiella kompetens samt förhandenvarande eller sannolika behov. I flera stater föreskrivs även att det kommunala företaget endast får bedriva näringsverksamhet om företaget kan driva verksamheten minst lika bra eller bättre än ett privat företag (subsidiaritet). Exempel på detta är Bayerns kommunallag som stadgar att "Die Gemeinde dürfen wirtschafliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder erweitern, wenn 1. der öffentliche Zweck das unternehmen erfordert, 2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht, 3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einenen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann" (§ 89 Abs.1).

Kommunala företag och affärsverk
De kommunala företagen och affärsverken är framförallt verksamma inom försörjningssektorerna (elektricitet, fjärrvärme, gas, vatten, avlopp,

hamnar och lokaltrafik). Verksamheten kan bedrivas i förvaltningsform (Eigenbetrieb) eller i privaträttslig form (Kapitalgesellschaft). I ett stort antal kommuner har den kommunala näringsverksamheten slagits samman till ett tekniskt kontor eller fusionerats till *ett* företag eller organiserats som en aktiebolagsrättslig koncern. Dessa s.k. Querverbund med diversifierad verksamhet har godtagits av Bundesverfassungsgericht som förenliga med grundlagen. Fördelarna med Querverbandsmodellen anses vara att den sammanhållna verksamheten ger upphov till tekniska, affärsmässiga, finansiella, skattemässiga och miljömässiga synergieffekter.

Offentlig redovisning

För all offentlig näringsverksamhet gäller tvingande regler för extern redovisning. Dessa regler har utfärdats av Bundesrechnungshof som motsvarar det svenska Riksrevisionsverket (RRV). Bundesrechnungshof har möjlighet att påtala felaktigheter och föreslå ändrade rutiner. Några sanktionsmöjligheter finns inte men myndigheterna följer genomgående de förslag till förbättringar som Bundesrechnungshof rekommenderar. Huvudprincipen vid prissättning av offentliga tjänster är att priset skall ge kostnadstäckning såvida det inte finns ett politiskt beslut om att det allmänna helt eller delvis skall finansiera tjänsten. Något krav på avgränsad eller sluten redovisning för offentlig näringsverksamhet finns inte. Det finns inte heller något uttryckligt förbud mot korssubventionering av konkurrensutsatt offentlig näringsverksamhet.

Offentlig upphandling

Genom das Haushaltsgrundsätsgesetz (HGrG), der Vergabeverordnung (VgV) och der Nachprüfungsverordnung samt Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) och Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) har flertalet av EU:s upphandlingsdirektiv implementerats i tysk rätt. Tjänsteupphandlingsdirektivet och rättsmedelsdirektivet har ännu inte implementerats. Det tyska reglerna ger inte förfördelade anbudsgivare någon rätt att få sin sak prövad av domstol eller att rätt att tillerkännas skadestånd. I dessa hänseenden har EU-direktiven direkt effekt.

Staten, länderna och kommunerna upphandlar en rad varor och tjänster. Vissa kommunala verksamheter sköts nästan uteslutande av privata entreprenörer. Exempel på detta är renhållningsverksamhet. Driftentreprenader inom den "mjuka sektorn" är mycket ovanliga. Någon motsvarighet till den brittiska obligatoriska konkurrensupphandlingen finns inte. Inom vissa sektorer råder förbud mot att offentliga företag lämnar anbud i konkurrens med privata företag. Exempel på detta är bygg- och

tryckerisektorerna.

Regler om konkurrens
Regler om konkurrens finns i das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) och das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Reglerna bygger såväl på förbudsprincipen som på missbruksprincipen. GWB är den primära lagen och kan sägas skydda friheten att konkurrera medan UWG är till för att stävja att denna frihet inte missbrukas. I 1 § GWB stadgas: "Verträge, die Unternehmen oder Vereinigungen von Unternehmen zu einem gemeinsamen Zweck schliessen, und Beschlüsse von Vereinigungen von Unternehmen sind unwirksam, soweit sie geeignet sind, die Erzeugung oder die Marktverhältnisse für den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen durch Beschränkungen des Wettbewerbs zu beeiflussen. Dies gilt nicht, soweit in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist". Ett avtal eller samordnat förfarande som begränsar konkurrensen är således ogiltigt. För detta krävs att företag tvingas agera på marknaden på ett sätt som de normalt inte skulle ha gjort. Det konkurrensbegränsande avtalet måste vara en följd av ett gemensamt syfte och inte oväsentligt påverka marknaden. Undantag från konkurrensbegränsningsreglerna gäller för t.ex. tyska postverket, järnvägsföretag, land- och vattenvägstransport, jordbrukskooperationen, bank- och kreditinstitutioner, försäkringsbolag och allmänna el-, gas- och vattenföretag. Genom ansökan till Bundesministerium für Wirtschaft och Bundeskartellamt kan övriga företag erhålla undantag från förbudet.

I 22 § förbjuds missbruk av dominerande ställning. Marknadsdominans anses föreligga om ett företag inte är utsatt för någon väsentlig konkurrens eller om det gentemot sina konkurrenter har en överlägsen ställning. Marknadsdominans presumeras föreligga om marknadsandelen överstiger 1/3 an den totala marknaden. Om två eller tre företag bedöms tillsammans presumeras marknadsdominans föreligga om de har hälften av marknaden. För fem eller flera företag krävs att de tillsammans har 2/3 av marknaden. Presumtionen gäller inte om ett företags omsättning understiger 250 miljoner tyska mark. Vid bedömningen av om det föreligger marknadsdominans tas även hänsyn till företagens finansiella styrka, tillgången till inköps- och försäljningsmarknader, rättsliga eller faktiska etableringshinder m.m. 22 § tar sikte på två principiellt olika förfaranden. För det första när det dominerande företaget försvårar för konkurrenter (t.ex. underprissättning) och för det andra när företaget diskriminerar eller försvårar i andra led. Stadgandet lyder:

"1. die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen in einer für den Wettbewerb auf dem Markt erheblichen Weise ohne sachlich gerechtferigen Grund beeinträchtigt;
2. Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen fordert, die von den jenigen abweichen, die sich bei wirksamen Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würde; hierbei sind insbesondere die Verhaltensweisen von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten mit wirksamen Wettbewerb zu berücksichtigen;
3. ungünstigere Engelte oder sonstige Geschäftsbedingungen fordert, als sie das marktbeherrschende Unternehmen selbst auf vergleichbaren Märkten von gleichartigen Abnehmern fordert, es sei dess, dass der Unterschied sachlich grechtfertigt ist"

I UWG finns regler om otillbörlig konkurrens. I 1 § stadgas: "Wer im geschäftlichen Verkehre zu Zwecken des Wettbewerbes Handlungen vornimmt, die gegen die guten Sitten verstossen, kann auf Unterlassung und Schadenersatz in Anspruch genommen werden."

Konkurrensreglerna gör ingen principiell skillnad mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Om t.ex. en offentlig tvättinrättning, som dominerar den lokala marknaden, erbjuder allmänheten tvätteritjänster till underpris träffas förfarandet av förbudsreglerna.

Central tillsynsmyndighet är *Bundeskartellamt* i Berlin. Inom varje land sköts administrationen och tillämpningen av *Landesbehörde*, med undantag av fusionskontrollen som uteslutande sköts av Bundeskartellamt.

3.8 Några slutsatser av den internationella utblicken

Den offentliga och privata näringsverksamheten i de länder vi studerat verkar i de flesta fall inom relativt avgränsade sektorer. Den offentliga näringsverksamheten fungerar snarast som ett komplement till den privata näringsverksamheten. I många fall svarar den för den infrastruktur som är en förutsättning för den privata näringsverksamheten. Företrädare för departement, kommuner, landsting, statliga och kommunala företag har inte redovisat någon utbredd oro för att den offentliga näringsverksamheten som sådan skulle utgöra ett allvarligt konkurrensproblem.

Samtliga undersökta länder har implementerat eller är i färd med att implementera EG:s upphandlingsregler. De nationella konkurrensreglerna gör ingen principiell skillnad mellan offentlig och privat näringsverksamhet. I alla länderna har dock den offentliga näringsverksamheten kritiserats för bristande kostnadsredovisning, korssubventionering av konkurrensutsatt verksamhet och konkurrenssnedvridande stödgivning. En återkommande uppfattning är att när offentlig och privat näringsverksamhet konkurrerar på samma marknad finns det en risk för att konkurrensen inte sker på lika villkor.

Några mera ingående utredningar och försök till kvantifiering av konkurrensproblemen har inte företagits i något av länderna. Det synes dock finnas ett samband mellan den offentliga sektorns relativa storlek och förekomsten av konkurrensproblem. I länder med en förhållandevis liten offentlig sektor och där statliga, lokala och regionala organ endast får ägna sig åt sådant som har ett uttryckligt stöd i särskild lagstiftning, är konflikterna mellan offentlig och privat sektor relativt begränsade. I länder där den offentliga sektorn är av större omfattning och den lokala och regionala nivån präglas av ett större mått av självbestämmande finns i regel flera potentiella konfliktanledningar.

Danmark och Storbritannien kan sägas representera två olika skolor för hur konflikter mellan offentlig och privat näringsverksamhet kan hanteras. Den danska linjen går ut på att tillåta och till och med öka utrymmet för offentlig näringsverksamhet. Danska kommuner och amtskommuner har fått ökade möjligheter att sälja tjänster till varandra och att samverka med privata företag inte minst när det gäller kommunal tjänsteexport. Lagstiftningen ställer dock krav på att, när den offentliga aktören vänder sig till externa uppdragsgivare, tillämpar avgränsad redovisning och tar ut priser som täcker samtliga kostnader.

Den brittiska modellen tar i första hand sikte på att krympa den offentliga sektorn genom att avveckla det offentliga huvudmannaskapet för vissa verksamheter och minska andelen offentligt producerade tjänster. De brittiska kommunerna och landstingen tenderar att utvecklas mot "enabling authorities", dvs. lokala och regionala myndigheter som tillgodoser medborgarnas behov av service genom att köpa tjänster av privata företag eller att ge finansiellt stöd till lokala självförvaltningsorgan såsom föräldrastyrda skolor etc. CCT - reglerna innebär att vissa kommunala verksamheter inte får drivas i egen regi och med egen personal om inte egenregin (DSO) vunnit en anbudstävlan som privata företag inbjudits att delta i. Genom krav på särredovisning, kalkyle-

ringsregler för jämförelser mellan egenregins bud och externa anbud samt avkastningskrav minskar risken för att de privata företagen missgynnas vid anbudsprövningen. Företrädare för brittiska kommuner och landsting har framhållit den bristande reciprocitet som ligger i att egenregin saknar möjlighet att lägga bud på något annat än sin egen verksamhet. Om den förlorar en upphandlingsomgång måste verksamheten avvecklas.

Såväl i den brittiska som i den danska modellen har införts regler om avgränsad redovisning och priskalkylering som syftar till att motverka de risker som finns för att en myndighet utsätter privata företag för en osund skattefinansierad konkurrens. I Storbritannien och Tyskland finns centrala statliga myndigheter som utövar tillsyn och kontroll över redovisning och revision i all offentlig verksamhet. Den tyska subsidiaritetsmodellen, dvs. att kommunerna får bilda företag endast under förutsättning att de kan förväntas utföra uppgiften minst lika bra eller bättre än ett privat företag är ett utryck för en mera restriktiv syn på kommunernas möjligheter att driva verksamhet i företagsform.

4 Konkurrens, marknad och samhällsekonomisk effektivitet

Detta kapitel belyser några centrala begrepp i ekonomisk teori. Syftet är att redovisa några olika synsätt och perspektiv på begreppens innebörd samt effekter av bristande konkurrens. Syftet är *inte* att bevisa värdet av konkurrens eller marknadens överlägsenhet. I kapitlet diskuteras konkurrens med utgångspunkt från konkurrensstrukturer och konkurrensbeteenden. Ett annat perspektiv på konkurrens utgår från konkurrensprocessen, dvs. enskilda företags upplevelse av konkurrensen, konkurrensklimatet, deras konkurrensdrag och konkurrensspel. Detta perspektiv anläggs i Maria Bengtssons studie av några ärenden hos konkurrensverket som bland annat innefattar konkurrenssnedvridande offentlig prissättning. En diskussion om hinder för fungerande konkurrens och motiv för offentliga åtaganden och ingrepp avslutar kapitlet.

4.1 Begreppet konkurrens

Konkurrenslagstiftningen bygger på synen på konkurrens som en tävlan mellan producenter eller distributörer om kunder, avsättning, arbetskraft, råvaror eller andra förnödenheter. Denna tävlan går ut på att företag utnyttjar sina relativa fördelar och därigenom försöker nå ytterligare fördelar framför andra företag. På sikt är det endast de effektiva företagen som överlever. I konkurrenslagens förarbeten sägs att "konkurrensförhållandena spelar en avgörande roll för dynamik och tillväxt i den svenska ekonomin. Konkurrensen stimulerar till bättre användning av samhällets resurser och stärker det svenska näringslivets förmåga att långsiktigt hävda sig på internationella marknader. En ökad konkurrens är till fördel för konsumenterna genom att priserna pressas

och utbudet breddas".[24]

Det bör framhållas att begreppet *perfekt konkurrens*, som används inom ekonomisk teori, främst är ett analysredskap och en modell snarare än en beskrivning av en marknads faktiska egenskaper. Den faktiska konkurrensen på olika marknader kan i stället beskrivas med utgångspunkt från i vilken utsträckning som det finns en *fungerande konkurrens* på olika marknader. Konkurrenssituationen är visserligen inte perfekt men konkurrenstrycket är ofta tillräckligt för att stimulera effektivitet och medföra att inget enskilt företag kan agera fullständigt oberoende av kunder eller konkurrenter. Vissa marknader kännetecknas dock av *bristande konkurrens*. Orsaken till bristande konkurrens kan vara att a) vissa företag slutit konkurrensbegränsande avtal med varandra, b) ett eller flera företag har uppnått dominans på marknaden, c) offentliga regleringar i form lagar, förordningar och föreskrifter motverkar en fungerande konkurrens, d) offentligt bedrivna verksamheter har av något skäl inte utsatts för konkurrens.

Inom den offentliga tjänsteproduktionen finns många uppgifter av sådan karaktär att de är möjliga och lämpliga att utsätta för konkurrens. Om myndigheterna antar strategier för systematisk konkurrensutsättning finns i regel en avsevärd potential för besparingar genom en effektivare resursanvändning.

Reformarbetet i den svenska ekonomin har under senare år till stor del varit inriktat på att främja konkurrens och effektivitet inom den privata och offentliga sektorn. Den nya konkurrenslagen och lagen om offentlig upphandling är de centrala lagstiftningsprodukterna på detta område. Tidigare monopolverksamheter såsom inrikesflyg, tågtrafik, brevbefordran, radio och TV har varit föremål för avreglering och öppnats för konkurrens. Genom ändringar i kommunallagen och speciallagstiftning för t.ex. det offentliga skolväsendet och socialtjänsten har de legala möjligheterna ökat att på frivillig väg utsätta offentlig verksamhet för konkurrens.[25]

---

[24] Prop. 1992/93:56 s. 4

[25] Ändringar har från och med den 1 januari 1993 införts i socialtjänstlagen (1980:620), hälso-och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125)och lagen (1991:1136)om försöksverksamhet med kommunal primärvård. Genom lagen (1993:800) om entreprenadförhållanden inom skolan har kommunerna möjligheter att lägga ut viss undervisning inom gymnasieskolan på entreprenad. Motivet för dessa

En central myndighet för konkurrensfrågor, Konkurrensverket, har inrättats. Verket skall enligt sin instruktion (förordningen 1992:820 med instruktion för konkurrensverket) verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. Konkurrensverket skall förutom att tillämpa konkurrenslagstiftningen även lämna förslag till avregleringsåtgärder, uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig verksamhet samt lämna förslag till lämpliga åtgärder. När det gäller information om och tillsyn över att lagen om offentlig upphandling efterlevs har en särskild myndighet, nämnden för offentlig upphandling, tillskapats.

Ett centralt motiv för denna politik är en relativt stor enighet i Sverige om att en *bättre fungerande konkurrens* är av stor betydelse för att förbättra effektivitet, tillväxt och dynamik i den svenska ekonomin. Därmed ökar förutsättningarna för att kunna bevara eller öka välfärden för medborgarna[26]. En ökad, effektivare och mera rationell produktion i internationellt konkurrenskraftiga företag ger upphov till nya arbetstillfällen och ökade skatteintäkter. Ett ökat konkurrenstryck på den offentliga sektorn kan likaså medföra att offentligt finansierad service i form av t.ex. vård och omsorg kan produceras med fortsatt hög kvalitet men till lägre kostnader.

I den *renodlade marknadsekonomin* fattas besluten om hur resurserna skall användas enbart på marknaden. På marknaden möts producenter och konsumenter och gör upp pris, kvantitet och kvalitet på det som köps och säljs. Om det råder fri eller perfekt konkurrens ger priset

---

ändringar är att öka inslaget av konkurrens och tydliggöra att entreprenader är tillåtna. I kapitel 5 redovisas de juridiska gränserna för vad som är möjligt att utsätta för konkurrens.

[26] Ekonomikommissionen hävdade i betänkandet *Nya villkor för ekonomi och politik* (SOU 1993:16 s.67 ff) bl.a. att en av de mest angelägna uppgifterna för den ekonomiska politiken var att återställa en fungerande marknadsekonomi på de svenska varu- och tjänstemarknaderna. Marknadsmekanismerna ansågs inom centrala områden av marknadssektorn ha satts ur spel. Inom den offentliga sektorn användes sådana mekanismer inte alls. Orsaken till Sveriges effektivitetsproblem ansågs vara konkurrenshämmande regleringar och privata avtal om konkurrensbegränsningar mellan företag i en bransch. Bristande konkurrens ansågs vara ett huvudproblem i större delen av den svenska ekonomin. Den bristande konkurrensen yttrade sig bl.a. i högre priser än i jämförbara länder. Genom att återställa en fungerande marknadsekonomi på de svenska varu- och tjänstemarknaderna skulle välfärdsvinsterna kunna bli betydande för medborgarna.

korrekta signaler till producenterna om vad de bör producera. Om de vill vara kvar på marknaden tvingas de att producera de varor och tjänster som konsumenterna vill ha och kan betala för.

Konkurrenskommittén konstaterade i sitt huvudbetänkande Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59. del 1 s. 70) att enligt den ekonomiska teorin leder fri konkurrens till samhällsekonomisk effektivitet.

"Genom att företagen är utsatta för konkurrens drivs de nämligen att producera rätt saker, dvs. producera det som konsumenterna efterfrågar vid den rådande inkomstfördelningen. Om konsumenterna har ett val mellan flera alternativ som konkurrerar med varandra kan de uttrycka sina önskemål genom köpbeslut. Samtidigt drivs företagen att producera saker rätt, dvs. producera det efterfrågade till så låga kostnader som möjligt. Konkurrensen tvingar dem att så långt möjligt hushålla med resurserna genom att effektivisera produktionen. Konsten att långsiktigt förnya produktionsförmågan - både när det gäller vad som produceras och hur det sker - kräver också en rörlighet i näringslivet som förutsätter konkurrens mellan självständiga företag."
Företag som arbetar på en fungerande konkurrensmarknad tvingas ständigt att sträva efter att förbättra effektiviteten i produktionen och distributionen och att ta fram nya och förbättrade produkter som svarar mot konsumenternas ändrade behov samtidigt som priserna hålls nere. Producenter som inte anpassar verksamheten efter kundernas krav på kvalitet, kvantitet och lågt pris, dvs. till marknadens efterfrågeförhållanden, slås successivt ut från marknaden. Den personal, de maskiner och de insatsvaror som står till förfogande måste därigenom utnyttjas så effektivt som möjligt, vilket leder till en effektiv resursfördelning (statisk effektivitet). Ett varaktigt konkurrenstryck kan även bidra till att driva fram en dynamisk utveckling och förmå företagen att satsa på nya produkter och produktionsmetoder (dynamisk effektivitet).

Empiriska studier om hur internationell konkurrenskraft byggs upp hos företagen inom ett land visar att företag som lever i de mest dynamiska och krävande industrimiljöerna är de som förmår upprätthålla och stärka sin internationella konkurrenskraft [27]. Enligt detta synsätt är det den lokala industrimiljön ("mikromiljön") som driver företagen att hålla uppe innovations- och förnyelseförmågan. I denna miljö konkurrerar och

[27] Konkurrensens betydelse för det svenska näringslivets långsiktiga utvecklingskraft, Bilaga 6 till betänkandet (SOU 1991:59) *Konkurrens för ökad välfärd*

utvecklar företagen produktionsfaktorer (kvalificerad arbetskraft, kapital etc.) samtidigt som man tävlar med sina rivaler om tillgång till väl utvecklad industri för leveranser av olika slags input.

Ett företag som agerar på en konkurrensmarknad har kostnader för kontakt, kontrakt och kontroll. Sådana kostnader brukar kallas för *transaktionskostnader*. Transaktionskostnader uppkommer både på företagets inköps- och säljsida (sök- resp. reklamkostnader). Att förbereda och genomföra en upphandling kan vara förenat med avsevärda kostnader för att utarbeta förfrågningsunderlag (inkl. kravspecifikationer kvalitetssäkringssystem m.m.) och kontrakt. Även uppföljning och utvärdering av att entreprenörer fullföljer sina kontraktsenliga åtaganden kan medföra betydande kostnader. Höga transaktionskostnader *kan* utgöra bärande argument för att organisera varu- och tjänsteflöden *inom* en organisation (hierarkiskt), exempelvis inom ett företag eller inom den offentliga förvaltningen, istället för på marknaden.

4.2 Välfärdsteori och samhällsekonomisk effektivitet

Kännetecknande för en marknadsekonomi är att enskilda aktörer såsom företag och konsumenter ges betydande inflytande över de beslut som rör deras egen välfärd. Välfärdsteorin, som täcker en brett spektrum av frågeställningar, har som sitt kärnområde policyfrågor rörande fördelningen (allokering) av tillgängliga resurser och hur denna fördelning kan maximera den samhälleliga välfärden. Ett viktigt resultat i den ekonomiska teorin är att en perfekt konkurrensmarknad uppfyller de kriterier ("first best conditions") som leder till att ekonomin ställer in sig i ett allmänt jämviktsläge där produktionen och konsumtionen balanserar varandra[28]. Konsumenternas värderingar kommer på en sådan marknad att styra produktionens inriktning och omfattning så att samhällets resurser används optimalt. Eftersom det inte finns några outnyttjade effektivitetsvinster leder enligt den välfärdsteoretiska modellen varje offentligt ingrepp i form av regleringar, subventioner eller stöd till enskilda företag på en viss marknad till en minskning av den totala välfärden och därmed till samhällsekonomisk förlust.

---

[28] En ekonomi i allmän jämvikt är Pareto-effektiv, vilket innebär att man inte kan öka välfärden för någon utan att den samtidigt minskar för någon annan.

Det skäl ekonomer framför om varför konkurrens bör förordas framför monopol kan sammanfattas enligt följande.

Varje monopol som ersätter en mer fungerande konkurrensmarknad kommer att producera en lägre kvantitet till ett högre pris än vad de företag den ersätter skulle ha gjort. Följden blir att samhällets resurser inte kommer att utnyttjas optimalt. Det sker ett underutnyttjande av tillgängliga resurser i den monopoliserade verksamheten till nackdel för samhället som helhet.

I de gamla planekonomierna i Östeuropa bestämde och reglerade centrala planmyndigheter inriktning, omfattning, samordning och fördelning av produktionsresurserna. I den *renodlade planekonomin* tänkte man sig att produktionen av varor och tjänster skulle utformas och produceras genom noggrann *planering* och *samverkan* mellan olika statliga samhällsorgan och statligt ägda företag. Kännetecknande för planekonomin var att individerna skulle ha ett mycket begränsat inflytande över ägandet av mark, byggnader och anläggningar. Företag och myndigheter förfogade över dessa tillgångar under långt driven statlig kontroll. Leveranser av exempelvis insatsvaror till såväl företag som till myndigheter styrdes genom statliga direktiv. Priserna ut mot kunderna bestämdes på administrativ väg med s.k. kontrollpriser vars syfte var att fungera som avstämningspunkter visavi planen. Den spontana efterfrågan hos konsumenterna överensstämde dock sällan med kontrollpriserna, som för konsumtionsvaror ofta sattes för lågt, med efterfrågeöverskott och långa köer som följd. Den bärande principen att ersätta marknadsmekanismen där priset på varor och tjänster bestäms av utbuds- och efterfrågeförhållandena med myndighetsbeslut visade sig inte vara möjlig att förena med samhällsekonomisk effektivitet. En annan brist i systemet visade sig vara att det saknades effektiva belöningssystem i form av ekonomiska incitament för innovation och förnyelse.

Konkurrens är som framgått inte ett mål i sig utan ett medel för att uppnå effektivitet i samhällsekonomin. Konkurrenspolitiken kan sägas innehålla flera delmål. Ett centralt mål är att försöka öka konkurrenstrycket inom såväl den privata som den offentliga sektorn. Konkurrensskadliga beteenden som kan leda till att effektiva företag slås ut eller stängs ute från marknaden eller upphör att konkurrera med varandra måste stävjas. Ett annat mål är att bryta upp reglerade marknader och att verka för konkurrensutsättning av offentlig verksam-

het. Den nya regeringen framhåller i budgetpropositionen[29] att en "effektiv konkurrenslagstiftning och en väl fungerande konkurrenstillsyn utgör tillsammans med olika insatser för avreglering och regelöversyn viktiga inslag i det effektivitetsfrämjande arbetet". De övergripande målen för näringspolitiken "medför skärpta krav på effektivt resursutnyttjande inom såväl offentlig som privat sektor. Sunda konkurrensförhållanden inom och mellan dessa sektorer främjar en sådan effektivitet och därmed svenska företags konkurrensförmåga". Utöver de konkurrenspolitiska målen har emellertid samhället även andra i viss mån motstridiga mål. Dessa mål kan vara av t.ex. fördelningspolitisk, stabiliseringspolitisk eller miljöpolitisk natur. Ibland kan dessa mål föranleda offentliga åtaganden och ingrepp i det marknadsekonomiska systemet som kan leda till konkurrensbegränsande effekter. Konkurrensen kan därför sägas vara konstant hotad dels genom företagens beteenden dels genom offentliga åtaganden och ingrepp.

Den samhällsekonomiska kostnaden för icke fungerande eller bristande konkurrens kan vara betydande. Om företagen har makt att ta ut priser som är högre än vad som varit möjligt att ta ut vid fungerande konkurrens medför leder detta för det första till *allokeringsförluster* genom att konsumenterna inte har råd att köpa vissa produkter som därigenom inte kommer att kunna produceras. Vissa företagsledare försöker att tillskansa sig kontroll över marknaden genom att försöka påverka beslutsfattare på olika sätt. Sådan *lobbyingverksamhet* kan vara kontraproduktiv och därmed medföra ökade allokeringsförluster som leder till samhällsekonomiska förluster. Företag som opererar på en marknad med bristande konkurrens har sällan någon press att öka den *inre effektiviteten*. Nödvändiga rationaliseringar och besparingar kommer inte till stånd då företag med en skyddad marknadsposition hellre höjer priserna. Företagen får inte heller tillräckliga incitament för *utveckling av nya produkter och produktionssätt.*

Konkurrensbegränsningar behöver dock *inte alltid* innebära att samhällets resurser används på ett felaktigt sätt. Koncentration och samverkan mellan företag och samverkan mellan företag och samhälle kan intill en viss nivå medföra *fördelar* för samhället genom stordriftsfördelar, synergieffekter, stabilitet och ökad internationell konkurrensförmåga[30].

---

[29] Prop. 1994/95:100, bilaga 13

[30] Ny konkurrensbegränsningslag (SOU 1978:9) s. 78 ff.

Konkurrensbegränsande åtgärder som påverkar handeln mellan medlemsstaterna är normalt sett förbjudna enligt Romfördraget. Kommissionen kan dock enligt artikel 85.3 medge undantag om de negativa verkningarna av den konkurrensbegränsande åtgärden uppvägs av positiva faktorer. De villkor som uppställs är

- att avtalet bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till ett ekonomiskt framåtskridande; avtalet måste med andra ord medföra klara, objektiva fördelar såsom att kostnaderna minskar eller att produktionskapaciteten ökar.
- att konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som uppstår genom lägre priser eller kvalitetsförbättringar.
- att konkurrensbegränsningarna måste anses vara nödvändiga för att uppnå de positiva effekterna.
- att en väsentlig del av aktuella varor eller tjänster är utsatta för konkurrens.

I ett tillkännagivande från 1968 har Kommissionen angivit 18 typer av samarbetsavtal som inte anses konkurrensbegränsande. Bland tillåtna samverkansavtal märks gemensamma marknadsundersökningar, gemensamma kreditgarantier, gemensamt genomförande av forsknings- och utvecklingsprojekt. Kommissionen har på vissa villkor beslutat om gruppundantag för ensamåterförsäljningsavtal, exklusiva inköpsavtal, avtal om selektiv distribution och avtal om vissa immateriella rättigheter såsom licensavtal om patent och know-howlicensaval.

Genom s.k. gruppundantag får Konkurrensverket på motsvarande sätt besluta om undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 6 § konkurrenslagen.

Företagsstöd innebär ofta ett långtgående samarbete mellan näringsliv och samhälle. Romfördragets statsstödsregler ger bl.a. uttryck för att denna form av samverkan mellan näringsliv och samhälle i vissa fall anses kunna bidra till att främja konkurrensen på marknaden.

4.3 Begreppet marknad

4.3.1 Marknad som mötesplats mellan säljare och köpare

Det finns ingen given definition av vad som är en marknad. En vanlig beskrivning av marknaden är en mötesplats där säljare och köpare möts och gör upp om priset. På den *öppna marknaden* utbjuder säljarna varor och tjänster mot betalning. Köparna efterfrågar varor och tjänster och är villiga att betala för det. När kunden bestämt sig för en vara erläggs betalning utan några komplicerande inslag. Köpare och brukare (slutanvändare) är i regel en och samma person. Det går att identifiera en utbudssida, en efterfrågesida och en prismekanism.

Marknaden består av ett flertal *delmarknader* eller marknadssegment. I konkurrenslagstiftningen återkommer tre aspekter på marknaden: produkterna skall vara utbytbara, de skall avsättas inom ett visst geografiskt område som är tillräckligt homogent och de skall tillhandahållas inom en viss tidsrymd. Vad som är *relevant marknad* har betydelse för konkurrenslagens tillämpning och kan även i övrigt få betydelse för att avgränsa eventuella åtgärder mot konkurrenssnedvridningar till följd av offentliga åtaganden och ingrepp.

4.3.2 Den skattefinansierade marknaden

I en normal marknadsrelation betalar konsumenten själv sin konsumtion. Ett utmärkande drag för s.k. mjuka tjänster som tillhandahålls genom den offentliga sektorns försorg (sjukvård, äldreomsorg, skola, barnomsorg m.m.) är att varken säljaren eller köparen har ett eget fullständigt finansiellt ansvar. Det finansiella ansvaret ligger istället hos en tredje part - t.ex. kommunens skattebetalarkollektiv.

Frågan blir då om frikopplingen från det finansiella ansvaret medför att det inte föreligger en marknad. Även om en viss tjänst utförs i egen regi går det att i ekonomisk mening identifiera såväl en utbudssida som en efterfrågesida. Om eventuella avgifter sätts i relation till nyttjandet av tjänsten finns dessutom en prismekanism.

I den mån som t.ex. en kommun övergår till att köpa tjänster från externa leverantörer i stället för att producera tjänsterna i egen regi kommer den att uppträda som en ställföreträdande konsument för

brukarna. Detta gäller främst vid upphandling av tjänster för tillgodoseende av kommunal serviceverksamhet med bibehållet huvudmannaskap. Även vid bidragsgivning till enskilda huvudmän förutsätts den enskilda verksamheten bedrivas i enlighet med de kvalitetskrav som gäller i den kommunala verksamheten.

Hur *konsumtionen* ytterst finansieras får betydelse för marknadens struktur och funktion. Hur ett företags *produktion* finansieras har också betydelse. Det *marknadskopplade företaget* och det *budgetkopplade företaget* kan jämföras i perspektivet vad som tillförs företaget i form av produktionsresurser (input) och vilka prestationer som verksamheten ger (output).

Det marknadskopplade och privatfinansierade företaget erhåller sin kassa (likvida medel) från ägare och långivare. Företaget anställer personal, köper insatsvaror etc. och säljer sin produktion på en produktmarknad. Givet att produkterna efterfrågas erhålles kontinuerligt kassamedel från marknaden via försäljningsintäkterna.

Det budgetkopplade företaget, exempelvis en skola eller ett sjukhus säljer inte sina tjänster på den öppna marknaden utan fördelar dem efter någon annan princip. Företaget är beroende av en anslagsgivare (stat, kommun eller landsting) för sitt kassaflöde. På inputsidan gäller i princip samma förutsättningar för de båda företagstyperna, dvs. de får oavsett finansieringssättet bägge konkurrera om arbetskraft och söka efter prisvärda insatsvaror.

Det renodlat marknadskopplade respektive budgetkopplade företaget utgör två finansieringsmodeller. Inom den offentliga sektorn är en blandning av finansieringsmodellerna snarare regel än undantag. Myndigheter som bedriver affärsverksamhet får delar av sina kostnader täckta genom anslag och andra delar täckta genom uppdragsverksamhet. Detta kan medföra risker för att uppdragsverksamheten subventioneras med anslagsmedel.

4.3.3 Marknadsbegreppets avgränsning

I det traditionella marknadsbegreppet ligger underförstått ett krav på direkt utbyte mellan den som bjuder ut varan eller tjänsten och den som konsumerar densamma. En marknad skulle med detta synsätt endast anses föreligga när det sker direktbetalning mellan den som bjuder ut

varan eller tjänsten och den som efterfrågar densamma. Utbuds- och efterfrågesidan möts (klareras) med hjälp av marknadens prismekanism. Detta utgör ett exempel på en *snäv* marknadsavgränsning.

På marknader med huvudsakligen budgetkopplade företag, där endast en mindre del av finansieringen utgörs av kundernas direktbetalningar, balanseras inte utbud och efterfrågan på samma sätt av en prismekanism. Producenterna har inte heller samma incitament som ett marknadskopplat företag att anpassa utbudet till förändringar i efterfrågan. Det går emellertid fortfarande att urskilja en utbuds- och efterfrågesida för ifrågavarande vara eller tjänst. Även om direktbetalningen fullständigt uteblir (jfr s.k. nolltaxa) och utbudet finansieras uteslutande med skattemedel kommer en efterfrågesida att kunna identifieras bestående av de som konsumerar ifrågavarande vara eller tjänst. Deras "motprestation" har i detta fall reducerats till enbart konsumtion. Detta utgör ett exempel på en *extensiv* tolkning av marknadsbegreppet.

Mellan de två finansiellt sett olika typföretagen kan man också tänka sig olika former av "branschglidning", t.ex. ett offentligt delvis anslagsfinansierat företag som successivt görs alltmer marknadskopplat och därmed beroende av försäljningsframgång på marknaden. En sådan dynamisk process kan ingå som strategi inför en privatisering där det offentliga avsäger sig såväl sitt finansiella ansvar som sitt huvudmannaskap.

Konkurrens eller konkurrensliknande förhållanden kan även åstadkommas mellan enheter eller individer *inom* organisationer. Ett exempel på detta är de "planerade marknader" som tillskapats inom kommuner och landsting genom införande av resultatenheter och beställar - utförarmodeller (intraprenader).

4.4 Hinder för fungerande konkurrens och motiv för offentliga ingrepp

4.4.1 Marknadsimperfektioner

I verkligheten kan sannolikt ingen marknad anses uppfylla alla de krav som gäller för perfekta konkurrensmarknader. I allmänhet finns en rad *marknadsimperfektioner* som gör att marknadskrafterna inte förmår att

styra produktionen ända fram till ett samhällsekonomiskt optimalt läge. Dessa marknadsimperfektioner eller marknadsbarriärer kan vara naturliga, skapade av de företag som är etablerade på en marknad eller tillkomna genom offentliga regleringar.

Exempel på naturliga marknadsimperfektioner är stor-och samdriftsfördelar. Dessa fördelar, exempelvis stordriftsfördelar till följd av fallande styckekostnader, kan medföra att marknaden endast har plats för ett fåtal lönsamma företag. Företagen kan därigenom komma att vara alltför få för att möjliggöra priskonkurrens och fria val för konsumenterna. Stordriftsfördelar förekommer i verksamheter som kräver stora investeringar i anläggningstillgångar. De fasta anläggningarna för järnvägarna, kraftproduktion, eldistribution och VA utgör exempel på s.k. naturliga monopol.

Andra exempel på naturliga marknadsimperfektioner är transportkostnader och hållbarhet. I samband med investeringar i bl.a. infrastruktur talar man ofta om "sunk costs", eller irreversibela investeringskostnader. Förekomsten av investeringar som saknar alternativanvändning utgör egentligen en "uträdesbarriär" men påverkar företagen vilja till marknadsinträde genom att "sunk costs" måste läggas till inträdeskostnaderna vid en misslyckad marknadspenetrering. På så sätt driver sunk costs upp inträdeskostnaderna, vilket i sig kan verka avskräckande för ett företag med normal riskaversion.

För att uppnå eller bibehålla lönsamhet och uthållig konkurrenskraft strävar företagen efter att öka effektiviteten. Vissa företag kan också sträva efter *marknadsdominans*, dvs. möjlighet att agera oberoende av andra konkurrerande företag. En effekt av investeringar i en mera rationell och kapitalintensiv produktionsapparat, förbättrad kvalitet, ökad service och marknadsföring kan vara uppkomsten av "murar" runt marknader eller marknads-segment. För tänkbara konkurrenter blir "inträdesbiljetten" till marknaden så dyr att de avstår från att etablera sig.

På en från början fri marknad kan också företagens strävan efter att utnyttja stordriftsfördelar leda till att företag läggs samman eller att företag köps upp av konkurrenter. Härigenom åstadkoms s.k. *horisontell integration*. Om ett företag eller en koncern inom sig inkorporerar flera led i kedjan producent - distributör - kund åstadkoms s.k. *vertikal integration*. Ett eller ett fåtal företag kan därigenom komma att fullständigt dominera marknaden. Sådana *monopol eller oligopol* leder

till att konkurrensen sätts ur spel.

Givetvis kan även offentliga regleringar i form av offentligt sanktionerade monopol via koncessioner, tullar, avgifter och subventioner leda till att den fria konkurrensen sätts ur spel.

4.4.2 Marknadsmisslyckanden

Marknadens prismekanism ger ibland felaktiga signaler och kan därför sägas vara vilseledande eftersom den inte fungerar för vissa sorts varor och tjänster. Detta är fallet beträffande s.k. *kollektiva nyttigheter.* Kollektiva nyttigheter har den egenskapen att en individs konsumtion inte påverkar andras möjlighet till konsumtion och att det är svårt att utestänga någon från konsumtion. Exempel på kollektiva varor är öppna landskap, motorvägar och vägbroar. Exempel på kollektiva tjänster är försvaret och rättsväsendet. Det finns ingen naturlig marknad där producenter och slutliga konsumenter av kollektiva varor och tjänster möts. Något marknadspris för t.ex. försvarets förmåga att skydda medborgarna mot fientliga angrepp låter sig svårligen fastställas. Någon form av kollektiv finansiering förutsätts. De flesta anser även att dessa tjänster måste *produceras* av staten *i egen regi och med egen personal.* I Sverige har även sådana tjänster som utbildning, sjukvård, social omsorg, barnomsorg osv. (felaktigt) betraktats som kollektiva tjänster som *måste produceras av offentliga organ.*

Föreställningen om att kollektiva varor och tjänster måste produceras av offentliga organ har i Sverige kommit att ifrågasättas alltmer. Även om marknaden inte kan lösa behoven av kollektiva nyttigheter kan det givetvis uppkomma en marknad där prismekanismen fungerar när offentliga organ vänder sig till privata företag för leverans av kollektiva varor och tjänster för slutlig "konsumtion" av medborgarna.

Det förhållandet att marknadens prismekanism inte tar hänsyn till *förekomsten av externa effekter av det som produceras och konsumeras* kan också betecknas som ett marknadsmisslyckande. Med externa effekter avses positiva eller negativa effekter på andra än marknadsaktörerna själva. Dessa är ofta svåra att bedöma och överblicka på längre sikt. Exempel på positiva externa effekter är forskning och utbildning. Exempel på negativa externa effekter är samhälleliga effekter av miljöskadlig industriproduktion, arbetslöshet, social utslagning m.m.

I en ekonomi som befinner sig i ett allmänt jämviktstillstånd finns inga

outnyttjade effektivitetsvinster. Om detta också vore marknadsekonomins normaltillstånd skulle offentliga åtaganden och ingrepp av olika slag per definition alltid leda till samhällsekonomiska förluster. Olika typer av störningar eller obalanser är emellertid det som kännetecknar marknaden. Så även om man accepterar välfärdsteorins principiella utgångspunkter kan det finnas motiv för offentliga ingrepp och klara spelregler på marknaden.

Motiven för offentliga ingrepp är i grunden uttryck för politiska ambitioner att styra samhällsutvecklingen. Ett instrument för styrning utgörs av reglering genom lagar och förordningar samt kontroll av att dessa efterlevs genom uppföljning och utvärdering av förväntade effekter. Ett annat instrument i syfte att förverkliga dessa ambitioner kan vara att det offentliga producerar vissa varor, tjänster och andra nyttigheter i egen regi och med egen personal.

5 Regler som styr offentlig närings-verksamhet

I detta kapitel redovisas de huvudsakliga regler som styr offentlig näringsverksamhet och som kan ha betydelse för överväganden om konkurrensproblem när det allmänna ägnar sig åt offentlig serviceproduktion. Offentlig näringsverksamhet som drivs i offentligrättsliga former omfattas av samma regler om offentlighet och sekretess, offentlig tillsyn, tjänstefelsansvar, skadeståndsansvar, möjlighet att överklaga beslut och serviceskyldighet som gäller i övrig offentligrättsligt bedriven verksamhet. Det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för offentlig näringsverksamhet motsvarar i allt väsentligt de krav som samhället ställer på privat näringsverksamhet. Internredovisningen, ur vilken bl.a. de olika kostnadskomponenter som tillsammans utgör totalkostnaden för en viss tjänst kan utläsas, är inte författningsreglerad vare sig i offentlig eller privat näringsverksamhet. Konkurrensreglerna är i princip tillämpliga på offentlig näringsverksamhet. Vid prissättning av offentligt producerade tjänster är rättsläget emellertid oklart i vilken mån konkurrenslagstiftningen täcker in situationer där en offentlig serviceproducent inte tar ut full kostnadstäckning. Vår bedömning är att konkurrenslagens förbudsregler oftast inte går att tillämpa för att komma till rätta med offentlig konkurrenssnedvridande prissättning. Regler som styr offentlig upphandling och offentlig stödgivning redovisas i kapitel 6 och 7.

5.1 Vad är offentlig näringsverksamhet ?

Offentlig näringsverksamhet föreligger när staten, en kommun, ett landsting, ett kommunalförbund eller ett offentligt företag driver

verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det kan vara fråga om produktion och försäljning av varor, tjänster och andra nyttigheter. Uppgifter som innefattar normgivning, myndighetsutövning, upphandling och stödgivning räknas i princip inte som näringsverksamhet. Verksamheten kan bedrivas i offentligrättsliga eller privaträttsliga former.

Begreppet näringsidkare

Begreppet näringsverksamhet betecknar verksamhet som drivs av en näringsidkare. Begreppet näringsidkare används bl.a i bokföringslagen (1976:125) och marknadsföringslagen (1975:1418). Även i den gamla konkurrenslagen (1982:729) användes begreppet näringsidkare. Näringsidkarbegreppet omfattar varje fysisk och juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Det krävs inte att verksamheten drivs i vinstsyfte[31]. I offentlig verksamhet finns ingen given exakt avgränsning av vad som är näringsverksamhet.

Här kan nämnas att Marknadsdomstolen[32] uttalat att "det är uppenbart att en kommuns verksamhet inom skolväsendet inte generellt kan betraktas som näringsverksamhet. Detta hindrar inte att kommunen kan vara att anse som näringsidkare när den på detta område vidtar åtgärder med ekonomisk innebörd. Som KO har anfört kan vissa omständigheter anföras till stöd för en sådan bedömning i detta mål. I begreppet marknadsföring ligger att det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor, tjänster eller andra nyttigheter. Den annonsering som är aktuell i målet riktar sig till presumtiva elever i den skolutbildning som kommunen erbjuder i Botvidsgymnasiet och uppmanar dem att välja denna utbildning. Annonseringen har således till syfte att främja avsättningen av en tjänst som kommunen erbjuder." Marknadsdomstolen fann emellertid att den inte kunde ingripa mot annonseringen på tryckfrihetsrättsliga grunder. För ett sådant ingripande hade krävts att meddelandet lämnats i *kommersiell verksamhet* och i *kommersiellt syfte* och har *rent kommersiella förhållanden* till föremål.

Företagsbegreppet

I förarbetena till den nya konkurrenslagen sägs att begreppet företag har väsentligen samma innebörd som begreppet näringsidkare och att

[31] Prop.1975:104 s. 203

[32] Beslut 1994-01-27, dnr B 10/93

avsikten är att begreppet företag skall ha samma innebörd som "undertaking"[33]. Genom att företagsbegreppet kopplats till "undertaking" har emellertid åstadkommits att tolkningen av begreppet företag kommer att knyta an till den rättspraxis som utvecklas av EG-domstolen. Begreppet skall tolkas vidsträckt och i princip omfatta varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det spelar därvid ingen roll om verksamheten är inriktad på vinst eller inte. Även statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur räknas som företag, dock inte när det är fråga om myndighetsutövning[34]. Hur långt den nya konkurrenslagens företagsbegrepp sträcker sig med avseende på offentlig verksamhet har inte prövats av Marknadsdomstolen eller EU-domstolen.

I en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift (1994 s.153) hävdar professor Curt Riberdahl att företagsbegreppets tillämpning på kommuner är ett juridiskt problem. "Redan ordalydelsen inbjuder enligt min mening till principiella svårigheter. En verksamhet som är myndighetsutövning kan väl knappast sägas vara varken av ekonomisk eller kommersiell natur. Bestämmelsen har utformats som ett undantag när det i själva verket rör sig om en i förhållande till företag helt artfrämmande verksamhet. Det måste också rimligen finnas verksamhet som varken är myndighetsutövning eller verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. I kommunala sammanhang kan det enligt min mening t.ex. röra sig om kommunal bidragsgivning till idrotts- eller kulturlivet i kommunen. Andra exempel kan vara verksamheter som kommuner och landsting enligt lag är skyldiga att ombesörja, t.ex. service i offentligrättsliga former inom ramen för sjukvård, äldreomsorg och skolväsen (jfr. Carlsson-Göransson-Schuer: Konkurrenslagen och EES-avtalets konkurrensregler s.39). Här kan noteras att Konsumentverket för sin del inte ansett marknadsföringslagen tillämplig på kommunalt gymnasium, beslut 1993-05-24, 93 K 466. Att ge en enskild näringsidkare subvention i form av lån eller bidrag är inte myndighetsutövning, men kommunen fattar knappast ett

---

[33] Prop. 1992/93:56 s. 67

[34] Begreppen myndighetsutövning är i viss mån oklart. Gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna och som får rättsverkningar mot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regleringar. Det faktiska genomförandet av beslut som innefattar myndighetsutövning på det kommunala området är i regel möjligt att överlämna till enskilda utförare, dvs. entreprenörer.

sådant beslut i sin egenskap företagare utan på kommunalpolitiska grunder som ett led i sin näringspolitik."

I prop. 1993/94:35 med förslag till lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling ansåg den dåvarande regeringen att det är osannolikt att termen företag kan anses tillämplig i fråga om förfaranden som en offentlig aktör vidtar vid upphandling, således som köpare. I avsaknad av prejudicerande rättspraxis från marknadsdomstolen eller EG-domstolen får det anses råda osäkerhet i vilken mån offentlig serviceproduktion är att betrakta som företag i konkurrenslagens mening. En möjlig tolkning av rättsläget är följande. Verksamhet som *innefattar* myndighetsutövning räknas *inte* som företag. När en myndighet bedriver *ren affärsverksamhet* räknas myndigheten som företag i konkurrenslagens mening. Om en kommun eller ett landsting *tillhandahåller varor eller tjänster mot ersättning i andra fall* anses myndigheten utgöra ett företag om tillhandahållandet sker inom fakultativ (frivillig) verksamhet (till exempel drift av badhus- och museiverksamhet, uthyrning av idrottsanläggningar, campingverksamhet m.m.). Även sådan verksamhet som innefattar stödfunktioner inom obligatorisk och fakultativ verksamhet som fastighetsförvaltning, städning och skolmåltider torde vara att bedöma som företag.

Kärnverksamhet som kommuner och landsting är skyldiga att ombesörja eller låta ombesörja (obligatorisk verksamhet) såsom hälso- och sjukvård, det offentliga skolväsendet och kommunal barnomsorg och som drivs i offentligrättsliga former torde *inte* generellt vara att betrakta som företag eller näringsverksamhet. När det gäller *konkurrensutsatt kommunal* kärnverksamhet och som bedrivs i *kommersiella former* är verksamheten *sannolikt* att bedöma som företag.[35]

[35] Carlsson, Göransson, Schuer, Konkurrenslagen och EES-avtalets konkurrensregler, 1993

5.2 Legala begränsningar för offentlig näringsverksamhet

5.2.1 Mål för offentlig näringsverksamhet

Den offentliga näringsverksamheten kännetecknas av att ledningen för verksamheten ansvarar för denna inför ett offentligt organ. Detta organ ställer i allmänhet inte krav på att verksamheten skall ge maximal vinst för ägaren. Detta beror på att verksamheten på ett eller annat sätt är av allmännyttig karaktär. Ledningen är därmed underkastad politiskt fastställda mål och riktlinjer.

Målen för offentlig näringsverksamhet är ofta flerfaldiga och inte sällan motsägelsefulla. När det gäller t.ex. Systembolaget och de statliga spelföretagen förenas övergripande socialpolitiska mål med målet att tillföra ett så stort tillskott som möjligt till statskassan. I andra fall kan det övergripande målet vara att upprätthålla en offentlig styrning och kontroll över produktion och produktionsmedel som bedöms vara av central betydelse för offentliga åtaganden.

För privat näringsverksamhet leder ägarnas krav på avkastning på investerat kapital att vinstmaximering är det primära målet för verksamheten. Vinstmålet kan emellertid vara långsiktigt. Även det allmänna ställer numera ofta avkastningskrav på offentligt bedriven affärsverksamhet. Statlig näringsverksamhet omfattas, till skillnad från den kommunala näringsverksamheten, inte av ett generellt förbud mot spekulativ, dvs. vinstsyftande, verksamhet.

5.2.2 Gränser för statlig näringsverksamhet

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen skall den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Några begränsningar för statens åtaganden finns inte i regeringsformen. Några lagar som sätter gränser för inom vilka områden eller branscher som statliga myndigheter eller statliga företag får bedriva näringsverksamhet finns inte heller.

I instruktionen för en myndighet, koncession eller bolagsordning för ett statligt ägt aktiebolag kan regeringen ange begränsningar för en viss myndighet eller ett statligt företag. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen lyder bl.a. statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen om inte myndigheten är myndighet under riksdagen. Regeringen kan enligt denna bestämmelse ge direkta order till en förvaltningsmyndighet, förutsatt att ärendet hos myndigheten inte rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

5.2.3 Gränser för kommunal näringsverksamhet

Kommunernas och landstingens existens, rättsliga ställning och verksamhet är reglerad i regeringsformen, kommunallagen och ett flertal specialförfattningar för olika kommunala verksamheter som t.ex. äldreomsorg, socialtjänst och skola.

En grundläggande förutsättning för att en kommun eller ett landsting skall kunna ägna sig åt en viss verksamhet är att det finns stöd i lag för att bedriva verksamheten. Verksamheten måste således vara förenlig med den *allmänna* kompetens som följer av 2 kap. kommunallagen eller den *särskilda* kompetens som följer av speciallagstiftning.

Utgångspunkten är att kommunen eller landstinget får ta hand om angelägenheter av *allmänt intresse* som har *anknytning* till kommunens eller landstingets *område* och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 § kommunallagen).

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Regeln innebär att det råder förbud för kommuner och landsting att driva spekulativa företag. Förbudet mot vinstsyfte innebär dock inte att verksamheten inte får ge ett överskott.[36]

Ett kommunalt företag (utom energiföretag) har inte någon mera långtgående kompetens än vad kommunen själv har. Entreprenörer och andra som säljer tjänster till kommunen berörs inte av kommunallagens

[36] Prop. 1990/91:117 s. 34

begränsningar på annat sätt än att kommunens möjlighet att ingå avtal kan vara begränsad.

Kommunerna och landstingen är engagerade i en mängd aktiviteter där de mot betalning gör prestationer av varierande slag direkt till allmänheten eller till öppna delkollektiv av allmänheten i kommunen. Huvuddelen av verksamheten är hänförlig till *sedvanlig kommunal affärsverksamhet* där kommunen eller landstinget tillhandahåller allmännyttiga prestationer som t.ex. el, gas, fjärrvärme, vatten och transporter. En mindre del av den kommunala näringsverksamheten kan sägas bedrivas inom ramen för det *egentliga näringslivet*. Det finns inte någon exakt gräns mellan den sedvanliga kommunala affärsverksamheten och det egentliga näringslivet. Gränsen för den kommunala kompetensen inom näringslivet har dock blivit tydligare i och med en nya kommunallagen och den efter hand alltmer utbyggda speciallagstiftningen ifråga om elförsörjning, bostadsförsörjning, vägar, trafiksäkerhet m.m.

Sedvanlig kommunal affärsverksamhet
Exempel på kompetensenlig sedvanlig kommunal affärsverksamhet är bostadsföretag, tvätterier, el-, gas och värmeverk, renhållningsverk, fryserier, kollektiva verkstäder för småindustri och hantverk, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, kollektivtrafik, hamnar, flygplatser, hotell- och restaurangrörelser, drift av campinganläggningar, idrottsarenor, simhallar m.m.

Kommuner och landsting har sedan länge haft en erkänd rätt att driva fristående kollektiva tvätterier i egen regi eller att ge stöd till enskilda näringsidkare i tvätteribranschen. Fram till 1967 kunde statliga lån utgå för anläggande, inköp, utvidgning eller modernisering av tvätteri. Lån fick beviljas kommun eller landsting under förutsättning bl.a att sökanden förband sig att medge alla inom tvätteriets verksamhetsområde boende lika rätt att begagna tvätteriet mot avgift, som inte översteg kommunens eller landstingets självkostnad. I äldre praxis ansågs en stad rätt att uppföra och driva en större tvättinrättning avsedd för såväl inlämningstvätt (inkl.kemtvätt) som självtvätt. Trots att anläggningen var överdimensionerad i förhållande till det aktuella behovet i staden och tvätt skulle tas emot från andra håll än själva staden lämnades klagandens besvär utan bifall. Staden framhöll att den väntade befolkningstillväxten snart nog skulle skapa ett tvättbehov som motsvarade anläggningens kapacitets samt att huvuddelen av tvätten skulle komma från landstinget. (R 1950 ref. 22).

Inom områden där kommunerna och landstingen har en oomtvistlig rätt att bedriva näringsverksamhet anses kommunen eller landstinget vara oförhindrade att genom lån eller på annat sätt understödja privatägda företag, vilkas verksamhet tillgodoser samma allmänna intresse som de kommunala affärsverkens, t.ex. privata elektricitetsverk, tvätterier eller kommunikationsföretag.[37]

Det egentliga näringslivet

Inom det egentliga näringslivet får kommuner och landsting i princip endast vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller landstinget. En allmänt näringslivsfrämjande åtgärd kan vara att tillhandahålla mark, lokaler och teknisk service till företagen i kommunen. Kommunala engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring är tillåten. Vissa verksamheter faller i princip utanför den kommunala kompetensen. De kan ändå vara tillåtna om det finns en anknytning till en redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet som, t.ex. stuveriverksamhet i kommunala hamnar, förädling och försäljning från kommunägda grustag samt plantskoleväxter från stadsträdgårdar. Kommuner och landsting anses också ha rätt att ägna sig åt extern försäljning vid tillfällig överskottskapacitet och för att undvika kapitalförstöring av redan gjorda investeringar. När det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde som normalt hävdas av den privata företagsamheten kan det också uppkomma ett rättsligt utrymme för annars otillåten verksamhet.

Från dessa huvudprinciper finns undantag i lagstiftning och praxis. Kommunala hamnar kan anses utgöra en sådant undantag. Kommunala hamnar betjänar inte primärt kommunmedlemmarna utan sjöfarten och den därmed förknippade handeln. Ett annat exempel på undantag är lagen om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet och lagen om kommunal tjänsteexport.

Möjligheterna för en kommun eller ett landsting att agera på den öppna och konkurrensutsatta marknaden är således ytterst begränsade. Det råder i princip förbud mot att bedriva näringsverksamhet som räknas till det *egentliga näringslivet*. Till det förbjudna området hör varuproduktion, marknadsföring, penning- och kreditväsendet. Från denna princip finns vissa undantag. I rättspraxis har verksamheter som normalt hör till det egentliga näringslivet bedömts vara kompetensenliga på grund av

[37] Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 90

särskild anknytning till en befintlig och erkänd kommunal verksamhet. Exempel på sådan verksamhet är stuveriverksamhet i kommunala hamnar, biografrörelse i en av kommunen disponerad allmän samlingslokal och kommersiellt nyttjande av kommunägda naturtillgångar, jord- och skogsbruk. Sedvanlig kommersiell kringverksamhet på kommunala anläggningar som t.ex. cafeterior och kiosker på sjukhus, servicehus, skolor, idrottsarenor, teatrar och simhallar har accepterats i rättspraxis. I RÅ 1953 I 107 godtogs att en kommun bedrev kioskrörelse inom ramen för busstrafik trots att den aktuella varudistributionen i princip föll utanför kommunens allmänna kompetens. En kommun har också ansetts kunna bedriva försäljning av plantskoleväxter till allmänheten, då verksamheten hade ett "naturligt samband" med hållande av stadsträdgård (RÅ 1968 K 61).

En kommuns brand- och civilförsvarsnämnd har ansetts kunna bedriva konsultverksamhet i brandskyddsfrågor, trots att det var fråga om tjänster, som fanns tillgängliga på marknaden. Verksamheten avsåg bl.a brandteknisk rådgivning, riskanalyser m.m. Råd och anvisningar i förebyggande frågor skulle ges till enskilda och myndigheter. Verksamheten skulle avse tjänster som kommunen inte vara skyldig att tillhandahålla enligt förvaltningslagen eller räddningstjänstlagen. Den skulle vara begränsad till fem procent av den förebyggande avdelningens verksamhet. För tjänsterna skulle utgå avgifter motsvarande självkostnaden. Avgörande för utgången var att konsultverksamheten hade en naturlig anknytning till den förebyggande verksamhet, inom brandskyddsområdet, som åvilade nämnden enligt räddningstjänstlagen samt att den var av begränsad omfattning och inte avsedd att ge vinst (RÅ 1992:61).

Som exempel på att den kommunala anknytningen bedömts vara otillräcklig kan nämnas ett fall där en kommun åtagit sig att i anslutning till sitt avloppsreningsverk uppföra kontors- och verkstadslokaler för närmare en miljon kronor åt ett statligt företag som utvecklade och tillverkade reglerverktyg för miljövård. Bolaget skulle använda reningsverket som testanläggning för sina produkter. Dessa skulle ge kommunen möjligheter till en ekonomisk och tekniskt effektiv driftövervakning av avloppsreningsverket. Regeringsrätten upphävde beslutet som kompetensöverskridande. Som skäl anfördes att bolagets verksamhet visserligen skulle kunna bli till nytta för kommunen men att denna nytta inte stod i rimlig proportion till kommunens åtagande (R 1975 ref. 23)

Ett landstingsägt tvätteri (Tvätteriet Alingsås) har ansetts ha rätt att i undantagsfall konkurrera på den allmänna marknaden genom att sälja tjänster till SAAB-SCANIA AB. I domskälen framhöll Kammarrätten att tvätteriets verksamhet var till övervägande del inriktad på att tillgodose tvättbehoven för det egna landstinget och ett grannlandsting och att avtalet med bolaget innebar att bara en ringa del av produktionen riktades mot den allmänna marknaden. Tvätteriverksamheten var dessutom en sådan etablerad och erkänd verksamhet som ett landsting fick ta befattning med. Det fick därför anses naturligt att tvätteriet för att bl.a. *undvika onödig kapitalförstöring* under en övergångsperiod och vid *tillfällig överskottskapacitet* i mindre omfattning konkurrerade på den allmänna marknaden. Det var inte visat att avtalet med SAAB-SCANIA skulle innebära någon beaktansvärd affärsrisk eller stå i strid mot lokaliseringsprincipen. Regeringsrätten fastställde Kammarrättens dom (R 1993 ref. 12).

Kommuner har långtgående befogenheter att samarbeta i kommunala angelägenheter. En kommun (Göteborg) skulle teckna avtal med en grannkommun (Mölndal) om att på entreprenad bygga en tillfartsled från en riksväg, belägen i grannkommunen, till den egna kommunens väg- och gatunät. Beslutet motiverades med att avtalet skulle medföra samordningsvinster och att gatukontoret behövde arbetet i sysselsättningsutjämnande syfte. Det kommunala beslutet överklagades varvid klagande gjorde gällande att kommunen åtagit sig ett entreprenaduppdrag av betydande storleksordning i syfte att tillgodose ett riksintresse och därmed tog en affärsrisk som var främmande för kommunens kompetens. Regeringsrätten ansåg dock att beslutet var kompetensenligt med följande motivering.

"Med hänsyn till den betydelse tillfartsleden har för ordnandet av kommunikationerna till och inom Göteborg möter inte hinder mot att Göteborgs kommuner engagerar sig ekonomiskt i byggandet av leden i den utsträckning som motsvarar kommunens nytta av densamma. Ett sådant engagemang kan ske på olika sätt såsom i form av bidrag till byggandet av leden (jfr. R 1938 ref. 19) eller på så sätt att de båda kommunerna avtalar om att bygga leden i gemensam regi. Samverkan kan vidare ske genom bildande av kommunalförbund. Beslutet att gatunämnden skall på entreprenad bygga tillfartsleden innebär att nämnden inlåter sig på verksamhet som normalt faller utanför kommunal kompetens. Vad gatunämnden anfört om Göteborgs kommuns intresse av att kunna fortlöpande sysselsätta sin anläggningspersonal gör i och för sig inte att beslutet blir kompetensenligt. Gatunämnden bygger

emellertid själv en stor del av den trafikled till vilken tillfartsleden hör. Entreprenaden ansluter sig därför naturligt till den av gatunämnden på den större trafikleden redan bedrivna anläggningsverksamheten. Med hänsyn härtill och till Göteborgs kommuns intresse av att anslutningen till riksväg E6 kommer till stånd kan gatunämndens klandrade beslut inte anses innebära att nämnden överskridit sin befogenhet." (R 1977 ref. 77).

Kommunala beslut att inrätta och driva trafikskolor har erkänts som kompetensenliga För närvarande finns det inga kommunala trafikskolor. Rättspraxis är ändå av intresse som exempel på anknytningskompetens. I ett referatfall hade kommunen beslutat inrätta en körskola. Verksamheten skulle vara avgiftsfinansierad men var inte avsedd att ge någon ekonomisk vinst. Klaganden hävdade att beslutet måste betraktas som ett intrång på det privata näringslivets område och att det kommunala anslaget skulle falla ojämnt ur nyttosynvinkel och därför vilade på orättvis grund. Regeringsrätten uttalade att det kommunala beslutet inte kunde anses innefatta ett överskridande av den kommunala kompetensen (RÅ 1965 ref. 43). I ett annan kommun hade kommunen beslutat inrätta en kommunal trafikskola. I fullmäktigebeslutet bemyndigades skolstyrelsen, som var ansvarig nämnd, att för körkortsutbildningen ta ut elevavgifter av sådan storlek att kommunens kostnader helt täcktes av elevavgifterna. Klaganden gjorde gällande att beslutet att inrätta trafikskolan utgjorde ett otillbörligt intrång på ett verksamhetsområde, som traditionellt var förbehållet det privata initiativet. Regeringsrätten framhöll i sitt utslag att i dagens samhälle "framstår behovet av körkort för medborgarna i gemen såsom särskilt starkt med hänsyn till yrkesutövning och fritidsverksamhet. Mot bakgrund härav får det anses falla inom den kommunala kompetensen att aktivt engagera sig i utbildningen av motorförare" (1968 K 1770).

I senare beslut bestämde fullmäktige att kommunen inte skulle ta ut kostnadstäckande elevavgifter för körkortsutbildningen. I besvär över detta beslut gjordes gällande att beslutet innebar en prisreglering för de privata körskolorna och att fullmäktige därför överskridit sin befogenhet och kränkt enskilds rätt. Regeringsrätten ogillade besvären och framhöll att kommunen varit oförhindrad att helt eller delvis finansiera verksamheten med skattemedel (1974 A 1426, 1979 Ab 54).

Befogenhetsutvidgande speciallagstiftning

Kommunerna och landstingen har genom speciallagstiftning tillagts befogenheter inom turism, hamnverksamhet, bostadsförsörjning,

sysselsättning för handikappade och tjänsteexport som går utöver de gränser som följer av kommunallagens allmänna kompetensregler.

Turism

Enligt lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet får en kommun vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen. Som kompetensenliga insatser har bedömts bidrag till projektering av privat turisthotell (R1969 C 42), garantiåtagande för charterresor till vintersportanläggningar i kommunen (R 1971 C 283), aktieteckning m.m. i liftbolag (R 1971 C 284 och 381), köp av bostadsfastighet att användas som personalbostad för ett privatägt turistföretag i kommunen (R 1972 C 164) och bidrag till arrendator av kommunägt turisthotell för att möjliggöra helårsdrift (R 1974 A 686).

Hamnverksamhet

Flertalet hamnar av någon kommersiell betydelse ägs av kommuner. Genom Sveriges anslutning till 1923 års hamnkonvention anses kommuner som är innehavare av allmänna hamnar vara skyldiga att anta och offentliggöra en hamntaxa. Enligt lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn får den som innehar en allmän hamn i vissa fall ta ut avgifter fastän hamninnehavaren tillhörig kaj, brygga eller liknande anordning inom hamnens område inte anlöps eller nyttjas.

Bostadsförsörjning

Enligt lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet får en kommun lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanent bostad. Enligt förarbetena[38] får det mot bakgrund av det grundläggande ansvaret kommunerna förutsatts ha i fråga om bostadsförsörjningen har den kommunala kompetensen ansetts omfattande. Det får således anses vara kompetensenligt för en kommun att starta och driva bostadsföretag. Enligt bostadsutskottets uppfattning hade kommunerna även fortsättningsvis med stöd av den allmänna kompetensen möjlighet att på olika sätt stödja kommunala bostadsföretag oavsett om företagen drivs som aktiebolag, stiftelser eller i annan form.

Sysselsättning för handikappade

I lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om

[38] Prop. 1992/93:242, BoU 1992/93:19)

sysselsättning för handikappade ges kommunerna befogenheter att bedriva affärsverksamhet för att sysselsätta handikappade. Detta får dock endast ske när det egentliga näringslivet och staten inte klarar av uppgiften. I verksamheten får endast finnas sådana handikappade som hänvisats dit av den statliga arbetsförmedlingen.

Tjänsteexport
Enligt lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport får kommuner och landsting i samverkan med en statlig myndighet eller ett privat företag exportera kommunala tjänster. Med kommunala tjänster avses nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i kommunernas och landstingens verksamhet. Kommunerna och landstingen får inte utan medgivande av regeringen sluta avtal direkt med de utländska kunderna utan skall ha ställningen som underleverantör till den statliga myndigheten eller det privata företaget. De ekonomiska riskerna för verksamheten skall åvila exportören. Kommunernas medverkan i exportverksamhet får inte innebära att konkurrensen hämmas eller snedvrids. Enligt 2 § 2 st tjänsteexportlagen skall kommunen betinga sig en ersättning för tjänsterna som bestämts enligt affärsmässiga grunder. Kommunen skall således inte bara erhålla kostnadstäckning utan skall också ha möjlighet att göra en vinst.

5.2.4 Övriga begränsningar och särdrag i offentlig näringsverksamhet

Kompetensenlig offentlig näringsverksamhet som drivs i offentligrättsliga former begränsas även av en rad andra regler som inte gäller privat näringsverksamhet.

Offentlighet och sekretess
I det allmännas verksamhet gäller lagregler om offentlighet och sekretess. Statliga företag omfattas inte av dessa regler. För kommunala företag där en kommun eller ett landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande gäller i princip samma regler om offentlighet och sekretess som för den kommunala förvaltningen i övrigt. Även den offentliga näringsverksamheten är underkastad offentlighetsprincipen. Detta innebär att en offentlig aktör är skyldig att lämna ut allmänna handlingar om det inte är fråga om uppgifter för vilka det råder sekretess enligt sekretesslagen. Enligt 6 kap 1 § sekretesslagen gäller särskilda sekretessregler för en myndighets affärs- eller driftsförhållanden om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens

bekostnad. Enligt 6 kap 2 § sekretesslagen råder sekretess i upphandlingsärenden.

Offentlig tillsyn
Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över att myndigheterna följer de lagar som gäller för verksamheten. Privata företag, även om de driver verksamhet på uppdrag av en myndighet, är inte föremål för JO och JK:s tillsyn. Verksamhet som drivs med stöd av särskilt tillstånd från staten är i allmänhet utsatt för någon form av tillsyn från den tillståndsgivande myndigheten. Centrala förvaltningsmyndigheter såsom konkurrensverket och socialstyrelsen utövar tillsyn även över privata företag.

Tjänstefelsansvar
Företrädare för det allmänna kan fatta beslut som innefattar myndighetsutövning och har ett särskilt straffrättsligt tjänstefelsansvar. Om ett offentligt eller privat företag med stöd av lag tillagts en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning kan tjänstefelsansvar utkrävas.

Skadeståndsansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning
Om någon utsätts för fel eller försummelse vid myndighetsutövning, till exempel en felaktig upplysning av myndighetens företrädare, som medför att den som blivit utsatt för felet eller försummelsen lider skada, har det allmänna ett särskilt skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen. Privata företag kan inte bli skadeståndsansvariga enligt denna regel.

Ekonomiska och kommersiella olikheter
Ovan angivna begränsningar, sett för sig, medför från ekonomisk och kommersiell synpunkt en konkurrensnackdel. Den offentliga näringsverksamheten är (om den drivs i förvaltningsform) utsatt för konkurrenternas insyn, besluten är i vissa fall överklagbara, verksamheten (om den är kommunal) är begränsad av lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

Ett annat särdrag i offentlig näringsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform är att den offentlige huvudmannen inte anses kunna försättas i konkurs. Detta innebär att offentliga aktörer är mycket kreditvärdiga och kan få tillgång till förmånliga lån. Det innebär även att den offentlige aktören inte omfattas av lönegarantisystemet och att skulderna vid en eventuell avveckling inte "skrivs av".

För nästan all offentlig näringsverksamhet, även sådan offentlig näringsverksamhet som drivs i privaträttslig form, gäller reglerna i lagen om offentlig upphandling och lagen om otillbörligt förfarande vid offentlig upphandling. Reglerna syftar till att främja konkurrensen vid offentlig upphandling och därmed att minska den offentliga sektorns kostnader för inköp. Reglerna medför emellertid även att transaktionskostnaderna för den offentliga näringsverksamhetens inköp är större än i motsvarande privat näringsverksamhet. (Upphandlingsreglerna behandlas i kapitel 6).

Offentlig näringsverksamhet har normalt sett inte tillgång till riskkapitalmarknaden. Inte sällan upplevs bristen på tydliga signaler från de offentliga huvudmännen som en nackdel. Ledningen för offentlig näringsverksamhet förutsätts inte bara driva verksamheten affärsmässigt utan åläggs ofta att fullgöra uppgifter av icke-kommersiell natur. Som exempel från kartläggningen kan nämnas Göteborgs spårvägar som utöver trafikuppgiften även driver ett museum.

Den offentliga näringsverksamheten som bedrivs i förvaltningsform kompenseras dock av att den är frikallad från skattskyldighet till staten. Detta innebär att eventuellt överskott inte inkomstbeskattas. Detta hänger samman med det allmännas beskattningsrätt. Även kostnader för sociala avgifter är lägre.

Risker finns i all näringsverksamhet som drivs på en konkurrensmarknad. Skillnaden mellan den offentliga och den privata näringsverksamheten är att i den offentliga näringsverksamheten är det ytterst medborgarnas skattemedel som riskeras. I den privata näringsverksamheten är det (bortsett från olika former av offentligt företagsstöd och kreditinstitutens utlåning) ytterst privatpersoners tillskjutna medel som riskeras.

Om konkurrensutsatt offentlig näringsverksamhet drabbas av ekonomiska problem är det mot bakgrund av den offentliga sektorns finansiella kris inte längre självklart att den offentlige huvudmännen tillskjuter mera pengar. Ledningen och de anställda i en konkurrensutsatt offentlig näringsverksamhet kan knappast räkna med den offentlige huvudmannens beskattningsrätt som en outsinlig finansieringskälla om verksamheten skulle bedrivas ineffektivt. Även konkurrensutsatta delar av offentlig näringsverksamhet kan därför drivas bort från marknaden och till slut avvecklas.

Marknader som bygger på offentlig finansiering utgör inte några typiskt sett riskfyllda marknader med stora svängningar av efterfrågan. Behovet av de tjänster som efterfrågas är oftast enkelt att prognostisera vilket minskar risken för förluster till följd av felaktig budgetering. Någon risk för att kunden ställer in betalningarna finns inte. Det föreligger dock risk för att den politiska majoriteten kan ändra på förutsättningarna, t.ex. genom att privatisera en tidigare offentlig verksamhet. Denna risk drabbar emellertid både offentlig och privat näringsverksamhet.

5.2.5 Förvaltningsbesluts överklagbarhet

Beslut som fattas av en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet kan överklagas genom förvaltningsbesvär eller laglighetsprövning hos förvaltningsdomstol. Om en statlig myndighet beslutar sig för att sälja tjänster på den öppna marknaden finns inga möjligheter att få lagligheten av beslutet prövad av en domstol. Om en kommun eller ett landsting bestämmer sig för att gå ut på den öppna marknaden och sälja tjänster utan tillräcklig anknytning till en erkänd kommunal angelägenhet kan en *medlem* i kommunen eller landstinget begära laglighetsprövning. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget. Det krävs inte att kommunmedlemmen är personligen berörd av beslutet för att få klandra det. Å andra sidan har den som är berörd av ett kommunalt beslut, t.ex. ett företag som upplever sig vara utsatt för offentlig underprissättning och som inte är kommunmedlem, inte någon rätt att begära laglighetsprövning. Ett kommunalt beslut kan överklagas genom laglighetsprövning om det inte finns någon särskild besvärsregel i en tillämplig lag och det inte är fråga om ren verkställighet av ett tidigare beslut. Det krävs således att det finns ett kommunalt beslut. Om en kommunal enhet inleder en försäljningsverksamhet på den öppna marknaden, utan något beslut om saken, finns inte något beslut som kan laglighetsprövas.

För att ett kommunalt beslut skall kunna överklagas genom laglighetsprövning krävs vidare att klagomålen kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Om klagomålen före klagotidens utgång har kommit in till kommunen eller landstinget i stället för till länsrätten, skall överklagandet ändå prövas.

Institutet laglighetsprövning är egentligen inte något rättsmedel utan en form av medborgarkontroll över den kommunala förvaltningen. Det kan heller inte sägas vara en form av statlig kontroll utan ett rättssäkerhetselement i den kommunala självstyrelsen. Det sker inte någon materiell prövning av innehållet i det kommunala beslutet och domstolen får inte rätta det överklagade beslutet eller sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

Om det kommunala beslutet upphävs är kommunen eller landstinget skyldigt att rätta beslutet. Om beslutet följts av ett civilrättsligt avtal med ett företag medför emellertid en eventuell rättelse ofta att kommunen eller landstinget kan bli skyldigt att betala skadestånd för avtalsbrott. Om kommunen eller landstinget inte rättar beslutet och det inte är fråga om myndighetsutövning finns emellertid inte någon straffrättslig eller civilrättslig sanktion att tillgripa. Kommunallagen kan därför inte sägas ge ett fullgott skydd för den företagare som anser sig vara utsatt för konkurrenssnedvridande prissättning från en kommun eller ett landsting. Det bör dock nämnas att Finansdepartementet i departementspromemorian *Kommunalt domstolstrots och lagtrots - ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning* (Ds 1995:27) föreslagit att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning dels vid trots mot verkställighetsförbud dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare verkställts.

5.3 Regler för prissättning av varor, tjänster och andra nyttigheter som tillhandahålls inom offentlig näringsverksamhet

5.3.1 Statlig näringsverksamhet

Regler för prissättning av varor, tjänster och andra nyttigheter som tillhandahålls inom ramen för statlig näringsverksamhet kan följa av en särskild lag eller förordning (t.ex. telelagen) eller av ett särskilt beslut av regeringen (koncessioner för t.ex. Tipstjänst, Penninglotteriet). För statliga myndigheter under regeringen gäller även bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) och kapitalförsörjningsförordningen (1992:406). Av avgiftsförordningen och Riksrevisionsverkets föreskrifter och allmänna råd (1992-06-23) för tillämpning av avgiftsförordningen framgår följande.

Som huvudregel gäller enligt 3 § att en statlig myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Enligt 4 § får en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla:

1. tidskrifter och andra publikationer,
2. informations. och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning,
5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. tjänsteexport,
9. upptagning av automatisk databehandling som utgör allmän handling. I datalagen (1973:289) finns bestämmelser om försäljning av uppgifter ur personregister,
10. upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223).

Varor och tjänster får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller i mindre omfattning. I annat fall krävs ett särskilt bemyndigande. "Mindre omfattning" skall främst sättas i relation till varje enskild myndighets totala verksamhet.

Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall enligt 5 § avgifter beräknas så att *full kostnadstäckning* uppnås. Bestämmelsen innebär enligt Riksrevisionsverkets allmänna råd att intäkterna, vid en viss beräknad volym, skall täcka samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Om myndigheten disponerar ett avkastningspliktigt kapital i den avgiftsfinansierade verksamheten skall således även avkastningskravet täckas av avgiften. Sambandet mellan avgiftens storlek och kostnaderna för prestationen bör vara starkt när det gäller s.k. betungande, offentligrättsliga avgifter. I fråga om övriga frivilligt erlagda avgifter behöver inte sambandet vara lika starkt mellan avgiftens storlek och kostnaderna för den enskilda prestationen. Myndigheten kan i det senare fallet välja att sätta avgifterna så att ersättningen för vissa varor eller tjänster innebär ett överuttag i förhållande till självkostnaden såvida ersättningen för andra varor eller tjänster som tillhandahålls inom

samma resultatområde innebär motsvarande underuttag. När det gäller avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster kan det ekonomiska målet tolkas såsom gällande för hela myndighetens uppdragsverksamhet, för varje verksamhetsgren, program eller produktgrupp eller för den enskilda produkten. Om inte regeringen föreskrivit att en viss bestämd verksamhet skall utgöra ett separat resultatområde, får myndigheten bedöma vilka verksamheter som bör utgöra egna resultatområden. En indelningsgrund bör t.ex. vara de marknadsmässiga förutsättningar under vilka verksamheten bedrivs. Resultatutjämning bör normalt sett inte förekomma mellan sådan avgiftsbelagd verksamhet som är offentligrättsligt reglerad och sådan som är frivilligt efterfrågad. Subventionering av verksamheten med anslagsmedel får inte förekomma, annat än efter särskilt bemyndigande.

Någon motsvarighet till den generella självkostnadsprincip som gäller för kommunal verksamhet enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen finns inte för statlig verksamhet. Självkostnadsprincipen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Självkostnadsprincipen syftar till att skydda kommunmedlemmarna och andra som anlitar kommunal verksamhet mot att utsättas för monopolprissättning. Principen om full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål för statlig avgiftsbelagd verksamhet *om inget annat bestämts.* För att uppnå full kostnadstäckning skall myndigheten beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks[39]. Med långsiktig självkostnad avses att samtliga kostnader skall över tiden fördelas på de avgiftsbelagda prestationer som tillhandahålls av myndigheten. Något absolut hinder mot marknadsprissättning finns inte. Om konkurrensen fungerar kommer dock ett marknadspris och ett självkostnadspris att närma sig varandra för att i princip så småningom helt stämma överens.

På uppdrag av utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål[40] har RRV utvecklat innebörden av begreppet full kostnadstäckning.

"Full kostnadstäckning innebär att myndigheten skall beräkna

[39]Handledning i prissättning, Riksrevisionsverket s. 67

[40]Civilt bruk av försvarets resurser (SOU 1995:29)

avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden för varan eller tjänsten täcks. Kravet på full kostnadstäckning gäller på några års sikt och kan anses vara uppfyllt även om verksamheten t.ex. uppvisar underskott ett år och överskott året därpå".

Varje avgift som myndigheten tar ut för en vara eller en tjänst behöver inte vara beräknad så att självkostnaden för varan eller tjänsten täcks. Det ekonomiska målet gäller för den verksamhet som har definierats som ett resultatområde. Det betyder att avgiften för en prestation kan sättas så att den innebär ett överuttag i förhållande till självkostnaden under förutsättning att avgiften för en annan prestation, som tillhör samma resultatområde, beräknas lämna motsvarande underuttag. Det är t.ex. naturligt att avgifterna av praktiska skäl ofta baseras på någon form av genomsnittligt beräknad kostnad.

En annan fråga är vilka kostnader som skall ingå i avgiftsunderlaget för en självkostnadsberäkning. De prestationer som avnämaren får betala ersättning för har ofta föregåtts av en rad aktiviteter inom myndigheten eller inom andra myndigheter. Beträffande exempelvis provningsverksamhet kan man räkna med provningsförfarandet inneburit startkostnader i form av metodutvecklingsarbete och kompetensuppbyggnad. För tvingande provning har normer och föreskrifter utarbetats. Detta normerings- eller föreskriftsarbete kan i sin tur ha krävt visst forsknings- och utvecklingsarbete. Även andra startkostnader som t.ex. uppbyggnad och vidmakthållande av data- och informationssystem kan behövas för att bedriva verksamheten och utgör därför ett led i att ta fram den prestation som avnämaren erhåller. Vissa verksamheter pågår över flera år och orsakar kostnader under lång tid.

Man kan inte generellt bestämma vilka perifera kostnader som skall räknas in i ett avgiftsunderlag. Det går inte ens att säga att det finns någon naturlig gräns för hur långt tillbaka i tiden som självkostnaderna skall beräknas. En rimlighetsbedömning måste därför göras i varje enskilt fall". Enligt förordningsmotiven ställer den förändrade styrningen av myndigheterna höga krav på uppföljning av den avgiftsfinansierade verksamhetens resultat. Redovisningskraven behöver skärpas så att resultatet i normalfallet, i form av särredovisning av samtliga kostnader och intäkter som belastar resp. verksamhetsområde, framgår av myndigheternas redovisning. I RRV:s allmänna råd till 5 § sägs att i de fall konkurrens föreligger bör myndigheten beakta att prissättningen inte får leda till misstanke om skadlig konkurrensbegränsning.

5.3.2 Kommunal näringsverksamhet

Den kommunala avgiftsmakten
Avgiftsmakten skiljer sig från beskattningsrätten i det att en avgift förutsätter en specificerad motprestation från kommunen medan en skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag utan specificerad motprestation. Om det är fråga om en skatt är normgivningskompetensen förbehållen riksdagen. Grunderna för beskattningen beslutas av riksdagen medan själva skattesatsen i princip beslutas av varje kommun.

Kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter för sin verksamhet regleras i 8 kap. 3a § kommunallagen. "Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster och nyttigheter som kommuner och landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet."

I förarbetena till bestämmelsen[41] slås fast att bestämmelsen inte innebär något avgiftsfinansieringstvång utan den kommunalrättsliga utgångspunkten är alltjämt att kommuners och landstings medelsbehov skall täckas med skatt (underskottsprincipen). Avgiftsmakten utövas av fullmäktige. I regel beslutar fullmäktige om en taxa som reglerar avgiftsuttaget. En avgift kan dock även tas ut genom att fullmäktige tar ställning i ett enskilt fall, t.ex. i samband med ett exploateringsavtal med ett byggföretag.

Kommunala avgifter är av principiellt tre olika slag.

1) Betungande eller tvångsmässiga offentligrättsliga avgifter: Dessa avgifter får tas ut i verksamhet som kommunen är skyldig att ombesörja. Den enskilde kan tvingas att betala, vare sig han vill ta emot prestationen eller inte, t.ex. gatukostnadsersättning, VA-anläggningsavgift, sotningsavgift och renhållningsavgift. Till denna kategori hör också avgifter som den enskilde är tvungen att betala för att komma i åtnjutande av en viss förmån eller prestation, t.ex. bygglovsavgifter.

2) Icke-betungande offentligrättsliga avgifter: Dessa avgifter får tas ut som ersättning för sådana prestationer som den enskilde frivilligt tar

[41] Prop. 1993/94:188 s. 107

i anspråk men som kommunen eller landstinget är skyldiga att tillhandahålla. Rätten för kommunen eller landstinget att ta ut avgift av detta slag måste ha särskilt stöd i lag, t.ex. socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

3) Privaträttsliga avgifter: Dessa avgifter får tas ut i verksamheter som kommunen inte är skyldig att bedriva. Å andra sidan är ingen skyldig att ta tjänsten eller nyttigheten i anspråk. Exempel på privaträttsliga avgifter är elavgifter, gasavgifter, badhusavgifter och museiavgifter.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen beslutas offentligrättsliga avgifter av riksdagen. Beslutsrätten kan dock enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen genom lag eller annat bemyndigande delegeras direkt till kommunerna. I motiven anges att för frivilliga uppgifter som tillhandahålls inom ramen för en offentligrättsligt reglerad obligatorisk verksamhet, t.ex. skolmåltider, krävs inget särskilt bemyndigande för att kommunen eller landstinget skall ha rätt att ut avgifter[42].

Självkostnadsprincipen

I 8 kap. 3b § kommunallagen föreskrivs att "kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)." Självkostnadsprincipen innebär att en kommun eller ett landsting inte får bestämma sina avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen eller landstinget en vinst. Avgiftsintäkterna får med andra ord inte överstiga kostnaderna för verksamheten för verksamheten. Syftet med principen är att hindra kommuner och landsting från att i vinstsyfte begagna den monopolsituation som de ofta befinner sig i. Ett överuttag innebär att kommunen utsätter avgiftskollektivet för en olaglig särbeskattning.

Självkostnadsprincipens tillämpningsområde

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver vare sig det är fråga om fakultativ eller specialreglerad verksamhet. Med begreppet avgift avses i första hand en ekonomisk ersättning som en kommun eller ett landsting tar ut för tjänster eller nyttigheter av allmännyttig karaktär som huvudsakligen tillhandahålls kommunens eller landstingets medlemmar som ett

[42] Prop. 1993/94:188 s. 81

kollektiv. Enligt motiven är självkostnadsprincipen inte tillämplig på *enstaka* affärsuppgörelser av kommersiell karaktär[43].

Undantag från självkostnadsprincipen
När självkostnadsprincipen lagfästes uttalade regeringen att det *inte* borde göras ett generellt undantag från självkostnadsprincipen för prestationer som tillhandahålls på en konkurrensutsatt marknad[44] "Detta skulle enligt vår mening ge felaktiga signaler till kommuner och landsting. Utgångspunkten för den kommunala verksamheten är att den skall vara av allmännyttig karaktär och det råder härvid ett principiellt förbud mot s.k. spekulativ verksamhet, dvs. verksamhet som bedrivs i vinstsyfte. Även i de fall kommuner och landsting är behöriga att bedriva näringsverksamhet gäller enligt 2 kap. 8 § kommunallagen att verksamheten skall bedrivas utan vinstsyfte. Som grundregel anser regeringen därför att självkostnadsprincipen också bör omfatta konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis. Vi vill understryka vikten av att kommunerna inte förhindras att erbjuda tjänster till marknadsbestämda priser inom verksamheter som anknyter till kompetensenlig verksamhet, t.ex. inom energiområdet."

Undantag från självkostnadsprincipen gäller däremot ifråga om kommunernas och landstingens medelsförvaltning. Självkostnadsprincipen är inte heller tillämplig när det gäller förvaltning av kommunal fast och lös egendom. Enligt propositionen innebär detta bland annat att de kommunala bostadsföretagen inte omfattas av den kommunala självkostnadsprincipen.

Självkostnadsprincipens innebörd
Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har således som regel inte någon betydelse. Enligt propositionen (s.85) innebär självkostnadsprincipen att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Vidare uttalas att "en självkostnadskalkyl bygger ofta på osäkra antaganden. Det är därför inte realistiskt att uppnå en fullständig överenstämmelse mellan faktiska

[43] Prop. 1993/94:188 s. 82

[44] Prop. 1993/94:188 s. 83

kostnader och intäkter. Ett överuttag av avgifter bör därför kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. En fondering av överskott får göras bara under förutsättning att överskotten från avgifterna skall användas för framtida investeringar i enlighet med en långsiktig plan för verksamheten. Redovisningen av sådana överskott skall i bokföringen avgränsas så att ingen oklarhet kan råda om omfattningen av de årliga och över åren ackumulerade beloppen."

I praxis har godtagits att en kommun kan räkna in en skälig avkastning på i verksamheten nedlagt kapital. En avkastning som motsvarar kommunens genomsnittliga inlåningsränta respektive statens avkastningsränta har accepterats som skäligt. I det s.k. Trumslagarmålet (NJA 1988 s. 457) ansågs räntan inte få bestämmas så att den motsvarade det genomsnittliga kalkylmässiga avkastningskravet på privata investeringar. Med detta synsätt är det inte tillåtet för en kommunal självkostnadsbaserad näringsverksamhet att ta med en riskpremie i självkostnadskalkylen.

5.4 Redovisning i offentlig verksamhet

5.4.1 Regler för redovisning

För näringsverksamhet som bedrivs i offentligrättslig form gäller inte bokföringslagen eller aktiebolagslagen. Statliga myndigheter som lyder under regeringen har i stället att följa det s.k. ekonomiadministrativa regelverket som bl.a. består av bokföringsförordningen och RRV:s allmänna råd. För kommuner och landsting gäller bestämmelserna om ekonomisk förvaltning i 8 kap. kommunallagen. Gemensamt för båda regelsystemen är att bokföringen skall ske på ett sätt som överensstämmer med *god redovisningsed.*

Med god redovisningssed avses redovisningspraxis hos en kvalitativt representativ krets bokföringsskyldiga. För att bl.a närmare precisera detta begrepp finns för den privata verksamheten en särskild myndighet, *Bokföringsnämnden.* Även *Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)* och *Redovisningsrådet* har utarbetat och publicerat rekommendationer i redovisningsfrågor för att främja god redovisningssed. Inom det statliga området utformar *Riksrevisionsverket (RRV)* föreskrifter och allmänna råd beträffande innebörden av god redovisningssed. Ingen av

dessa institutioner har några rättsliga befogenheter ifråga om kommunal redovisning.

När det gäller kommuner och landsting utarbetar Svenska kommunförbundets och Landstingsförbundets gemensamma *referensgrupp i redovisningsfrågor* förslag till regler som syftar till att främja god redovisningssed i kommuner och landsting. Referensgruppens rekommendationer motsvarar de som Bokföringsnämnden, Redovisningsrådet, Föreningen Auktoriserade Revisorer eller Riksrevisionsverket utfärdar på det privata och statliga området. En aktuell sammanställning finns i publikationen *Redovisningsreglemente för kommuner och landsting med kompletterande uttalanden 1994.* I likhet med vad som gäller det privata och statliga området avser rekommendationerna endast den externa redovisningen.

Statlig näringsverksamhet

För statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen regleras kraven på redovisningen i första hand genom bokföringsförordningen (1979:1212) och Riksrevisionsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordningen. Därutöver finns regler i förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning, anslagsförordningen (1992:760), kapitalförsörjningsförordningen (1992:406) samt avgiftsförordningen (1992:191).

Enligt 2 § bokföringsförordningen skall bokföringsskyldigheten med iakttagande av särskilda bestämmelser för statlig verksamhet fullgöras på det sätt som överensstämmer med god redovisningssed. God redovisningssed innebär att redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och ställning. Redovisningen anses vara rättvisande om den är aktuell, fullständig, riktig, jämförbar och ändamålsenlig. Reglerna avser i princip endast den externa redovisningen.

Enligt förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning skall statliga myndigheter under regeringen senast tre månader efter räkenskapsårets slut lämna en årsredovisning avseende det året till regeringen .

Årsredovisningen skall bestå av resultatredovisning, en resultaträkning och balansräkning samt en anslagsredovisning och finansieringsanalys. Utformningen av resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen överensstämmer i huvudsak med vad som tillämpas inom den

privata sektorn. Myndigheternas bokföring skall dock ske enligt bestämmelserna i bokföringsförordningen (1977:1212) som på några punkter skiljer sig från reglerna i bokföringslagen (1976:125). Anslagsredovisningen utgör en sammanställning över hur stor del av anslagen som har förbrukats och vilka utgifter som belastat myndighetens olika anslag. Om en myndighet vid slutet av budgetåret har oförbrukade medel kan regeringen i vissa fall dra in dessa. Anslagsredovisningen är inte aktuell för privata företag och normalt inte heller för organisationer som får särskilda statsanslag, utan dessa kan föra över innestående medel till nästa år.

Resultatredovisningen skall beskriva och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppställda verksamhetsmålen. Myndighet skall ha verksamhetsmål för varje verksamhetsgren och dessa mål skall ha sin grund i de övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn som beslutats av riksdag och regering. (Någon motsvarighet till en sådan resultatredovisning finns inte för privata affärsdrivande företag, utan där kan normalt intäkterna mätas i kronor och resultatet därmed utläsas i företagets resultaträkning).

Kommunal näringsverksamhet

Grundläggande regler om kommuners och landstings räkenskapsföring och redovisning finns i 8 kap. 14 - 23 §§ kommunallagen. Styrelsen och övriga nämnder skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar. När styrelsen har fått övriga nämnders redovisningar skall den avsluta räkenskaperna med ett årsbokslut och sammanfatta detta i en årsredovisning. I årsredovisningen skall upplysning lämnas om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering, den ekonomiska ställningen vid årets slut, borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser. Årsredovisningen skall också omfatta sådan kommunal verksamhet som drivs av kommunala företag. Årsredovisningen skall godkännas av kommunfullmäktige. Den skall hållas tillgänglig för allmänheten. Kommunfullmäktige skall lämna närmare föreskrifter om den kommunala redovisningen. Detta görs regelmässigt i ett redovisningsreglemente. I Svenska kommunförbundets och Landstingsförbundets förslag till redovisningsreglemente anges att kraven på reglementet innefattar att

1. kronologiskt och systematiskt löpande bokföra inträffade ekonomiska händelser samt i samband härmed tillse att verifikationer finns till alla bokföringsposter,
2. vid räkenskapsårets utgång avsluta bokföringen med ett årsbokslut

och sammanfatta detta i en årsredovisning,
3. upprätta en tillräcklig kontroll,
4. upprätta en beskrivning över tillämpat redovisningssystem,
5. arkivera verifikationer, bokföringsböcker och annat räkenskapsmaterial

Kommunallagen innehåller inte några detaljer om hur redovisningen skall genomföras. I den nya kommunallagen uppställs i 18 § kravet på att god redovisningssed skall iakttas. Innebörden av begreppet skiljer sig inte från det som anses gälla för det privata näringslivet och staten, dvs. redovisningspraxis hos en kvalitativt representativ krets bokföringsskyldiga - i detta fall kommuner och landsting. God redovisningssed är inte något statiskt begrepp. Det förändras över tiden och behöver inte ha samma innebörd i alla situationer. I förarbetena till kommunallagen framhålls betydelsen av det arbete som utförs av Svenska kommunförbundets och Landstingsförbundets gemensamma referensgrupp i redovisningsfrågor[45].

I det följande skisseras några huvudpunkter i det som är föremålet för begreppet god redovisningssed - den externa redovisningen - och vad som avses med intern redovisning.

5.4.2 Redovisningens roll i ekonomisystemet

Den ekonomiska redovisningen är en del av ett företags eller t.ex. en kommuns ekonomisystem. Ekonomisystemet består av budget och redovisning. Budgeten anger vad man vill åstadkomma under en viss tidsperiod och vilka konsekvenser ett genomförande av planerna beräknas få på företagets eller kommunens ekonomi. Redovisningen ger information om verkligt utfall och om utvecklingen ligger i linje med planeringen. Det krävs därför en systematisk samordning mellan budget och redovisning.

Den offentliga redovisningen syftar i likhet med de regler som gäller för privat näringsverksamhet att ge en rättvisande och tillförlitlig ekonomisk information till politiker, anställda, medborgare och företag. Den skall dessutom fungera som vägledning för planering och ekonomisk styrning och utgöra ett underlag för uppföljning, utvärdering och kontroll. Inom

[45] Prop. 1990/91:117 s. 122

den offentliga sektorn har ekonomisystemen successivt förbättrats. De krav som ställs på redovisningen är i allt väsentligt desamma som ställs på redovisningen i privata företag.

5.4.3 Extern redovisning

Den externa redovisningen baseras på transaktioner med omvärlden (resultat och ställning) och ser till helheten. Externredovisningen är uppbyggd på s.k. affärshändelser. Som affärshändelse skall löpande noteras alla förändringar i förmögenhetens storlek och sammansättning (in- och utbetalningar, fordringar och skulder). Den externa redovisningen avslutas i en balans- och resultaträkning. Den externa redovisningen riktar sig främst till externa intressenter, exempelvis tillsynsmyndigheter, företag och medborgare. Den bygger i stor utsträckning på lagar och förordningar samt normerande principer för vad som kan anses som god redovisningssed. Som exempel på vad som kan betraktas som god redovisningssed i kommunal verksamhet återges nedan ett avsnitt ur ovannämnda referensgrupps anvisning för redovisning av anläggningstillgångar.

> "Anläggningstillgång som fortlöpande minskar i värde skall årligen belastas med värdeminskning. Avskrivningsbeloppet skall anpassas till lämplig plan med hänsyn till tillgångens ekonomiska livslängd. Varje avgränsat anläggningsobjekt bör särberäknas. Kollektiva avskrivningar bör därför inte förekomma för fastigheter.
>
> Avskrivningarna skall påbörjas vid en tidpunkt då en anläggning tas i bruk. Detta gäller för övrigt för alla typer av anläggningstillgångar som minskar i värde (t.ex. inventarier, fordon, maskiner). När principer för påbörjandet av avskrivningar ändras, kan det vara acceptabelt att behålla avskrivningsplaner för gamla investeringsobjekt trots att nya principer tillämpas för nya investeringsobjekt. Upplysningar över vilka principer som använts skall anges i not eller på annat sätt.
>
> Ur notförteckningen skall man kunna utläsa de ursprungliga anläggningstillgångarnas värde samt storleken på de ackumulerade avskrivningarna."

5.4.4 Kontoplanesystem

Grundläggande för ett väl fungerande ekonomisystem är en ändamålsenlig kod- eller kontoplan. För den löpande externa redovisningen användes tidigare inom kommunsektorn den s.k. K-planen (kommuner) och L-planen (landsting). Dessa utvecklades på 1960 -talet och speglade det informationsbehov och den teknik som då fanns. I första hand var det de centrala och kommunövergripande behoven som styrde utformningen av kontoplaner och redovisningsrutiner. Flertalet kommuner och landsting har genomfört omfattande förändringar av sin verksamhet. Förändringarna som har sin grund i kraven på ökad produktivitet och effektivitet innebär att ansvaret för olika verksamheters ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat förlagts allt längre ut i organisationen. Detta har medfört ett behov av kodplaner som bygger på en flerdimensionell redovisning.

Från och med 1996 kommer t.ex alla 288 kommuner att ha gått över till den s.k. baskontoplanen som liknar den som tillämpas av privata företag. BAS-planen omfattar åtta kategorier eller klasser av konton: tillgångar, skulder (ställningskonton), intäkter, kostnader, personal, material, tjänster, transfereringar och övrigt (resultatkonton). En nionde kontoklass kan användas för internredovisning, t.ex. fördelning av indirekta kostnader. Jämfört med de kontoplaner som används i det privata näringslivet är den information som erhålls ur den interna redovisningen i allmänhet mera omfattande.

5.4.5 Intern redovisning

Den interna redovisningen ger kompletterande information om vad som händer inom olika delar av organisationen. Den interna redovisningen riktar sig främst till interna intressenter. I en kommun är det politiker, ledande tjänstemän och annan personal som har nytta av detaljerad ekonomisk information. Även tillsynsmyndigheter som Socialstyrelsen och Skolverket ställer emellertid krav på internredovisningen för att kunna göra nationella uppföljningar. Den är inriktad på en viss verksamhet, en viss förvaltning, en avdelning och dess resultat. Internredovisningen bygger på en indelning i *begrepp* eller *objekt*. Exempel på begrepp är ansvar, slag, verksamhet, aktivitet och projekt/objekt. Indelningen beror på det enskilda företagets eller t.ex. kommunens informationsbehov. Genom att kombinera externredovisningens mått eller klassificering av ekonomiska händelser med

internredovisningens begrepp eller objekt uppnås en *flerdimensionell redovisning.*

I internredovisningen redovisas indirekta kostnader (t.ex. kostnader för kapital, administration och andra stöd och- servicefunktioner) på olika kostnadsställen och kan därifrån fördelas till respektive tjänst eller produkt s.k. kostnadsbärare. Hur stor del av kostnaderna som är indirekta beror på organisationen. En starkt decentraliserad organisation har till exempel lägre andel indirekta administrationskostnader. Om företaget eller myndigheten inte redovisar hur gemensamma kostnader för olika delar av organisationen belöper på olika verksamheter tillämpas s.k. *öppen redovisning*[46]. Öppen redovisning anses medföra att det är svårt att upptäcka om en verksamhet delfinansierar en annan verksamhet, s.k. korssubventionering.

Motivet för att i redovisningen internt fördela indirekta kostnader är att de är påverkbara för "beställaren". Fördelningen kan ske med olika metoder i olika steg via olika schabloner (pålägg) eller via internpriser. Fördelning av kostnader som inte går att påverka ger upphov till ett antal transaktioner (poster) i systemet som är överflödig information och som kan försvåra informationsvärdet i systemet. För att exempelvis kunna stämma av sina produktkalkyler och därmed få "rätt" pris för produkten kan en fördelning i stället ske sidoordnat till redovisningssystemet.

5.4.6 Kalkylering

Intern redovisning omfattar förutom löpande bokföring även *kalkylering.* Med kalkylering avses att beräkna kostnader och intäkter inför ett beslut eller en utvärdering.[47] För att kunna göra en korrekt jämförelse mellan olika kalkylobjekt eller kostnadsbärare och välja det mest lönsamma alternativet gäller att samtliga kostnader påförs kalkylobjekten. Målsättningen med kostnadskalkylering är att få en så god uppfattning som möjligt av hur mycket resurser som en verksamhet eller en tjänst

[46] Konkurrensverket, Kommunal kostnadsredovisning - konkurrensinriktade åtgärder i beställar- och utförarmiljö, s. 17 f.

[47] Se t.ex. Beräkna verksamhetens kostnader - om kalkylering av egenregi, Svenska kommunförbundet, 1995

förbrukar. Kalkyleringen kan också syfta till att få ett beslutsunderlag i en valsituation, t.ex. mellan drift i egenregi och entreprenad. En vanlig kalkylmodell som används i dessa sammanhang är självkostnadskalkylen. Självkostnadskalkylen omfattar en fullkostnadsfördelning där samtliga kostnader påförs kalkylobjektet. Vissa kostnader kan påföras kalkylobjektet direkt, s.k. direkta kostnader. De indirekta kostnaderna fördelas till kalkylobjektet utifrån andra grunder. Olika fördelningsnycklar eller internpriser kan användas. Vid divisionskalkylering beräknas priset för en produkt genom att samtliga kostnader divideras med normalvolymen. Vid påläggskalkylering fördelas de indirekta kostnaderna på respektive produkt med hjälp av en eller flera schabloniserade fördelningsnycklar, t.ex. i proportion till de indirekta kostnaderna. De indirekta kostnaderna fördelas då som ett pålägg på de direkta kostnaderna. Utgångspunkten för självkostnadskalkylen är att varje kalkylobjekt skall bära sin andel av resursförbrukningen. Alla kostnader fram till dess att en produkt eller en tjänst levererats och betalats skall inkluderas i självkostnadsberäkningen. Fördelningen av indirekta kostnader sker beroende på interna styrprinciper direkt i redovisningssystemet och/eller i den enskilda kalkylsituationen.

5.4.7 Enhetlig internredovisning

Uppläggningen av internredovisning skiljer sig åt mellan olika företag och mellan olika myndigheter. För stora företag och myndigheter med många anställda som arbetar med olika slags produkter eller tjänster och där verksamheten bedrivs på olika avdelningar är behovet av information och ekonomistyrning genom internredovisning ett annat än i små företag eller myndigheter med en produkt eller tjänst och ett fåtal anställda. I två lika stora kommuner - den ena med en traditionell centraliserad förvaltningsorganisation och den andra med en decentraliserad marknadsorienterad organisation råder olika förutsättningar för att snabbt få fram ett rättvisande underlag för priskalkylering. I en skrift från Svenska arbetsgivarföreningen och Sveriges industriförbund sägs att det inte är möjligt att, liksom när det gäller affärsredovisningen, konstruera fasta mallar för uppläggningen av internredovisningen - annat än möjligen i vissa branscher där företagen är mycket lika.[48] I privata företag är internredovisningen av konkurrensskäl hemlig. Om en statlig

[48] Tillämpning av Bas-kontoplan, Svenska arbetsgivarföreningen och Sveriges industriförbund

internredovisningen.

I vissa kommuner har man antagit principer för jämförelser mellan externa anbud och interna bud.

Av Stockholms stads anvisningar för upprättande av konkurrensneutral intraprenadkalkyl (1994-06-15) följer bl.a. att en facknämnds utförarverksamhet skall redovisas skilt från övrig verksamhet. En utgångspunkt är att samtliga kostnader som staden har för att utföra en verksamhet i egen regi skall jämföras med stadens samtliga kostnader vid en entreprenad. Entreprenörers anbud måste "nollställas" mot interna bud från stadens "anbudsgivare". I utförarens kalkyl skall samtliga *direkta kostnader och indirekta kostnader* tas med. Även kostnaden för direkt administration åt utföraren skall beräknas. Denna skall förhandlas fram lokalt för varje internt bud och läggas till den direkta kostnaden. Kalkylen för det interna budet skall även innehålla indirekta kostnader dvs. kostnader som inte belastar utföraren direkt i redovisningen utan återfinns hos beställaren eller ägaren. Dessa kostnader kan finnas på central nivå (stadshuset) och lokal nivå (den egna nämnden) och benämns overheadkostnader. Den centrala overheaden består av kommun- och koncernledning. Kostnaderna för denna påverkas endast marginellt av valet mellan egen regi och entreprenad. Därför skall inget pålägg för central overhead belasta interna bud. När en utförare lägger ett internt bud skall kalkyl ställas upp enligt följande.

Direkta kostnader:	Beräknade lönekostnader
	PO-pålägg på lön 40 %
	Förhandlade administrationskostnader
	Övriga beräknade direkta kostnader
	Summa direkt kostnad
Indirekta kostnader	Lokal overhead (motsvarar normalt 1-3 %) på direkt kostnad
	Likviditetskostnad 1,2 % på direkt kostnad
	Summa indirekt kostnad
Summa total kostnad	

5.4.8 Avgränsad redovisning

Avgränsad redovisning i mer eller mindre utvecklad form har förekommit sedan lång tid i den offentliga näringsverksamheten, särskilt inom traditionell affärsverksamhet. Kommunala energiverk, vatten- och avloppsverk, renhållningsverksamhet m.m. har varit skyldiga att tillämpa avgränsad redovisning så att inte abonnentkollektiv utsätts för särbeskattning. Offentlig näringsverksamhet har inte sällan organiserats i privaträttslig form där redovisningen automatiskt avgränsats från övrig offentlig verksamhet (sluten redovisning). Förändringsarbetet i staten, kommunerna och landstingen har medfört att en allt större del av verksamheten blivit redovisningsmässigt avgränsad i olika former av interna balansenheter, resultatenheter och kostnadsenheter. Motiven för avgränsad redovisning kan vara att åstadkomma:

1) ökad produktivitet och effektivitet,
2) tydligare organisation, rationell ansvars- och befogenhetsfördelning,
3) ökat ansvar för ansvarsenheten och dess ekonomiska resultat,
4) långsiktigt ekonomiskt tänkande även på lägre ansvarsnivåer,
5) tydligare anpassning till lagar, regler och rättspraxis,
6) objektiva taxor, avgifter och ersättningar,
7) säkrare underlag för jämförelser med andra verksamheter,
8) tydliga redovisnings- och kalkylprinciper,
9) ett resultat- och marknadsorienterat synsätt.

I skriften Välj rätt ekonomimodell - om avgränsad redovisning (Svenska kommunförbundet 1994) diskuteras motiv för val av ekonomimodell och typ av redovisningsenhet. Ett mål sägs vara att åstadkomma en så fullständig redovisning som möjligt. Därmed avses att de avgränsade redovisningsenheterna oavsett organisationsnivå ges ett så fullständigt ekonomiskt ansvar, som ur olika aspekter är möjligt, rimligt och väsentligt. Balansenhet, resultatenhet och kostnadsenhet ges följande definitioner.

Balansenhet
Balansenheten är lämplig för affärsdrivande verksamheter, fastighetsförvaltning och verksamheter som kan konkurrensutsättas. Enheten har en marknadsliknande relation till sina kunder och svarar för en väsentlig del av kommunens ekonomi. En balansenhet har ett långsiktigt ansvar för den egna kapitalbindningen och det egna finansiella resultatet. En förutsättning är att samtliga transaktioner som hör till den avgränsade

enheten också har redovisats inom denna och avser redovisningsåret. Redovisningen är både sluten och fullständig. Enhetens redovisning bygger på externredovisningens principer, men innehåller även kommuninterna poster. Ansvar för verksamhetens finansiering ingår vanligen inte.För balansenhetens tillgång till rörelsekapital, kort- och långfristig upplåning svarar kommunens finansförvaltning. Det ekonomiska resultatet kan ofta följas med mått som räntabilitet på totalt och eget kapital.

Resultatenhet
Resultatenheten är lämplig för stödfunktioner som kan konkurrensutsättas, t.ex. markanläggning, kostservice och städservice. I förhållande till balansenheten har resultatenheten ett begränsat ekonomiskt ansvar. Enheten ansvarar för sitt resultat inom ramen för det kapital som den förfogar över.

Kostnadsenhet
Kostnadsenheten är lämplig för verksamhet som t.ex. myndighetsutövning och annan helt skattefinansierad verksamhet som är svår att mäta i pengar. Här tillämpas den traditionella anslagsmodellen med ansvar i princip endast för kostnaderna.

5.5 Vilka offentliga verksamheter kan utsättas för konkurrens ?

5.5.1 Stöd i regeringsformen för överlämnande av förvaltningsuppgift

Grundlagsstöd för en myndighet att anlita externa producenter finns i 11 kap. 6 § 3 st regeringsformen där det sägs att *förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.*

Förvaltningsuppgift omfattar enligt förarbetena till regeringsformen "verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning"[49]. Någon mera precis definition ges inte. Begreppet måste därför ges sin

[49] Prop. 1973:90 s. 396

bestämning utifrån det verksamhetsområde inom vilket ett uppgiftsöverlämnande kommer i fråga.

Inom socialtjänsten, det offentliga skolväsendet och annan obligatorisk verksamhet räknas alla de uppgifter som ankommer på den ansvariga nämnden enligt lag eller annan författning som förvaltningsuppgifter. Inom det fakultativa området utgörs förvaltningsuppgifter av sådan verksamhet som bygger på den allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § kommunallagen.

5.5.2 Stöd i kommunallagen för överlämnande av vården av en kommunal angelägenhet

En kommun får enligt 3 kap. 16 § 1 kommunallagen efter 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, en stiftelse eller en enskild individ.

Med överlämnande av vården av en kommunal angelägenhet avses såväl att kommunen bildar ett kommunalt företag som tar över huvudmannaskapet för en viss verksamhet som att kommuner anlitar en entreprenör för utförande av en kommunal uppgift.

5.5.3 Särskilt lagstöd

Uppgiftsöverlämnande inom socialtjänsten
För att undanröja den osäkerhet som tidigare funnits på sina håll om möjligheterna att lägga ut verksamheter inom socialtjänsten på entreprenad har 4 § socialtjänstlagen kompletterats med följande text:

> "Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ."

Uppgiftsöverlämnande inom det offentliga skolväsendet
Genom lagen (1993:800) om entreprenadförhållanden inom skolan har kommunerna möjlighet att lägga ut viss undervisning inom gym-

nasieskolan på entreprenad. Det gäller främst på yrkesutbildningsområdet. Lagens första paragraf lyder:

> "Kommuner och landsting får sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att dessa skall bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Avtalet får endast avse undervisning i sådana ämnen som ingår i de ämnen som ingår i de ämnesblock som i bilaga 2 till skollagen (1985:1100) betecknas som estetiska ämnen, tekniska ämnen, ekonomiska ämnen och yrkesämnen."

Kommunal vuxenutbildning (komvux), svenskundervisning för invandrare (SFI) får utföras av entreprenörer. När undervisning läggs ut på entreprenad kan entreprenören ansvara för myndighetsutövning, t.ex. betygssättning.

5.5.4 Det obligatoriska kärnområdet

Om den yttre ramen för vad som är möjligt att lämna ut på externa producenter avgränsas av kommunallagen och speciallagstiftning som rör kommunerna kan den inre ramen sägas vara begränsad av det s.k. obligatoriska kärnområdet, dvs. det som kommunen oundgängligen måste besluta om och/eller sköta i egen regi och med egen personal.

Det obligatorisk kärnområdet består av

1) Kommunal normgivning, t.ex. antagande av taxor eller utfärdande av andra generella föreskrifter.
2) Myndighetsutövning om det saknas lagstöd för att låta uppgiften bedrivas av enskild. Exempel på myndighetsutövning är beslut om utlämnande av allmänna handlingar, beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen, beslut om bygglov, hälso- och miljökontroll, bidrag till föreningar och företag om kommunen är skyldig att ute bidraget enligt grunder som anges i lag, bestämmande av avgifter för enskilda inom det obligatoriska området.
3) Obligatorisk egenregiverksamhet; det kommunala skolväsendet inkl. grundskola, gymnasium och skolhälsovård, räddningstjänst och civilförsvar.
4) Bestämmande av avgifter för kommunala tjänster inom det fakultativa området.
5) Bidragsgivning.

Stödfunktioner
Även om kommunen är skyldig att driva en verksamhet i egen regi och med egen personal finns inte något hinder mot att lägga ut stödfunktioner som städning, skolskjutsar, färdtjänsttransporter och skolmåltider på entreprenad.

Kommunal normgivning
Kommunernas rätt att anta avgiftstaxor eller att utfärda andra generella föreskrifter följer av 8 kap. 3 §, 8 kap. 3 §, 8 kap. 7, 9 och 11 §§ regeringsformen samt 2 kap. 5 § och 8 kap. 3a § kommunallagen. Sådana föreskrifter eller normer riktar sig mot medborgarna och är bindande för dem. Den kommunala normgivningsmakten kan följa av att riksdagen gett kommunerna rätt att besluta direkt enligt en särskild lag (t.ex. kommunallagen) eller att riksdagen gett regeringen ett bemyndigande att överlämna rätten att fatta beslutet. Fullmäktige har inte rätt att överlämna normgivningsmakten till någon annan. Fullmäktige kan dock i viss mån delegera rätten att besluta om avgifter till nämnderna. Det gäller främst avgifter som saknar egentlig kommunalekonomisk betydelse och inte heller är av principiell vikt. Fullmäktige kan inte delegera sådan beslutsrätt till företag eller privatpersoner. Kommunal normgivning kan därför sägas tillhöra det obligatoriska kärnområdet.

Normgivning är *inte* myndighetsutövning. Tillämpningen av en av fullmäktige antagen normgivande föreskrift inom det obligatoriska området, till exempel att med stöd av en omsorgstaxa besluta om avgift för en enskild kommunmedlem, utgör dock myndighetsutövning.

Myndighetsutövning
Begreppet myndighetsutövning förekommer i en rad lagar men saknar en legaldefinition. I den gamla nu upphävda förvaltningslagen till vilken regeringsformens och den nu gällande förvaltningslagens förarbeten hänvisar fanns emellertid en definition. Enligt denna avsåg myndighetsutövning *"utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande"*.

Gemensamt för all myndighetsutövning är, att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för *samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.* Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför *förpliktelser* för enskilda. Myndighetsutövning kan föreligga i form av *gynnande* beslut, t.ex. tillstånd att driva viss

verksamhet, befrielse från viss i författning stadgad förpliktelse och beviljande av social förmån. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett *beroendeförhållande*. Är det fråga om ett beslut, varigenom han förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste han rätta sig efter beslutet, eftersom han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till samhällsorganen och att dessas tillämpning av de författningsbestämmelser som gäller på det aktuella området blir av avgörande betydelse för honom.

Begreppet myndighetsutövning är komplicerat och mångfasetterat. Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar hävdar i sitt betänkande att någon slutgiltig, heltäckande definition av begreppet sannolikt aldrig kommer att kunna ges (Det allmännas skadeståndsansvar, SOU 1993:55 s.84). Kommittén sammanfattar förarbeten, doktrin och praxis enligt följande.

1) Det skall vara fråga om en åtgärd som *avgörs ensidigt* av det allmännas företrädare.
2) Åtgärden skall komma till stånd och få rättsverkningar i kraft av *offentligrättsliga regler*.
3) Åtgärden skall direkt få, eller i vart fall kunna leda till, bestämda *rättsverkningar* av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Det krävs däremot inte att åtgärden utmynnar i ett bindande beslut.
4) Åtgärden skall, åtminstone i sin förlängning, vara ett uttryck för *det allmännas maktbefogenheter* gentemot den enskilde.
5) Åtgärden skall vidtas av ett rättssubjekt som därvid intar en offentlig *monopolställning* på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan.
6) Den enskilde, mot vilken åtgärden riktas, skall inta en *beroendeställning* i förhållande till det allmänna. (Denna har sin grund i förhållandena enligt 1 - 5 ovan.)

Under begreppet *förmån* faller såväl förmåner från den allmänna försäkringen, socialbidrag och allmänt barnbidrag, som förmåner av annan natur, t.ex. färdtjänst. Kommunalt och landstingskommunalt stöd till näringslivet (inklusive kommunala företag) enligt 2 kap. 8 § kommunallagen torde inte vara hänförligt till myndighetsutövning eftersom det inte finns någon författningsenlig skyldighet att utge något stöd. Det är likafullt uppgifter som inte kan överlämnas till privata

rättssubjekt att ta ansvar för. Motiveringen till det är att kommunen inte kan avhända sig bestämmanderätten över hur kommunala skattemedel anslås och används. Inom kultur- och fritidssektorn kan kommunen t.ex. inte överlämna fördelning av föreningsbidragen till föreningarna själva.

Begreppet myndighetsutövning innefattar även beslut om *kommunala avgifter* som har särskilt stöd i speciallagstiftning. Exempel på sådana avgifter är avgifter som tas ut med stöd av 35 1 socialtjänstlagen och 26 § hälso- och sjukvårdslagen. Måltidsavgifter som tas ut inom gymnasieskolan utgör inte myndighetsutövning eftersom det inte finns någon författningsenlig skyldighet att tillhandahålla måltider inom gymnasieskolan. Endast beslut om att *ta ut avgift av enskild* med stöd av taxa räknas som myndighetsutövning. Beslut om taxekonstruktion och taxenivå är normbeslut som ankommer på fullmäktige. Normgivning kan inte överlämnas till enskilda.

Uttrycket *annat jämförbart förhållande* innebär att även ärenden som inte kan sägas röra förmån, rättighet, skyldighet eller disciplinär bestraffning kan bli att hänföra till myndighetsutövning om det i något avseende gäller ett offentligrättsligt ingrepp i enskilds ställning. *Betygsättning* inom det kommunala skolväsendet är ett sådant exempel. Vidare är det inte bara när myndigheten fattar beslut varigenom ärendet avgörs som utgör myndighetsutövning. I begreppet myndighetsutövning torde rymmas även sådana åtgärder som under *utredningen* av ett ärende vidtas i kraft av samhällets maktbefogenheter i förhållande till den enskilde.

Den gamla förvaltningslagen avsåg handläggning av *ärenden hos myndigheten*. En myndighets faktiska handlande föll utanför lagens tillämpningsområde. Eftersom begreppet myndighetsutövning är grundat på denna nu upphävda lag innebär detta att det normalt sett endast är kommunens handläggning av *ärenden* som innefattar myndighetsutövning och som träffas av regeringsformens krav på lagstöd för överlämnande av myndighetsutövningsuppgift till enskild. Enskilda rättssubjekt kan således normalt sett svara för det *praktiska genomförandet* av myndighetens beslut.

5.6 Regler om konkurrens

5.6.1 EG:s konkurrensregler

En av de viktigaste grundvalarna för den europeiska unionen är skapa och vidmakthålla rättvisa konkurrensvillkor och att avskaffa handelshinder. Ett viktigt inslag i den förda konkurrenspolitiken har varit att åstadkomma en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den gemensamma marknaden inte snedvrids. Romfördragets konkurrensregler finns i artiklarna 85 - 94. En förutsättning för tillämpning av EG:s konkurrensregler är att det s.k. *samhandelskriteriet* är uppfyllt, dvs. att en ifrågasatt åtgärd direkt eller indirekt *märkbart* påverkar eller kan påverka handelsmönstret för varor eller tjänster mellan medlemsstaterna.

Artiklarna 85 - 90 är direkt tillämpliga på företag. Med företag - undertaking - avses varje enhet som bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Stater, delstater, kommuner, landsting och offentligt ägda företag räknas som företag till den del de bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Det finns för närvarande inte några regler eller någon praxis som slagit fast en exakt avgränsning av företagsbegreppet. En extensiv tolkning är att *all* verksamhet som *inte innefattar myndighetsutövning* är företag. En restriktiv tolkning är att offentligt finansierad serviceproduktion inom t.ex. hälso- och sjukvård, social service och utbildning som drivs i offentligrättsliga former inte kan anses utgöra företag eftersom den inte bara innefattar myndighetsutövning utan även är föremål för annan offentligrättslig reglering (se även avsnitt 5.1).

Artikel 85
Artikel 85 innehåller ett förbud mot konkurrensbegränsande avtal. Fördragstexten lyder:

> "1. Alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden, som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen inom den gemensamma marknaden, är oförenliga med den gemensamma marknaden och förbjudna, särskilt de som innebär att
> a) inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,
> b) produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar

begränsas eller kontrolleras,
c) marknader eller inköpskällor delas upp,
d) olika villkor tillämpas vid likvärdiga transaktioner med handelspartners, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
e) det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

2. Avtal eller beslut som är förbjudna enligt denna artikel är ogiltiga.

3. Bestämmelserna i punkt 1 får dock förklaras inte tillämpliga på
- varje avtal eller grupp av avtal mellan företag,
- varje beslut eller grupp av beslut av företagssammanslutningar,
- varje samordnat förfarande eller grupp av samordnade förfaranden,
som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås och som inte
a) ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål,
b) ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga."

Kommissionen kan ålägga parterna att upphöra att tillämpa avtalet eller beslutet och kan döma ut böter på högst en miljon ecu eller högst 10 procent av de inblandade företagens omsättning. Böterna betalas till Kommissionen. De företag som lidit skada till följd av en konkurrensbegränsande åtgärd kan föra skadeståndstalan vid en nationell domstol.

Förbudet mot konkurrensbegränsande avtal tillämpas inte på bagatellavtal. I ett tillkännagivande från Kommissionen[50] har uttalats att avtal som avser en marknadsandel under fem procent eller 200 miljoner ECU inte kommer att angripas med stöd av artikel 85.1. Vidare kan kommissionen besluta om undantag från förbudet om de negativa verkningarna av en konkurrensbegränsande åtgärd uppvägs av positiva faktorer.

[50] Publicerat i EGT den 12 september 1986

Artikel 86

Artikel 86 innehåller ett förbud mot missbruk av dominerande ställning. Med dominerande ställning menas exempelvis att ett företag kan agera helt oberoende och utan hänsyn till eventuella konkurrenter inom en viss sektor av marknaden. Det behöver inte vara fråga om en monopolsituation. Liksom karteller är inte alla monopol förbjudna. eftersom sådana också i vissa fall kan förbättra konkurrensen på marknaden.[51] Fördragstexten lyder:

> "Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet. Sådant missbruk kan bestå i att
>
> a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps-eller för säljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,
> b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
> c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner gentemot handelspartners, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
> d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet."

Tillämpning av förbudet mot missbruk av dominerande ställning utgår från en bedömning av den relevanta marknaden. För en bedömning av om det föreligger dominans är det emellertid inte endast marknadsandelen som har betydelse. Näringsverksamhet som bedrivs med särskilt tillstånd av det allmänna eller som en monopolverksamhet på uppdrag av det allmänna antas alltid ha en dominerande ställning. För att kunna ingripa mot en konkurrensstörande åtgärd krävs att åtgärden kan anses utgöra missbruk i den mening som avses i artikel 86. Ett dominerande företag som håller lägre priser än antingen sina genomsnittliga rörliga kostnader eller sina genomsnittliga totalkostnader om priserna fastställts som ett led i en plan att bli av med en konkurrent (underprissättning) kan anses missbruka sin dominerande ställning.

---

[51] EG och EG-rätten, Allgårdh m.fl .s.267

AKZO-fallet

Bakgrunden till det brittiska företaget Engineering and Chemical Supplies Ltd (ECS) anmälan av det holländska bolaget AKZO för påstådd underprissättningen var att AKZO sökte förmå ESC att avstå från att med stöd av hemmamarknaden (Storbritannien samt Irland) för mjöltillsatser expandera in på den betydligt större och mer lukrativa plastindustrin och därigenom utmana AKZO på en marknad som i princip omfattade hela EU-området. Under 1979 startade ECS sin försäljning av organisk peroxid på den europeiska plastmarknaden (vilken dominerades av AKZO). AKZO tog både muntlig och skriftlig kontakt med ECS och hotade ECS med selektiva prissänkningar på mjöltillsatsmarknaden, dvs. högre priser för egna kunder än för ECS:s kunder, om inte företaget drog sig tillbaka från plastindustrin. ECS fortsatta dock att penetrera plastmarknaden och AKZO genomförde faktiska och strategiska prissänkningar på marknaden för mjöltillsatser (benzyl peroxid).

Den 15 juni 1982 inkom ECS till Kommissionen med ett klagomål om att AKZO missbrukat sin dominerande ställning på den begränsade marknaden för mjöltillsatser genom att tillämpa priser som inte var kostnadstäckande. På marknaden agerade tre företag med följande marknadsandelar: AKZO UK (55 %), ECS (30 %) och Diaflex (15 %). Kommissionen gjorde därefter tillslag mot såväl AKZO:s moderbolag som dotterbolag och erhöll handlingar av vilka det framgick hotelser från AKZO riktade mot ECS. I anteckningar från möte mellan företagen klargjorde AKZO sin avsikt att genomföra en generell prisökning, ned till nivåer under produktionskostnaderna på mjöltillsatsmarknaden om ECS fortsatte sin försäljning till plastproducenter. Vidare framkom att AKZO planerade att locka till sig ECS kunder genom att erbjuda dem ett fullständigt sortiment av tillsatsämnen, inklusive benzyl peroxid, till förlustbringande priser.

Kommissionen fattade år 1983 ett interimistiskt beslut i väntan på ett slutgiltigt avgörande där AKZO beordrades tillämpa vissa minimipriser och inte behandla likvärdiga kunder olikformigt. Beslutet innebar emellertid att AKZO tilläts att i försvarssyfte möta konkurrenters prissänkningar under dessa minimipriser med egna motsvarande nedjusteringar för att inte förlora tidigare vunna kunder och volymer.

Kommissionen fann i sitt slutliga beslut år 1985 att AKZO missbrukat sin dominerande ställning på marknaden för organisk peroxid genom att:

- i slutet av 1979 hota ECS i syfte att få företaget att dra sig tillbaka

från plastindustrin
- från december 1980 systematiskt offerera ECS kunder onormalt låga priser för att underminera ECS ekonomiska bärkraft samt sökt tvinga ECS att överlämna sina kunder till AKZO eller sänka sitt pris till förlustnivå för att behålla kunderna
- offerara selektiva anbud med upp till 60 % högre priser för egna kunder jämfört med anbuden till ECS kunder
- erbjuda vitaminpreparat som normalt inte ingick i sortimentet i ett produktpaket, innefattande ECS viktiga produkt benzyl-peroxid, till lockpriser för att utestänga ECS
- under en längre period tillämpa artificiellt låga priser på den brittiska mjöltillsatsmarknaden i kraft av dess starka finansiella position i förhållande till ECS
- fullfölja en kommersiell strategi visavi större enskilda kunder som gick ut på att begära detaljerade uppgifter om anbud från andra producenter av mjöltillsatser (inkl. ESC) för att därefter erbjuda lägsta pris mot att kunden väljer AKZO som enda leverantör.
- implementera ovannämnda taktik med det långsiktiga syftet att skada och/eller försäkra sig om att ECS skulle dra sig tillbaka från plastindustrin.

AKZO dömdes att betala 10 miljoner ecu i böter och omedelbart upphöra med överträdelserna av förbudet i artikel 86.

I beslutet förde Kommissionen närmare resonemang kring när priser övergår till missbruk och innebörden av artikel 86. Gemenskapens verksamhet skall enligt Romfördragets artikel 3 (f) innefatta upprättande av en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den gemensamma marknaden inte snedvrids. Artikel 86 utgör en del av denna princip och syftar därför inte enbart på sådana beteenden som direkt kan skada konsumenter eller kunder utan även på situationer som indirekt motverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Artikel 86 föreskriver inte att någon kostnadsregel skall användas för att avgöra när en prissänkning från ett dominerande företag övergår till att vara missbruk. Tvärtom talar begreppet missbruk för en vid tolkning av vad som kan anses utgöra beteenden som syftar att slå ut företag.

AKZO argumenterar för att företagets prissättning bör bedömas efter huruvida priset översteg de genomsnittliga rörliga kostnaderna eller inte, vilket ansluter till den kostnadsregel som lanserats av Areeda och Turner år 1975. Den innebär att priser lika med eller över marginalkostnaden kan presumeras vara lagenliga och priser under marginalkost-

naden presumeras vara missbruk. Enligt Kommissionen uppfyllde inte AKZO denna regel på grund av att företaget endast definierat råmaterial och energikostnader som rörliga kostnader (genomsnittliga rörliga kostnader kan betraktas som en approximation till marginalkostnaden). Enligt Areeda/Turner skall vid tillämpningen av kostnadsregeln de rörliga kostnaderna innefatta direkta tillverkningskostnader såsom arbetskraftskostnader, reparations- och underhållskostnader, och endast exkludera kostnadsslag som kapitalkostnader hänförbara till investeringar i anläggningstillgångar, andra tillgångar och skatter som inte går att härleda till löpande produktion samt avskrivningar till följd av kapitalförslitning.

Kommissionen kunde inte acceptera att missbruk fastställs enbart med hjälp av en mekanisk tillämpning av ovannämnda kostnadsregel. Utöver att hänsyn bör tas till artikel 3 (f) och vikten av att skydda en effektiv marknadsstruktur, tar regeln heller inte tillräcklig hänsyn till långsiktiga strategiska överväganden hos det prissänkande företaget, en aspekt särskilt tydlig i detta fall. Vidare ignoreras innebörden av prisdiskriminering genom att kostnadsregeln synes tillåta en dominerande producent att upprätthålla full kostnadstäckning genom att ta ut högre priser hos den egna kundkretsen samtidigt som konkurrentens kunder lockas med lägre priser. Det är inte bara mindre effektiva företag (vilket AKZO anfört) som kan skadas av att ett dominerande företag säljer under totala kostnader men över genomsnittlig rörlig kostnad. Om priset sänks till en nivå som inte ger täckning för verksamhetens kostnader kommer mindre men likväl effektiva företag att till sist slås ut och det större företaget med dess överlägsna finansiella resurser, inklusive möjligheten att korssubventionerar, kommer att överleva.

Kommissionen fann också att AKZO finansierade de låga priserna på delmarknaden för mjöltillsatser i Storbritannien genom korssubventionering på koncernnivå - i praktiken genom att tillåta AKZO UK att tillämpa icke-kostnadstäckande internpriser visavi moderbolagets plast- och elastikavdelning.

Kommissionens beslut överklagades till EG-domstolen som fattade sitt domslut 3 juli 1991. Domstolen, som i allt väsentligt fastställde Kommissionens bedömningar beträffande AKZO:s missbruk av dominerande ställning, presenterade därutöver en egen definition på underprissättning. Den innebär att priser som är lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden med vilka ett dominerande företag försöker eliminera en konkurrent skall betraktas som missbruk. Även priser som

är lägre än de genomsnittliga totala kostnaderna men över de genomsnittliga rörliga kostnaderna måste betraktas som missbruk om priset utgör en del i en plan att slå ut en konkurrent.

> "Prices below average variable costs (that is to say, those which vary depending on the quantities produced) by means of wich a dominant undertaking seeks to eliminate a competitor must be regarded as abusive. Adominant undertaking has no interest in applying such prices except that of eliminating competitors so as to enable it subsequently to raise its prices by taking advantage of its monopolistic position, since each sale generates a loss, namely the total amount of the fixed costs (that is to say, those which remain constant regardless of the quantities produced) and, at least, part of the variable cost relating to the unit produced. Moreover, prices below average total costs, that is to say, fixed costs plus variable costs, but above average variable costs, must be regarded as abusive if they are determined as part of a plan for eliminating a competitor. Such prices can drive from the market undertakings which are perhaps as efficient as the dominant undertaking but which, because of their smaller financial resources, are incapabel of withstanding the competition waged against them."

I domskälen uppmärksammades AKZO:s och Kommissionens olika syn på bl.a. om arbetskraftskostnaderna skall betraktas som rörlig kostnad. Domstolen poängterade att ett kostnadsslag av naturen varken är fast eller rörlig. Avgörande var om AKZO:s personalkostnader varierade med förändringar i produktionen eller inte. Domstolens slutsats, grundad på uppgifter från AKZO, blev att det inte fanns något direkt samband mellan producerad kvantitet och arbetskraftskostnaderna i det aktuella fallet.

Avslutningsvis sänkte domstolen böterna med 25 % från 10 till 7,5 miljoner ecu bl.a. med motiveringen att de aktuella missbruken inte tidigare prövats på konkurrensrättens område och att den tid under vilken överträdelsen av förbudet skett inte påverkat företagens marknadsandelar nämnvärt.

EG-domstolens definition av underprissättning är att priser som är lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden genom vilka ett dominerande företag söker slå ut en konkurrent är förbjudna. Om priset däremot sätts över genomsnittlig rörlig kostnad men under snittkostnaderna krävs att prissättningen ingår som en del i en plan att eliminera en konkurrent för att den skall anses utgöra underprissättning. Hur bevisbördan påverkas av hur lågt priset sätts samt vilken betydelse syftet skall tillmätas med

ledning av domstolens uttalanden är av principiellt intresse för utredningen och utvecklas därför närmare.

Ett sätt att tolka domstolens uttalanden med avseende på innebörden av ett avsiktskriterium är att om priset understiger genomsnittlig rörlig kostnad så förutsätts underprissättning per definition. Det ankommer således på företaget ett visa att syftet inte är att skada konkurrensen/slå ut en konkurrent. Om priset däremot ligger mellan genomsnittlig rörlig kostnad och snittkostnaden skulle skrivningen om en "plan" och därmed ett mer långsiktigt systematiskt agerande kunna förstås som att det krävs ett explicit syfte bakom prissättningen att erövra marknadsmakt för att leda underprissättning i bevis. Rättsvårdande instans skulle under dessa omständigheter bära bevisbördan att visa att företagets syfte är att skada konkurrensförutsättningarna/slå ut en konkurrent.

5.6.2 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen är utformad med artiklarna 85.1 och 86 i Romfördraget som förebild. I dessa artiklar uppställs förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande marknadsställning. Romfördragets konkurrensregler *är direkt tillämpliga* på konkurrensbegränsningar med effekt på samhandeln mellan medlemsländerna. Romfördragets regler har högre dignitet än nationella konkurrensregler och tar således över om det uppkommer kollision med reglerna i konkurrenslagen. Detta innebär att konkurrenslagen inte får tillämpas så att det inverkar menligt på tillämpningen av EG-rätten.

Konkurrenslagen syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. En effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbjudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag[52].

[52] Prop. 1992/93:56 s. 66

5.6.3 Två förbudsregler

Lagen innehåller två förbudsregler:

1) Förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §),
2) Förbud mot missbruk av dominerande ställning (19 §).

Konkurrensbegränsande samarbete
Med konkurrensbegränsande samarbete avses avtal mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om ett sådant avtal ger ett sådant resultat.

Som exempel på avtal som kan komma att omfattas av förbudet nämns i 6 §

- avtal om inköps- eller försäljningspriser,
- avtal om kontroll eller begränsningar av produktion, marknader eller teknisk utveckling,
- avtal om uppdelning av marknader eller inköpskällor,
- avtal som innebär att olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel,
- avtal om kopplingsförbehåll (varan eller tjänsten kopplas ihop med annan produkt eller prestation).

Avtal eller avtalsvillkor som är förbjudna enligt denna bestämmelse är *ogiltiga*. Ogiltigheten innebär att avtalet inte kan göras gällande enligt sitt innehåll.

Transaktioner inom en ekonomisk enhet, t.ex. mellan ett moderföretag och dess dotterföretag, anses normalt inte utgöra konkurrensbegränsande samarbete. Transaktioner mellan en kommun och ett kommunalt företag utgör formellt sett inte koncerninterna transaktioner. Konkurrensverket har dock med stöd av den ekonomiska enhetens princip uttalat att ett förmånligt lån till ett kommunal företag är att betrakta såsom en koncernintern transaktion och att regeln om konkurrensbegränsande samarbete därmed inte är tillämplig.[53]

För att bestämmelsen om konkurrensbegränsande samarbete skall bli tillämplig krävs inte att det finns ett uppsåt att hämma konkurrensen,

---

[53] Konkurrensverket, Dnr 698/93

utan det räcker med att avtalet får den effekten.

Missbruk av dominerande ställning
Enligt 19 § konkurrenslagen är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den relevanta (svenska) marknaden förbjudet. Sådant missbruk kan bestå i

- att tvinga på någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser (höga eller låga) eller andra oskäliga affärsvillkor,
- att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner (kan gälla priser, rabatter m.m.),
- att ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser utan samband med föremålet för avtalet (t.ex. krav på att köparen även förvärvar en annan produkt).

För att förfarandet skall vara förbjudet krävs dels att företaget har en dominerande ställning på den relevanta marknaden, dels att företaget *missbrukar* denna ställning. Det är inte förbjudet att vara dominerande. Något krav på uppsåt uppställs inte för att det skall vara fråga om ett missbruk av dominerande ställning[54].

Underprissättning
Underprissättning i konkurrensrättslig mening är ett förfarande som innefattar ett missbruk av ett eller flera företags dominerande ställning på en relevant marknad såväl geografiskt som produktmässigt. I den ovan refererade domen (mål 62/86 AKZO chemie BV ./. Kommissionen) har EG-domstolen uttalat att ett pris som var lägre än den genomsnittliga totala kostnaden (summan av de fasta och rörliga kostnaderna), men högre än den genomsnittliga rörliga kostnaden, utgjorde missbruk när det var del i en plan att eliminera en konkurrent Sådana priser kan enligt domstolen få bort företag från marknaden som kanske är lika effektiva som det dominerande företaget, men som på grund av sin svagare ekonomiska ställning är ur stånd att motstå en sådan konkurrens.

Den relevanta marknaden
Vid en marknadsavgränsning bestäms dels den relevanta produkt-

[54] Prop. 1992/92:56 s. 86

marknaden dels den relevanta geografiska marknaden. Vid bestämningen av den geografiska marknaden kan det vara svårt att avgränsa ett *område* som är tillräckligt *homogent*. Med homogent avses att konkurrensförhållandena beträffande den relevanta produkten är desamma för alla företag. Den relevanta marknaden är ofta hela landet. En mindre marknad som en kommun eller ett landsting kan också tänkas. När det gäller bostadsmarknaden anser professor Bernitz i ett rättsutlåtande till Sveriges Fastighetsägareförbund att den är lokalt avgränsad och att den sannolikt i regel omfattar en kommun eller en del av en kommun. Andra offentliga verksamheter torde kunna bedömas annorlunda beroende på de realistiska ekonomiska alternativ som står till buds för köpare och säljare. Vid bedömningar av missbruk kan också den geografiska omfattningen eller räckvidden av missbruksförfarandet vara relevant. Rättsläget torde i brist på prejudikat vara att betrakta som oklart.

Dominerande ställning

När ett företag kan bedömas ha en *dominerande* ställning har prövats av EG-domstolen i flera fall. Frågan om vad som krävs för att en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting skall anses vara dominerande har dock inte prövats. Rent allmänt kan dominerande ställning beskrivas som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna. Enligt förarbetena tyder en marknadsandel understigande 30 procent inte på en dominerande ställning. Även marknadsandelar på mellan 30 och 40 procent ligger under den nivå som anses tyda på dominans. Procenttal som överstiger 40 procent förefaller dock vara beaktansvärda och tydliga tecken på dominans. En marknadsandel på över 50 procent har ansetts utgöra en presumtion för dominans. Skulle marknadsandelen överstiga 65 procent torde presumtionen för marknadsdominans bli nästan omöjlig att kullkasta. Även andra faktorer än marknadsandelar kan vara betydelsefulla i bedömningen av om marknadsdominans föreligger. Finansiell styrka är en sådan faktor som kan tillmätas betydelse. Enligt vår mening är det inte osannolikt att en näringsdrivande myndighets i princip obegränsade finansiella styrka skulle kunna medföra att kraven ställs lägre i fråga om den marknadsandel som är erforderlig för att kravet på dominerande ställning skall vara uppfyllt. Rättsläget torde dock i avsaknad av prejudicerande rättsfall vara att bedöma som osäkert.

5.6.4 Offentlig underprissättning

För att underprissättning skall kunna angripas med stöd av konkurrenslagen krävs att underprissättningen antingen utgör ett missbruk av ett *företags dominerande ställning* på den *relevanta marknaden* (19§) eller är ett led i ett *avtal om konkurrensbegränsande samarbete* mellan företag (6 §).

Företagsbegreppet

Oavsett om underprissättning skall bedömas som ett avtal om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag eller utgör ett missbruk av ett företags dominerande ställning på den relevanta marknaden är den första åtgärden i en analys om konkurrenslagen är tillämplig att försöka fastställa om den verksamhet mot vilken ett påstående om konkurrenssnedvridning har riktats kan betraktas som företag i konkurrenslagens mening. Begreppet skall tolkas vidsträckt och i princip omfatta varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det spelar därvid ingen roll om verksamheten är inriktad på vinst eller inte. Även statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur räknas som företag, dock inte när det fråga om myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses förvaltningsakter som innefattar beslut eller åtgärder som är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter och som får rättsverkningar mot den enskilde i kraft av preciserade offentligrättsliga regler (se ovan under avsnitt 5.5.4).

Företagsbegreppet sägs ha väsentligen samma innebörd som begreppet näringsidkare i den gamla konkurrenslagen. Hur långt den nya konkurrenslagens företagsbegrepp sträcker sig med avseende på offentlig verksamhet har inte prövats av svensk domstol.

Missbruk av dominerande ställning

EG-domstolen har i AKZO-fallet tagit ställning till vad som krävs för att underprissättning skall anses utgöra missbruk av dominerande ställning. Domstolen kom fram till att en bedömning av om det föreligger underprissättning bygger på 1) ett prisrekvisit - företaget säljer under sina kostnader 2) ett subjektivt rekvisit - syftet skall vara att eliminera en konkurrent. Tolkningen av underprissättning i svensk rätt följer EG-domstolens tolkning. (Amerikansk rätt kräver 1. ett prisrekvisit - företaget säljer under sina kostnader och 2. ett sannolikhetsrekvisit - det föreligger stor sannolikhet att förlusten som företaget

gör vid underprissättningen kommer att kunna återtas i ett senare skede. Amerikansk rätt innehåller således inget subjektivt rekvisit. Man måste inte visa att prissättningen är ett led i att eliminera en konkurrent. Priser under den genomsnittliga rörliga kostnaden presumeras vara missbruk av dominerande ställning medan priser över den genomsnittliga rörliga kostnaden presumeras vara lagliga). Enligt svensk rätt och EG-rätten är det endast om en myndighets syfte med ett lågt pris är att eliminera en konkurrent som priset kan utgöra ett missbruk av den dominerande ställningen. I AKZO-fallet var det ett privat företag som missbrukade sin dominerande ställning genom att tillämpa underprissättning. EG-domstolen har inte prövat något fall av underprissättning där svaranden varit en myndighet eller ett offentligt företag. Man kan diskutera om en myndighet, som ju inte är vinstmaximerande utan alltid har ett eller annat allmännyttigt skäl att befinna sig på marknaden, någonsin kan syfta till att eliminera en konkurrent.

Om en kommunal enhet *planerar att eliminera en konkurrent* genom att erbjuda sina tjänster till priser som inte ens täcker de rörliga kostnaderna borde agerandet oavsett att kommunen inte har ett kommersiellt vinstmotiv bedömas som ett missbruk av dominerande ställning. När konkurrenterna väl är utslagna höjs åter priserna varvid förlusten tas igen. Detta innebär dock att den kommunala självkostnadsprincipen träds för när. Det finns emellertid inte något prejudicerande rättsfall där en myndighet eller ett offentligt företags prissättning prövats. Rättsläget måste därför betraktas som osäkert.

I normalfallet torde förutsättningarna sällan vara uppfyllda för tillämpning av § 19. Offentliga aktörer, bortsett från de statliga affärsverken, de statliga bolagen och viss kommunal traditionell affärsverksamhet torde sällan uppfylla kravet på dominerande ställning på marknaden. Även om så är fallet torde missbruk av den dominerande ställningen endast vara för handen om den offentlige aktören tillämpar priser som inte motsvarar de genomsnittliga rörliga kostnaderna. Ett påstående om att den offentlige aktören sätter låga priser som ett led i en plan att eliminera en konkurrent torde vara svårt att leda i bevis.

Avtal om konkurrensbegränsande samarbete

Konkurrenssnedvridande prissättning av en myndighet eller ett offentligt ägt företag är sannolikt inte att betrakta som ett konkurrensbegränsande samarbete mellan företag enligt 6 § konkurrenslagen. För detta krävs att det kan anses föreligga ett avtal, beslut eller samordnat förfarande mellan en myndighet som agerar som ett företag och ett företag

(avtalskriteriet). Avtalet, beslutet eller det samordnade förfarandet har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller ge ett sådant resultat (konkurrensbegränsningskriteriet).

Ett avtal som innefattar en kommunal subvention till ett företag som därmed får möjlighet att tillämpa så låga priser att tillträde till marknaden för andra företag förhindras kan möjliggöra konkurrenssnedvridande prissättning men knappast vara ett fall av konkurrensbegränsande samarbete som omfattas av 6 §. I ett rättsutlåtande av professor Ulf Bernitz om kommunalt stöd till kommunala bostadsföretag (1994-06-06) hävdar Bernitz att det kan vara aktuellt att tillämpa 6 § konkurrenslagen på konkurrensbegränsande överenskommelser och andra avtalsvillkor som tillämpas mellan kommuner och kommunala bostadsstiftelser. Ett avtal om upplåtelse av t.ex. en kommunal fritidsanläggning där kommunen föreskriver ett maxpris kan möjligen angripas som ett konkurrensbegränsande avtal. Om prissättningen i en offentlig näringsverksamhet med marknadsdominans inte täcker de genomsnittliga rörliga kostnaderna ligger emellertid § 19 närmare till hands.

5.6.5 Offentliga regleringar

Enligt förarbetena till konkurrenslagen anses ingripande enligt lagen inte kunna ske mot konkurrensbegränsningar som är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en *ofrånkomlig följd* av denna[55]. Det kan inte anses otillåtet enligt konkurrenslagen att parter handlar på ett sätt som de är förpliktade till enligt andra offentligrättsliga föreskrifter. I en lagkommentar utgiven av Carlsson, Göransson och Schuer menar författarna på sidan 56 att konkurrenslagens regler endast viker för speciallagstiftning och därpå baserade tillämpningsförfattningar och inte för regeringsförordningar i allmänhet, myndighetskungörelser m.m. Det är osäkert om undantaget för offentlig reglering kan anses vara tillämpligt om en kommun vid tillämpning av den kommunala självkostnadsprincipen bestämmer ett pris som inte baseras på en lönsamhetskalkyl eller om en kommun väljer att tillämpa noll-taxa på ett kommunalt gym. Kommunalrättsligt har en kommun eller ett landsting ingen skyldighet att ta ut några avgifter alls för de tjänster som tillhandahålls i kompetensenlig verksamhet även om det sker i konkur-

[55] Prop. 1992/93:56 s. 70

rens på en marknad. Utgångspunkten i svensk rätt är nämligen att det inte föreligger något avgiftsfinansieringstvång utan huvudregeln är att kommunens medelsbehov skall täckas med skatt. Till skillnad från vad som gäller i statens verksamhet avgör kommunen ensidigt om verksamhetens kostnader helt eller delvis skall täckas genom avgifter (den s.k. underskottsprincipen). Enligt den numera lagstadgade självkostnadsprincipen råder förbud mot att kalkylera med en "riskpremie" som gör att avgiften/priset överstiger självkostnaden.

5.6.6 Sanktioner

Konkurrensverket får ålägga ett företag att upphöra med överträdelser av de två förbuden. Ett sådant beslut får förenas med *vite*. Vitet döms ut av tingsrätt på talan av Konkurrensverket.

Den som bryter mot förbuden i konkurrenslagen kan också bli ålagd att betala en *konkurrensskadeavgift*. En sådan avgift får utdömas av Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket. För att avgift skall kunna utdömas fordras uppsåt eller oaktsamhet hos företaget eller den som handlat på företagets vägnar. Det är alltså inte nödvändigt att uppsåt eller oaktsamhet kan konstateras hos den enskilde företagaren själv- eller om det är fråga om en juridisk person, hos person som intar en ledande ställning i denna - utan det räcker att detta kan konstateras hos en person som handlat på företagets vägnar. Det kan vara fråga om en anställd eller en uppdragstagare. En överträdelse kan anses begången av oaktsamhet om företaget eller den som handlar på företagets vägnar rimligtvis borde ha förutsett att handlandet skulle ha negativa verkningar på konkurrensen av det slag som är förbjudet. Bristande kännedom om förbuden eller misstag om förbudens innebörd är inget försvar för en överträdelse.[56]

Konkurrensskadeavgiften skall fastställas till lägst 5 000 kronor eller högst 5 miljoner kronor eller till ett högre belopp dock inte överstigande 10 % av företagets omsättning föregående räkenskapsår. Vid fastställandet av konkurrensskadeavgiften skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. I ringa fall skall ingen avgift påföras. Avgiften skall bestämmas på sådant sätt att den verkar avhållande på företaget i fråga och avskräckande för andra

[56] Prop. 1992/93:56 s. 92

företag.[57]

Ett företag kan också få betala *skadestånd* till den som drabbas om företaget uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbuden. Som exempel på ersättningsgill skada kan nämnas ersättning för utebliven vinst vid bruttoprissättning, merpris som en beställare får betala på grund av anbudssamarbete och merkostnader vid säljvägran.

5.6.7 Sammanfattande bedömning

Vår bedömning är att konkurrenslagens förbudsregler oftast inte går att använda för att komma till rätta med offentlig konkurrenssnedvridande prissättning. Konkurrensreglerna är i princip tillämpliga på offentlig näringsverksamhet. Vid prissättning av offentligt producerade tjänster är rättsläget emellertid oklart i vilken mån konkurrenslagstiftningen täcker in situationer där en offentlig serviceproducent inte tar ut full kostnadstäckning och därmed snedvrider konkurrensen på marknaden. Ett avgörande hinder för konkurrenslagens tillämpning är att offentliga aktörer sällan uppfyller kravet på dominerande ställning i 19 § konkurrenslagen. För kommuner och landsting tillkommer att konkurrenssnedvridande prissättning som är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna (kommunallagen) inte torde vara åtkomlig med stöd av konkurrenslagen.

5.7 Uppgiftsskyldighetslagen

Konkurrenskommittén föreslog i sitt huvudbetänkande Konkurrens för ökad välfärd att lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden skulle ändras i vissa avseenden. Enligt lagen är företagare skyldiga att lämna de uppgifter som erfordras för att främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet. Om det erfordras för kontroll eller fullständigande av uppgift är också annan skyldig att lämna uppgifter. Vidare åligger det företagare att efter anmaning lämna uppgift om konkurrensbegränsning som berör hans verksamhetsområde och som har avseende på pris-, produktions-, omsättnings- och transportförhållanden av beskaffenhet att inverka på prisbildningen. Uppgiftsskyldigheten innebär inte skyldighet

[57] Prop. 1992/93:56 s. 93

att röja yrkeshemlighet av teknisk natur. Företagare kan också åläggas att tillhandahålla konkurrensbegränsande avtal, handelsböcker, korrespondens och andra handlingar. Den som är uppgiftsskyldig kan även kallas att inställa sig inför vederbörande myndighet.

Skyldigheten att lämna uppgifter kan vitessanktioneras. Om någon underlåter, uppsåtligen eller av oaktsamhet, att inom förelagd tid lämna uppgift eller lämnar felaktig uppgift kan han dömas till dagsböter eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst ett år eller till dagsböter.

UL kan sägas ha fyra syften:

1. att ge möjlighet till kontroll om prisstopp skulle komma att införas
2. att ge möjlighet att få information från företag i samband med de undersökningar som behövs i ett ärende enligt KL
3. att underlätta genomförandet av lokala prisundersökningar
4. att underlätta utredningar som syftar till att ge en allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom en bransch (branschutredningar eller s.k. marknadstransparanta utredningar).

Kommittén gjorde följande övervägande.

Punkt 1 är bara aktuell vid vissa exceptionella förhållanden. För att få information enligt punkt 2 behövs inte UL, eftersom konkurrenslagen innehåller en motsvarande bestämmelse om uppgiftsskyldighet och denna kan åberopas, om konkurrensmyndigheten behöver uppgifter från ett företag. För lokala prisundersökningar enligt punkt 3 behövs uppgiftsskyldigheten, även om man normalt torde kunna få prisuppgifterna från öppna källor eller genom frivilligt uppgiftslämnande. Vad gäller punkt 4 ansåg kommittén att konkurrensmyndigheten även i fortsättningen skall genomföra branschutredningar men att omfattningen bör minska. Kommittén ansåg att de uppgifter om marknadsförhållanden, produktionsförhållanden, priser m.m., som myndigheten behöver, borde kunna fås från öppna källor och genom ett frivilligt uppgiftslämnande. Det skulle också vara en fördel om undersökningarna kunde genomföras på frivillig väg, eftersom det då skulle bli lättare att etablera ett fruktbart samarbete med de organisationer och företag som är verksamma inom branschen. En branschundersökning måste till stora delar baseras på intervjuer och diskussioner med dem som kan branschen och utvecklingstendenserna inom denna, känner till hur företagen väljer konkurrensmedel och kan ge idéer om vad som bör göras för att främja konkurrensen, dvs. information som man svårligen

kan tvinga fram genom ett obligatoriskt uppgiftslämnande. Kommittén bedömde också att man med ett frivilligt uppgiftslämnande skulle få mer korrekta uppgifter än vid ett obligatoriskt.

Kommittén förslog även ändringar i uppgiftsskyldighetsförordningen (1988:1404). Konkurrensmyndighetens namn borde strykas och länsstyrelserna ges befogenheter att inhämta de prisuppgifter m.m. som behövs för att kunna genomföra lokala prisundersökningar. Om i särskilda lägen prisreglering skulle behöva införas skulle förordningen snabbt kunna ändras och den myndighet som skall ha ansvaret för priskontrollen utses.

6 Regler som styr offentlig upphandling

I detta kapitel redovisas de regler som styr offentlig upphandling. Reglerna återfinns i rådsdirektiv, lagen om offentlig upphandling och lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Reglerna innebär ingen skyldighet att upphandla tjänster som utförs i egen regi och med egen personal. Om en upphandlande enhet inlett ett upphandlingsförfarande skall regelverket åtföljas. De grundläggande principerna för offentlig upphandling är konkurrens, affärsmässighet och objektivitet. Om reglerna inte åtföljs kan den upphandlande enheten förpliktas att göra om upphandlingen eller att utge skadestånd till förfördelade anbudsgivare. Om upphandlingsförfarandet av något skäl avbryts, t.ex. om en kommun som infordrat anbud på driften av en viss verksamhet, väljer att fortsätta att driva en verksamhet i egen regi är det f.n. oklart huruvida avbrytandet är åtkomligt med stöd av upphandlingsreglerna.

6.1 EG:s regler om upphandling

EG:s upphandlingsregler syftar till att åstadkomma en konkurrensutsatt offentlig upphandling för att därigenom främja en öppen inre marknad. Reglerna återfinns i särskilda rådsdirektiv och omfattar upphandlingar som görs av stater, delstater, kommuner, landsting och juridiska personer som helt eller delvis är offentligrättsligt reglerade. De sektorer som omfattas av regelverket är varor, tjänster, bygg- och anläggningsentreprenader. Särskilda regler finns för upphandling inom försörjningssektorerna (vatten och avlopp, energi, transporter och telekommunikationer). Viss offentlig upphandling, t.ex. sådan som sker för för-

svarsändamål är undantagen. Grundprinciperna för offentlig upphandling är kravet på öppenhet, likabehandling av anbudsgivare och affärsmässighet. Något krav på att den offentliga sektorn skall utsättas för extern konkurrens finns inte. Inget hindrar dock att medlemsländerna inför nationell lagstiftning om obligatorisk anbudsinfordran. I Storbritannien har regler om obligatorisk anbudsinfordran avseende delar av kommunal verksamhet gällt sedan 1980. Upphandlingsreglerna består först och främst av procedurregler. Dessa innebär bl.a. att upphandlingar över vissa tröskelvärden skall annonseras i Official Journal och i databasen TED (Tender Electronic Daily). Upphandling av tjänster inom t.ex. hälso- och sjukvård, social service och utbildning (s.k. icke prioriterade tjänster) omfattas inte av kravet på annonsering och andra procedurregler men får inte strida mot grundprinciperna. Procedurreglerna innehåller även regler om upphandlingsformer och vilka krav som får ställas på anbudsgivare. Ingen leverantör får särbehandlas. Huvudprincipen vid anbudsprövning är att det lägsta eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skall antas. I det senare fallet skall grunderna för anbudsprövningen anges på förhand. Ett extremt lågt bud får förkastas men det kräver i så fall en särskild förklaring. Upphandlingsbeslut skall dokumenteras och resultatet av upphandlingar skall annonseras. Kommissionen övervakar att EG:s upphandlingsdirektiv implementeras inom EU. I särskilda rättsmedelsdirektiv föreskrivs att den som har eller har haft intresse av att erhålla ett kontrakt och som lidit skada eller riskerar att lida skada skall ha möjlighet att vända sig till ett nationellt kontrollorgan som granskar upphandlingen. Detta organ skall kunna undanröja rättsstridiga beslut och stoppa en pågående upphandling. Det skall även finnas en möjlighet att erhålla skadestånd för en förfördelad anbudsgivare.

6.2 Lagen om offentlig upphandling

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) trädde i kraft den 1 januari 1994. Genom lagen har EU:s direktiv för värdemässigt större offentliga upphandlingar införlivats i svensk rätt. LOU går till och med ett steg längre genom att lagen även innehåller bestämmelser om de s.k icke-prioriterade sektorerna (hälso-och sjukvård, social omsorg etc) samt värdemässigt mindre upphandlingar. Sådana mindre upphandlingar regleras dock inte lika ingående.

Bestämmelserna som är tvingande garanterar samma upphandlingsprocedur i de olika medlemsländerna så att även mer avlägsna leverantörer

ges en reell chans att vara med i en anbudstävlan.

Vid all upphandling av tjänster, oavsett värde, skall följande huvudprinciper iakttas.

1) Befintliga konkurrensmöjligheter skall utnyttjas,
2) Anbudsgivare och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn,
3) Upphandlingen skall också i övrigt genomföras affärsmässigt.

Ett av de viktigaste inslagen i EU:s reglering av den offentliga upphandlingen är att upphandlingen skall ske på marknadens villkor och att det är marknaden som genom konkurrens kan ge de billigaste och bästa villkoren. Kraven på att upphandlingen skall genomföras utan ovidkommande hänsyn, dvs. objektivt, syftar till att förhindra att en snedvriden konkurrens uppkommer. Detta innebär t.ex. att upphandlingen inte får gynna eller missgynna vissa leverantörer på ett obehörigt sätt. Även i övrigt gäller kravet på affärsmässighet.

Med begreppet upphandlingsförfarande avses en procedur som är tänkt att leda fram till en anskaffning. Förfarandet startar genom att den upphandlande enheten via annons eller på annat sätt tillkännager sin avsikt att anskaffa något till enheten. Det kan gälla en vara, en byggentreprenad eller en tjänst.

LOU är huvudsakligen en förfarandelag som behandlar olika delar av upphandlingsprocessen. Syftet är därvid att söka garantera bl.a. att förfarandet går till på ett sådant sätt att alla som deltar i upphandlingen får en chans att få sina anbud korrekt hanterade. I detta ingår regler för hur värderingen av dessa anbud skall gå till. Dessa har kommit till i syfte att främja att prövningen av anbuden sker utan ovidkommande hänsyn.

Däremot innehåller LOU inget krav på att ett upphandlingsförfarande måste avslutas på det sättet att ett anbud antas. Det krävs inte att en upphandling måste komma till stånd med en extern leverantör eller att en utlyst anbudstävling måste resultera i en anskaffning[58] . Lagen innehåller inte något inslag av obligatoriskt anbudsförfarande.

---

[58] Ds 1994:83 s. 26

Vilka omfattas av lagen?
LOU omfattar upphandlingar som görs av:
1) staten,
2) kommunerna,
3) landstingen,
4) kyrkliga kommuner
5) kommunalförbund,
6) statliga, kommunala, landstingskommunala och andra offentliga företag, som har inrättats för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse och inte har en industriell eller kommersiell karaktär,
7) kommunala företag, landstingskommunala och andra offentliga företag inom "försörjningssektorerna",[59]
8) privata företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna med särskilt tillstånd av myndighet (koncession).

Reglerna innebär att flertalet statliga företag och sannolikt alla kommunala företag omfattas av LOU[60]. Inom försörjningssektorerna omfattas enligt 4 kap. 4a § inte köp av tjänster från ett anknutet företag om minst 80 procent av den del av företagets genomsnittliga årsomsättning under de tre föregående åren som avser tjänster inom EES, härrör från tillhandahållande av tjänsterna till företag som det förstnämnda företaget är anknutet till. LOU omfattar även företag som flera landsting och/eller kommuner äger tillsammans (interkommunala företag). Delägda företag omfattas endast i den mån kapitalet huvudsakligen har tillskjutits av en myndighet.

Köp från privata företag
LOU gäller till att börja med när den offentliga aktören köper, leasar, hyr, eller hyrköper varor, byggentreprenader eller tjänster från privata företag. Det finns *inget juridiskt hinder* mot att en t.ex. kommun med egen personal producerar alla de tjänster som behövs i den egna

---

[59] I 4 kap. LOU regleras bland annat upphandling för verksamhet som består i drift av vatten- och avloppsanläggningar, elektricitet-, gas- eller fjärrvärmedistribution samt drift av hamnar, järnvägar, spårvägar, tunnelbana, busstrafik, m.m.

[60] Undantaget för offentliga företag som driver verksamhet av industriell eller kommersiell karaktär avser företag som bedriver verksamhet i renodlat vinstsyfte. Kommunerna är i princip förhindrade att äga sådana företag. I den mån ett kommunalt företag bedriver verksamhet i renodlat vinstsyfte är LOU således inte tillämplig på företagets upphandlingar såvida det inte är fråga om ett företag inom försörjningssektorerna.

verksamheten. Det är när kommunen bestämt sig för att pröva om marknaden (externa privata producenter) kan erbjuda ett bättre och billigare alternativ till produktion i egen regi, som lagen blir tillämplig.

Köp från offentligt ägda företag
Lagen är också tillämplig när den offentliga aktören köper från egna eller andra offentligt ägda företag. Om en kommun överfört det kommunala huvudmannaskapet för en viss verksamhet till ett kommunalt företag, t.ex. ett bostadsföretag, är lagen inte tillämplig på kommunens *ägarroll i förhållandet till företaget*. Om däremot kommunen köper tjänster av företaget, till exempel fastighetsförvaltning, får det kommunala företaget inte gynnas på bekostnad av till exempel privata företag på så sätt att kommunen underlåter att infordra anbud enligt LOU:s regler. Detsamma gäller om kommunen bildar ett särskilt företag för t.ex. städning av kommunens lokaler.

Köp från andra myndigheter
När den offentliga aktören köper från andra myndigheter eller landsting gäller också lagen, dock inte om en statlig myndighet "köper" från en annan statlig myndighet. I skollagen och räddningstjänstlagen finns regler som utgår från att det är möjligt att köpa och sälja tjänster mellan kommunerna. Dessa regler, som tillkom före LOU, utgår *inte* från att anbud skall infordras. Sådant interkommunalt samarbete torde inte omfattas av LOU.

Köp från en "avknoppning"
Om anställda inom en myndighet bildar ett personalkooperativ eller annat personalägt företag kan myndigheten inte sluta avtal med kooperativet om att köpa tjänster utan att först infordra anbud.

Lagen är inte tillämplig vid intern "upphandling"
När en enhet inom en myndighet utför verksamhet på uppdrag av en annan enhet inom samma myndighet gäller *inte* lagen[61]. Detta beror på att samtliga nämnder och resultatenheter inom t.ex. en kommun tillsammans utgör *en* juridisk person. Inget hindrar dock att kommunen antar riktlinjer för "intern upphandling" som bygger på lagens principer.

---

[61] Ds 1992:62 Offentlig upphandling och EES - del II, tjänsteupphandling s. 68-69.

Oklart om lagen är tillämplig om anbudsförfarandet avbryts
Om den upphandlande enheten bestämmer sig för att *förkasta samtliga anbud* är det ovisst huruvida en anbudsgivare kan begära skadestånd. Lagen innehåller ingen bestämmelse om ett påbörjat upphandlingsförfarande måste avslutas med att den upphandlande enheten antar ett anbud från ett privat företag. Det krävs inte heller att en upphandling kommer till stånd eller att en utlyst anbudstävling resulterar i en anskaffning. Det kan således konstateras att avbrytande av upphandling inte är särskilt reglerat i LOU. I departementspromemorian *Avbrutna upphandlingar och interna bud* (Ds 1994:83) föreslogs ett klargörande med innebörd att kravet på affärsmässighet även skulle gälla vid avbrytande av en upphandling. Anbudsgivare eller anbudssökande, som deltagit i ett upphandlingsförfarande som avbrutits på icke affärsmässig grund, föreslogs bli berättigad till skadestånd såväl för det s.k. positiva kontraktsintresset (dvs. utebliven handelsvinst för den som skulle ha vunnit anbudstävlingen) som för onödiga kostnader för att förbereda anbud och i övrigt delta i upphandlingsförfarandet. Förslaget har inte lett till lagstiftning varför det i brist på rättsligt avgörande alltjämt får anses råda osäkerhet huruvida ett avbrytande av icke affärsmässiga skäl står i strid med LOU. I prop. 1994/1995:153 sägs att det kan ifrågasättas om en bestämmelse av angivet slag leder till några förbättringar eller klargöranden.

Lagen är inte tillämplig vid bidragsfinansierad enskild verksamhet
När en kommun ger *bidrag* till enskild verksamhet, t.ex. en förening som driver en fritidsanläggning för egen räkning, privatskolor och enskild barnomsorg m.m. finns normalt sett inte något uppdragsförhållande som föranleder tillämpning av LOU. Det går dock inte att "maskera" en entreprenad genom att påstå att ett företag eller en förening får ett bidrag om det i själva verket är fråga om ersättning för tjänster som utförts på uppdrag av kommunen.

Tröskelvärden
I LOU finns ett antal s.k. tröskelvärden angivna i ecu som styr vilka regler i lagen som är tillämpliga. Tröskelvärdet har bl.a. betydelse för om förhandsannonsering skall göras till Offical Journal och databasen TED, om eventuella bestämmelser om teknisk standard eller tekniska specifikationer skall gälla och om anmälan av resultatet av upphandlingen skall göras till Official Journal.

Upphandlingsformerna
Enligt LOU får offentlig upphandling ske på fem olika sätt. Öppen

upphandling, selektiv upphandling, förhandlad upphandling, förenklad upphandling samt direktupphandling. Öppen upphandling, selektiv upphandling och förhandlad upphandling skall användas vid upphandling av prioriterade tjänster (A-tjänster) över tröskelvärdena. Upphandling av icke-prioriterade tjänster (B-tjänster) oavsett värde skall göras genom *förenklad upphandling*. Detsamma gäller för A-tjänster under tröskelvärdet. Den förenklade upphandlingsformen innebär att alla intresserade producenter har rätt att delta. Anbuden skall vara skriftliga. Den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. *Direktupphandling innebär* att den upphandlande enheten vänder sig direkt till en leverantör utan att infordra ett skriftligt anbud. Direktupphandling är tillåtet om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl[62]. Som ett exempel på synnerliga skäl nämner lagtexten synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller beror på den upphandlande enheten. Direktupphandling får inte innebär att avsteg görs från affärsmässigheten. Sålunda bör även vid direktupphandling den lägsta kostnaden eller bästa kvaliteten till given prisnivå eftersträvas.

Rättelse av fel och nollställning m.m.
Uppenbara felskrivningar, felräkningar eller något annat uppenbart fel i anbuden får rättas. Även i andra fall får anbuden rättas om det kan ske utan att andra entreprenörer diskrimineras. Risk för diskriminering kan uppstå om den rättelse som görs innebär att anbudet i praktiken blir ett annat än det som ursprungligen lämnats.

Syftet med nollställning är att göra anbuden jämförbara. Detta innebär att ett anbud får förtydligas eller kompletteras om det sker utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. I propositionen betonas att nollställning skall användas restriktivt. Exempel på när nollställning kan bli aktuellt är att ett anbud är dunkelt på en punkt där ett annat är klart. Ett annat exempel är att den upphandlande enheten tar kontakt med anbudsgivaren och frågar om alla kringkostnader beträffande arbetskraft är medräknade.

När egenregin deltar i en anbudstävling med externa anbudsgivare torde nollställning även innefatta att göra en konkurrensneutral jämförelse

---

[62] Beträffande lågt värde har NOU för sin del uttalat att ett basbelopp för varor och tjänster kan vara lämpligt. För vissa konsulttjänster kan två basbelopp accepteras (info april 94).

mellan externa anbud och bud från egenregin.

Val av anbudsgivare
De grundläggande kraven på anbudsprövning är att det anbud skall antas som har lägst anbudspris *eller* det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, kvalitet, uppföljningssystem, företagskompetens m.m. Om förfrågningsunderlaget saknar uppgifter om vilka omständigheter som kommer att ligga till grund för anbudsprövningen torde den upphandlande enheten vara *skyldig att anta det anbud som har lägst pris*. Att avgöra vilket anbud som har lägst pris är förhållandevis enkelt. Vid upphandling av driftentreprenader inom de mjuka sektorerna är lägsta pris i allmänhet ett otillräckligt urvalskriterium. Det blir då aktuellt att använda regeln om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Den upphandlande enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter (till exempel kvalitetsindikatorer) den tillmäter betydelse. Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.

Anbud som verkar vara orimligt låga kan den upphandlande enheten förkasta. Innan ett sådant anbud förkastas måste enheten skriftligen begära en förklaring till det låga priset. Enheten bör kräva att anbudsgivaren förklarar sig skriftligen. Om man inte får något svar eller om förklaringen inte är tillräcklig får anbudet förkastas. Enheten kan då anta ett anbud med högre pris.

Överprövning
För att stärka efterlevnaden av LOU har länsrätten utrustats med möjlighet att pröva en pågående upphandling. En entreprenör som anser att han lidit eller kan komma att lida skada på grund av att upphandlingsreglerna inte har följts kan påkalla prövning hos länsrätten. Denna prövning måste ske innan den upphandlande enheten fattat beslut om entreprenör. Om länsrätten inte prövar en framställning före nämnda tidpunkt kan den inte vidta några åtgärder mot den upphandlande enheten.

Förfaranden som kan komma att bli prövade omfattar exempelvis utformning av annonser och förfrågningsunderlag. Exempel på sådant som redan nu förts upp till prövning har varit för korta anbudstider och felaktig beskrivning av föremålet för upphandlingen i förfrågningsunderlaget.

Om en upphandlande enhet har brutit mot någon regel i LOU och detta har medfört att entreprenören lidit eller kan komma att lida skada, skall länsrätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Länsrätten får dock avslå en framställan även om ett fel har begåtts om den skada som föranletts av felet är mindre än de ekonomiska följderna av att ingripa i ett pågående upphandlingsförfarande.

Länsrättens dom kan överklagas till kammarrätten. För att kammarrättens dom skall kunna prövas av regeringsrätten krävs prövningstillstånd. Med hänsyn till att prövning måste ske innan beslut om entreprenör har fattats får överklagningsrätten till kammarrätten och regeringsrätten begränsat värde.

Skadestånd

Den anbudsgivare som är missnöjd med ett upphandlingsbeslut har möjlighet att ansöka om stämning vid tingsrätten och begära att den upphandlande enheten förpliktas utge skadestånd. Om tingsrätten kommer fram till att den upphandlande enheten inte följt bestämmelserna i upphandlingslagen skall anbudsgivaren ersättas för därigenom uppkommen skada. Med skada i detta sammanhang avses all skada eller det s.k. positiva kontraktsintresset (förlorad handelsvinst). Den som begär skadestånd har bevisbördan för sitt krav. Av motiven till bestämmelsen om skadestånd framgår att en entreprenör i princip skall ha förlorat kontraktet på grund av en felaktig hantering hos den upphandlande enheten för att skadestånd skall kunna utgå.

Talan om skadestånd skall väckas hos tingsrätten inom det område där den upphandlande enheten finns. Talan skall väckas inom ett år från den tidpunkt då beslut om entreprenör fattades.

Jävsregler

Lagen om offentlig upphandling innehåller inte några jävsregler. Om en förtroendevald eller en anställd är jävig i ett upphandlingsärende torde dock kravet på affärsmässighet medföra att vederbörande är förhindrad att delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Eftersom jävsfrågan, till skillnad från vad som var fallet i den numera upphävda upphandlingsförordningen och det för kommuner och landsting frivilligt antagna upphandlingsreglementet, inte är särskilt reglerad i lagen om offentlig upphandling finns en betydande rättsosäkerhet. Därtill kommer att upphandlingsbeslut inte går att överklaga genom laglighetsprövning.

Enligt 6 kap. 25 kommunallagen är en förtroendevald eller anställd jävig bland annat om saken angår honom själv, om han är ställföreträdare för den som saken angår eller det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Det är f.n. oklart om bestämmelsen täcker in den situationen att en förtroendevald eller en anställd deltagit i utformningen av förfrågningsunderlag, utformat ett internt bud samt medverkat vid anbudsprövningen. I 7 kap. 10 § kommunallagen föreskrivs att personalföreträdare inte har rätt att närvara när bland annat ärenden som avser beställning eller upphandling behandlas.

Laglighetsprövning

En medlem i en kommun eller ett landsting som vill överklaga ett upphandlingsbeslut kan inte få till stånd en laglighetsprövning av beslutet. Endast den som är leverantör kan begära överprövning av upphandlingen hos länsrätt och väcka talan om skadestånd hos allmän domstol. Om ett upphandlingsförfarande avbryts och LOU inte anses tillämplig kan kommunallagens regler om laglighetsprövning bli tillämpliga. Teoretiskt sett skulle beslutet att anta ett internt bud kunna upphävas. En förutsättning för det är att beslutet innefattar en överträdelse av någon av de grunder för överklagande som anges i kommunallagen.

6.3 Lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende upphandling (LIU)

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling trädde i kraft den 1 juli 1994[63]. Lagen ger utrymme för att gripa in mot vissa konkurrenssnedvridande beteenden vid upphandling. Syftet med lagen är bland annat att skapa en tilltro hos de privata företagen till att de kommer att ges en affärsmässig och objektiv behandling vid anbudstävlingar. Vidare är syftet med lagen att genom den praxis som utbildas främja en positiv utveckling av upphandlingskompetensen och höja konkurrenstrycket. Lagen är ett komplement till konkurrenslagen och lagen om offentlig upphandling.

Lagen gäller otillbörliga beteenden i samband med sådan upphandling som avses i LOU. Den tvingar inte myndigheterna att konkurrensutsätta

[63] Prop. 1993/94:222, bet. 1993/94:FiU22, rskr. 1993/94:383

sin verksamhet men när myndigheten väl utlyst en anbudstävling skall myndighetens handlande vara konkurrensneutralt.

Lagen riktar sig mot två beteenden. I det ena fallet vänder den sig till mot diskriminering av en extern producent till förmån för annan extern producent eller egenregin. I det andra fallet vänder den sig mot att konkurrensvillkoren är skeva i förhållande till syftet med anbudstävlan. Lagen tillämpningsområde är begränsat till beslut avseende *framtida upphandlingar* och rör inte beteenden under en pågående upphandling.

I 3 § föreskrivs att Marknadsdomstolen får efter ansökan förbjuda en enhet (ett offentligt organ) att vid genomförande av upphandling i anbudskonkurrens tillämpa ett visst beteende avseende upphandling som vid en samlad bedömning är att anse som otillbörlig på grund av att 1) något företag påtagligt diskrimineras i förhållande antingen till den verksamhet som enheten själv bedriver för att tillgodose behovet av en vara, tjänst eller annan nyttighet eller till ett annat företag, eller 2) beteendet på något annat sätt påtagligt snedvrider förutsättningarna för konkurrens vid upphandlingen.

En förutsättning för att Marknadsdomstolen skall få förbjuda ett visst beteende är att enheten tidigare tillämpat beteendet eller att det av annan särskild anledning är sannolikt att enheten kommer att tillämpa detta. Ett förbud får gälla inte bara ett visst angivet beteende utan även beteenden som väsentligen överensstämmer med det angivna.

Ansökan får göras av Konkurrensverket. Om verket för ett visst fall beslutar att inte göra ansökan, får ansökan göras av en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller företag eller av ett företag som berörs av beteendet. Ett förbud får förenas med vite.

I propositionen anges som exempel på förfaranden som kan aktualisera ett förbud.

1) Anbudspaketet görs för stort för de privata företagen. Man packar ihop artskilda tjänster där kombinationen blockerar bort de privata företagen som inte samtidigt arbetar med båda tjänsterna vilket däremot egenregin gör.
2) Bristfällig information ges i förfrågningsunderlaget, så att tidsnöd uppstår för de privata företagen - i ett läge där egenregin är väl förberedd. Onödigt stora krav ställs på att anbudsgivaren skall lämna en stor mängd upplysningar på mycket detaljerad nivå, en mängd

som det kostar mycket att ta fram.

3) Krav ställs på att dyrbara investeringar skall ha gjorts före anbudstävlingen. Anbudsunderlaget finns inte i nog många exemplar. Krav ställs på att vinnande privat företag skall köpa egenregitillgångar. Privat vinnare vägras få disponera lokaler, fordon eller annat som egenregin haft tillgång till.
4) Man bjuder bara in privata företag med bristfälliga resurser för uppgiften eller enbart svaga privata företag, respektive endast dyra sådana. Endast okända privata företag får vara med medan man underlåter att inbjuda befintliga välkända, resursstarka eller framgångsrika privata företag.
5) Man för under hand fram till de privata företagen budskap som kan frånta dem viljan att satsa tid och resurser på att delta i anbudstävlingen. Som exempel kan tas budskap om att de egentligen nog inte är lämpliga för uppgiften, att de sannolikt kommer att förlora eller att de har bjudits in endast därför att den offentlige upphandlaren känt sig tvungen.
6) Upphandlaren tar hänsyn till faktorer såsom vilka anställningsvillkor entreprenören tillämpar för sin personal, huruvida den är anställd eller uppdragstagare, ursprungsland för produkter som entreprenören använder i sitt arbete och entreprenören har eller inte har finansiellt stöd från en institution som upphandlaren vill eller inte vill stödja. Obefogade krav ställs på att de privata entreprenörerna skall ställa bankgaranti ställs upp.
7) De privata företagen får betala avgift för att få delta i anbudstävlingen. Avgiften för specifikationer sätts för att ge bidrag till kostnaden för att utarbeta dem i stället för att utgöra kostnaden för att framställa en kopia. Kommunen väger in kostnader om egenregiverksamheten förlorar, utan saklig grund.

I departementspromemorian Ds 1992:121 underströks starkt att diskriminerande förfaranden av diskuterad art utgör avarter från vad som naturligtvis utgör huvudlinjen vid den anbudsupphandling som statliga myndigheter, landsting och kommuner bedriver i Sverige.

I propositionen anges (s.48 f) att lagen inte fångar in den situationen att en anbudstävling avbryts till följd av att en offentlig upphandlare låter sin egenregiverksamhet ta hand om en arbetsuppgift om vilken denne anordnat en anbudstävlan. Bestämmelsen om förbud mot otillbörligt beteende är heller inte inriktad på situationen att egenregiverksamheten får delta i utformning av anbudsunderlag, valet av deltagare eller utseendet av vinnare etc. som mera synes ha en jävsliknande innebörd.

7 Regler som styr offentlig stödgivning till näringslivet

Detta kapitel handlar om de regler som styr offentlig stödgivning till näringslivet s.k. företagsstöd. Bestämmelser med relevans för offentlig stödgivning till näringslivet finns i Romfördraget, statliga stödförordningar, konkurrenslagen och kommunallagen. Enligt Romfördraget är all offentlig stödgivning som snedvrider eller hotar konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna förbjudet om inte stödet kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. Något totalförbud mot statsstöd uppställs således inte. Alla existerande stödförordningar i Sverige är i princip förenliga med den gemensamma marknaden, t.ex. regionalpolitiskt stöd och branschövergripande stöd till små och medelstora företag, forskning och utveckling samt miljöinvesteringar. Utöver stöd enligt de statliga stödförordningarna kan t.ex. försumbart stöd lämnas utan föregående anmälan till Kommissionen. Enligt kommunallagen får kommuner och landsting 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 det. Detta kan vara fallet om det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde och det står klart att det inte finns enskilda företag eller privatpersoner som är beredda att göra de nödvändiga insatserna. Kommunalt stöd till enskilda företag får endast lämnas om det är förenligt med statsstödsreglerna.

7.1 EG:s statsstödsregler

7.1.1 Grundläggande principer

EG:s statsstödsregler innebär att all offentlig stödgivning som snedvrider eller hotar konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna är förbjudet om inte stödet kan anses vara förenligt med

den gemensamma marknaden. Sverige har genom anslutningen till EU förbundit sig att följa statsstödsreglerna och att bistå Kommissionen i övervakningen av att reglerna inte träds för när. De statliga stödprogram med samhandelseffekt som fanns vid Sveriges inträde i EEA den 1 januari 1994 har anmälts till och i de flesta fall godkänts av ESA. Genom inträdet i EU den 1 januari 1995 överfördes samtliga stödprogram till Kommissionen som prövar dess förenlighet med regelverket. Nya stödformer och ändringar i de befintliga stödprogrammen skall anmälas till och godkännas av Kommissionen innan de får verkställas.

De grundläggande statsstödsreglerna återfinns i Romfördragets artiklar 92-94. Även artiklarna 77 och 90 i Romfördraget samt artiklarna 4, 54 och 95 i Fördraget om upprättandet av Europeiska kol och stålgemenskapen (EKSG) innehåller bestämmelser om statsstöd. Statsstödsreglerna tar sikte på selektiva stödåtgärder. Stöd av generell karaktär som t.ex. skatteregler faller utanför regelverket såvida inte effekten av stödet är selektiv. I artiklarna 101 och 102 finns regler om behovet av samråd mellan medlemsstaterna för att undvika snedvridningar av konkurrensen till följd av generella stödsystem.

Inget totalförbud mot statsstöd

Romfördraget uppställer inget totalt förbud mot statsstöd. I artikel 92 föreskrivs att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna *vissa* företag eller *viss* produktion är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Förenligt med den gemensamma marknaden och därmed godkända är

1) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,

2) stöd för att avhjälpa skador som förorsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,

3) stöd för ekonomin i vissa delar av Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning, i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.

Vissa former av statsstöd kan anses förenliga med den gemensamma

marknaden och därmed godkännas efter prövning av varje enskild stödform. Det gäller

1) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där allvarlig brist på sysselsättning råder,

2) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,

3) stöd för att underlätta utveckling av viss näringsverksamhet eller vissa regioner, i den mån stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

4) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

5) stöd av annat slag i enlighet med vad Rådet på förslag av Kommissionen, kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

Begreppet statsstöd
Med statsstöd avses alla former av stöd från staten, kommunerna och landstingskommunerna som är avsett för näringsverksamhet. Mottagare av stöd kan vara privata och offentligt ägda företag men också statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter som driver näringsverksamhet kan vara mottagare av statsstöd. Begreppet statsstöd har i den praxis som skapats av Kommissionen och EG-domstolen givits en vid tolkning och omfattar till att börja med direkta och indirekta stödåtgärder som statsbidrag, förmånliga lån och räntesubventioner. Begreppet täcker även andra stödformer som skatterabatter, garantier vid företagslån i bank eller på kapitalmarknaden.

7.1.2 Anmälan av stöd

Beslut om en ny stödform eller en förändring av en befintlig stödform eller stöd vid sidan av ett redan godkänt stödprogram skall anmälas till kommissionen (notifiering). Försumbart stöd behöver inte anmälas. Alla nya eller förändrade stödprogram skall anmälas till Näringsdepartemen-

tet som svarar för regeringens formella anmälan till Kommissionen[64].

7.1.3 Tillåtna stödformer

Trots att utgångspunkten är negativ lämnar EG:s regler ett avsevärt utrymme för offentligt stöd till näringslivet. I det följande ges en kortfattad redovisning av några stödformer. En utförlig beskrivning finns i Näringsdepartementets skrift *EG:s regler för offentligt stöd till näringslivet - en vägledning.*

Försumbart stöd (de minimis)
En administrativ gräns (de minimisregeln) gäller för stöd till företag om det avser investeringar av alla slag och för alla ändamål (utom FoU) och övriga utgifter (inkl. FoU). Sådant försumbart stöd anses inte påverka handeln mellan länderna eller vara konkurrenssnedvridande. Det behöver därför inte anmälas till Kommissionen. Sammantaget får det försumbara stödet inte överstiga 100 000 ecu under en treårsperiod. Kommissionen vidtar inga åtgärder oavsett om ett sådant stöd skulle medföra en konkurrenssnedvridning. Reglerna om försumbart stöd gäller inte för exportstöd och för sektorer som omfattas av de särskilda branschstödsreglerna.

Branschövergripande stöd
Till branschövergripande stöd räknas stöd till små och medelstora företag, stöd till forskning och utveckling, stöd till miljöinvesteringar, undsättnings- och omstruktureringsstöd, statliga garantier och sysselsättningsstöd.

Stöd till små och medelstora företag
EU:s konkurrenspolitik värnar om de små och medelstora företagens konkurrens- och utvecklingsförmåga. Dessa företag bidrar till att skapa sysselsättning och upprätthåller en dynamik på marknaden genom sin innovationskraft och flexibilitet. Genom att underblåsa konkurrensen bidrar de till att underlätta omstruktureringar och förnyelse i stelnade industrigrenar. Statsstödet till små och medelstora företag är ett sätt att kompensera dem för nackdelar som följer direkt av blotta företagsstorleken. Dessa företag har ofta svårigheter att anskaffa riskvilligt kapital,

[64] EG:s regler för offentligt stöd till näringslivet - en vägledning, Näringsdepartementet, 1995

finansiera forsknings- och utvecklingsinsatser och bära offentliga pålagor.

Rådet har i riktlinjer beslutade 1992[65] meddelat vissa tröskelvärden för stöd till mindre och medelstora företag. Underskrids dessa anses stödet i princip acceptabelt. Kommissionen har fri prövningsrätt beträffande statsstöd till individuella företag med högst 250 anställda och antingen en årsomsättning som inte överstiger 20 miljoner ecu eller en balansomslutning på högst 10 miljoner ecu. Företagen får inte till mer än 25 procent ägas av ett eller flera större företag.

Allmänt investeringsstöd kan när det gäller små och medelstora företag lämnas för allmänna investeringar, miljöinvesteringar, stöd för konsulthjälp, utbildning och kunskapsförmedling forskning och utveckling. Statsstöd godkänns i allmänhet till en sådan verksamhet, om stödet motsvarar högst

* 7,5 procent av investeringskostnaden för medelstora företag och 15 procent för små företag
* 3000 ecu per arbetstillfälle som skapas, eller
* 200.000 ecu totalt om stödet inte åsyftar vare sig en investering eller att skapa sysselsättning.

Mera generösa regler gäller för mindre utvecklade områden i t.ex. Grekland och på Irland. Inom dessa områden accepteras stöd motsvarande 15 procent av investeringskostnaden om stödet ges till ett företag som har högst 50 anställda och har en omsättning på högst fem miljoner ecu.

Stöd till forskning och utveckling
Kommissionen intar en positiv attityd till stöd som riktas till företagens FoU-verksamhet vid sin bedömning av hur stödet står sig visavi det generella förbudet. Ju närmare marknaden ett stöds effekter kan förväntas uppträda desto mer kritisk blir granskningen. Statligt stöd till grundforskning eller stöd till FoU-verksamhet i anslutning till högre utbildning/vid forskningscentra omfattas som regel inte av förbudet. För industriell grundforskning ges högre stödandelar, normalt upp till 50 %, än motsvarande andel för tillämpad forskning. Sistnämnda forskning avser ofta framtagande av en prototyp och ligger således nära marknа-

[65] EGT C 213

den. För att högre stödnivåer än 50 % skall bli aktuella krävs att projektet är knutet till gemenskapsprogram, att det genomförs i stödområdena, förknippas med särskilda välfärdsvinster eller är förenade med höga risker.

Stöd till miljöinvesteringar

Enligt bestämmelserna på miljöområdet har medlemsstaterna givits uttryckliga befogenheter att agera i enlighet med huvudprincipen om att "förorenaren betalar". Både positiva ekonomiska incitament i form av subventioner och olika typer av pålagor såsom skatter och avgifter har ansetts vara berättigade för att värna miljön. Subventioner betraktas som näst bästa lösning när huvudprincipen inte är tillämpbar. Statsstödet som lämnas till skydd för miljön kan delas in i tre kategorier; 1) investeringsstöd för bl.a. anpassning till nya normer och insatser som går längre än redan befintliga tvingade normer, 2) branschövergripande stöd för att med stöd av exempelvis forskningsinsatser lösa miljöproblem kompletterat med kunskaps- och informationsspridning samt 3) driftstöd som kompensation för de skatter eller andra pålagor som drabbar företagen. Driftstödet kan avse lättnader från miljöskatter för att inte företagens internationella konkurrenskraft inte skall försämras i förhållande till länder utan skatt eller bidrag för avfallshantering eller återvinningssystem. I denna kategori ingår även subventioner för att t.ex. uppmuntra konsumenter och företag att välja miljövänliga produkter.

Undsättnings- och omstruktureringsstöd

Undsättningsstöd lämnas till nedläggningshotat företag för att undvika allvarliga sociala problem. Stödet, som skall tidsbegränsas till normalt sex månader, måste begränsa sig till vad som är nödvändigt för att upprätthålla driften och kan bestå av en lånegaranti eller lån till normal marknadsränta. För omstruktureringsstöd gäller att det strikt begränsas till ett program för en omställning som leder till återställd lönsamhet hos det stödmottagande företaget. Ett krav är att stödet utformas degressivt och att det är tidsbestämt.

Statliga garantier

Stödprogram som innebär lämnande av garantier som går utanför ett program måste anmälas till Kommissionen. Oavsett om garantierna lämnas direkt av staten eller av staten genom finansiella institutioner faller dessa under det generella förbudet. Garantier godtas endast om infriandet av dem är reglerat i särskilda kontraktvillkor.

Sysselsättningsstöd
Stöd som endast syftar till att sänka ett företags arbetskraftskostnader utan att tillgodose särskilda behov likställs med driftstöd och träffas av det generella förbudet. Det omvända synsättet gäller för stödprogram som stimulerar företagen till nyanställningar, särskilt om stödet riktas mot grupper med svårigheter på arbetsmarknaden (unga arbetslösa, långtidsarbetslösa), och stödet inte begränsas till vissa branscher eller företag.

Regionalpolitiska stöd
Regionalt stöd riktat till eftersatta regioner utgör ett av de väsentliga instrumenten för regional utveckling och därmed ett viktigt politikområde för medlemsstaternas samarbete inom EU. Utgångspunkten är att medlemsstaterna själva förfogar över kunskap om nationella regioners behov. Den samordning som skall iakttas av medlemsstaterna och som beaktat vikten av att decentralisera beslutsfattandet bygger på en princip bestående av fem huvudaspekter;

1. Tak för stödnivån som varierar med regionala problemens omfattning.
2. Insyn.
3. Regionspecifika villkor.
4. Branschvisa återverkningar.
5. Ett övervakningssystem.

Utgångspunkten för bedömning av regionalstödets storlek är ett differentierat tak som anges antingen i procent av nyinvesteringen eller per arbetstillfälle som skapas genom nyinvesteringen. Stöd som har karaktären av driftstöd, dvs. som inte är kopplat till investeringar eller nya arbetstillfällen är i princip oförenligt med gemenskapens intressen. Stödformer som inte är mätbara och därmed inte öppna för insyn bör avskaffas och ersättas med alternativa stödprogram. Stöd i de enskilda fallet bedöms således utifrån de fyra kriterierna, stödintensitet, insyn i stödverksamheten, regionens ställning och effekterna på olika sektorer.

För statsstöd till främjande av den ekonomiska utvecklingen i områden med låg levnadsstandard och svårartad arbetslöshet, dvs. geografiska områden som klassas som 92.3a-regioner, och vars levnadsstandard mätt som BNP per capita uppgår till högst 75 % av genomsnittet inom EU gäller följande tak. Den högsta stödnivån är bestämd till 75 % av den godkända investeringskostnaden eller 13 000 ECU per nytt arbetstillfälle.

För de minst utvecklade regionerna inom EU kan under vissa omständigheter även visst driftstöd godtas. En förutsättning för detta är att regionens kostnadsläge, infrastruktur och företagsklimat är sådant att näringslivet inte kan expandera utan stimulans utifrån. Stöd till exempelvis marknadsföring i syfte att berörda företag skall kunna delta i den gemensamma marknaden kan därför motiveras. Långa avstånd som driver upp kostnaderna för transporter och kommunikationer är ett annat exempel på driftstöd som kan anses skäligt som kompensation för merkostnader. Ett sådant stöd kan förväntas främja en allmän ekonomisk integrationen mellan mindre utvecklade regioner och centrala landsdelar.

För stöd till främjandet av vissa näringsgrenar eller mindre eftersatta regioners utveckling, dvs. klassade som 92.3c-regioner, och där stödet främst syftar till att komma till rätta med en medlemsstats regionala obalanser har stödnivån maximerats till 30 procentenheter av investeringskostnaden.

Branschstöd
Särskilda riktlinjer har utarbetats för stöd till textil- och beklädnadsindustrin, syntetfiberindustrin, bilindustrin och kol- och stålindustrin. Allmänt gäller strängare regler för att bevilja stöd till dessa sektorer på grund av strukturella skäl; överkapacitet (textil- och syntetsfiberindustrin) och känsligt konkurrensläge (bil-, kol- och stålindustrin). Driftstöd och stöd som inte syftar till anpassningar i form av minskad produktion eller strukturomvandling är i princip inte tillåtet. Dessutom förekommer krav på förhandsanmälan av stödåtgärder i flertalet fall respektive krav på att stödgivningen i högre utsträckning än annars skall hållas samman för att minimera risken för att stöd utgår till en och samma bransch från fler än ett stödprogram (kumulativ effekt).

Statligt ägande av företag och stöd till offentliga företag
De statsstödsregler som är tillämpliga på offentligägt näringsliv avser dels offentliga myndigheters förvärv av aktier, dels statligt stöd till offentliga företag inom tillverkningsindustrin. Med offentliga myndigheter avses staten och regionala eller lokala myndigheter.

Ett "offentligt innehav" förutsätter ett direkt ägande hos en central regional eller lokal myndighet, eller ett direkt ägande hos finansiella institutioner eller andra nationella eller regionala organ eller näringslivsorgan som finansieras med statliga medel eller där centrala eller regionala/lokala myndigheter utövar ett dominerande inflytande. För att det skall bli frågan om statsstöd förutsätts att nytt kapital tillförs under

förhållanden som inte skulle accepteras av privata investerare som arbetar under normala marknadsmässiga villkor. Detta utgör den avgörande bedömningsgrunden och benämns den "marknadsmässiga investerarprincipen". Exempel på tillförsel av kapital (förvärv) som anses utgöra stöd är när bolagets finansiella ställning är sådan att normal avkastning inte kan förväntas inom rimlig tid från investeringstillfället eller när bolaget av egen kraft inte kan anskaffa medlen på kapitalmarknaden till affärsmässiga villkor. Förvärv som sker under dessa eller liknande betingelser skall förhandsanmälas till Kommissionen innan de verkställs. När det är osäkert om det är frågan om statsstöd finns en skyldighet att i efterhand redovisa aktieposter som förvärvats i ett företag vars total balansomslutning överskrider 4 miljoner ECU, nettoomslutningen når över 8 miljoner ECU eller antalet anställda uppgår till fler än 250 personer.

Statsstödsreglerna är "neutrala" i den bemärkelsen att tillämpningen är densamma för stöd till offentliga företag som för stöd till privata företag. Grundtanken är att offentliga och privata företag i liknade branscher eller i jämförbara ekonomiska och finansiella situationer skall behandlas lika vad gäller formerna för verksamhetens finansiering. Den centrala rättsakten vid statligt stöd till offentliga företag är det s.k. transparensdirektivet vars grundläggande krav är att tillskott av offentliga medel till offentliga företag skall redovisas öppet. Detta gäller särskilt;
- täckande av driftsunderskott
- tillskott av kapital
- amorteringsfria tillskott och lån till förmånliga villkor
- gynnande genom avkall på vinst eller finansiella fordringar eller normal avkastning på utnyttjande av allmänna medel
- ersättning för ekonomiska åligganden från myndigheter.

För större offentliga företag, med omsättning över 250 miljoner ECU varav minst hälften härrör från tillverkningsindustri, gäller särskilda krav om att årligen till Kommissionen lämna finansiell information i form av bl.a. årsredovisning och verksamhetsberättelse.

Offentliga företag fullgör inte sällan icke-kommersiella uppgifter vid sidan av de rent affärsmässiga. Det kan gälla en medveten ofördelaktig lokalisering för att bidra till att regionalpolitiska mål uppfylls eller andra "sociala prestationer" som är förenade med särskilda kostnader och dito finansieringsbehov. Även denna typ av stöd kan under vissa förutsättningar snedvrida konkurrensen och ge samhandelseffekter. Före-

komsten av icke-kommersiella uppgifter utgör således ingen garanti för att ett offentligt företag skall undantas statsstödets konkurrensregler.

7.2 Förordningar om statligt stöd till näringslivet

Det statliga stödet till näringslivet regleras i ett antal stödförordningar. Några av dessa redovisas nedan. Några förordningstexter har kompletterats med skrivningar om att beredningen av ett stödärende skall innefatta en konkurrensanalys.

Förordningen (1993:1292) om statligt stöd till näringslivet
Förordningen om statligt stöd till näringslivet är en generell förordning och tillämpas på statligt stöd till näringslivet i form av garanti, lån och bidrag, i den mån regeringen föreskriver det. Skyldigheten för regeringen att besluta om upphävande, ändring och återkrav av statligt stöd samt statliga myndigheters underrättelseskyldighet till NUTEK gäller dock alla former av statligt stöd. Stöd lämnas endast om sökanden inte själv kan tillgodose det finansieringsbehov stödet skall täcka och banker eller andra kreditinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn bedöms ej kunna eller vilja tillgodose behovet. Stöd skall som regel lämnas endast om verksamheten bedöms vara eller kunna bli lönsam från företagsekonomisk synpunkt.

Statlig garanti får avse lån i svenska kronor bl.a. i bankaktiebolag, sparbanker, föreningsbanker. Garantin får omfatta högst 75 procent av det obetalda kapitalbeloppet jämte ränta till och med lånets förfallodag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan dock, om det är av avgörande betydelse för bl.a. sysselsättningspolitiska eller regionalpolitiska aspekter, medge att garantin skall omfatta hela utestående lånebeloppet. Stödåtgärder får upphävas eller ändras och stödet återkrävas om Kommissionen genom beslut som vunnit laga kraft eller EG-domstolen har funnit att stödet strider mot Romfördraget. Vidare gäller att statliga myndigheter skall underrätta Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) om alla former av stödåtgärder som kan bli föremål för prövning av Kommissionen. Statliga myndigheter skall vidare till NUTEK lämna uppgifter för uppföljning av befintliga stöd.

Förordningen (1978:571) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet
Förordningen syftar till att främja teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet. Stödet omfattar inte energiforskning. Stödet utgår i form av bidrag eller, om stödet avser för låneformen lämpat ändamål, i form av lån. Det kan även ges i form av uppdrag eller beställning att ta fram eller utveckla ny teknik eller som stipendier eller pris till uppfinnare. Stödet får motsvara högst halva kostnaden för projekt om det utgår till företag med betydande egna finansiella resurser och projekt avser ett ändamål med hög teknologisk risk eller om det kan tänkas medföra ekonomiskt utbyte för stödmottagaren. Till enskild person eller småföretag får stödet utgå med större andel av kostnaden om särskilda skäl föreligger även om de har betydande finansiella resurser. Stöd till projekt som bl.a. är av allmännyttig natur eller som inte väntas medföra ekonomiskt utbyte får motsvara hela kostnaden för projektet. Stöd kan även inom ramar ges för arbetstagarinitierade projekt, dvs. idéer från anställda till ny och förbättrad teknik eller nya och förbättrade produkter. I dessa sammanhang får stödet motsvara högst två tredjedelar av kostnaden för projektet oavsett storlek, egna finansiella resurser eller projektets karaktär. Förordningen är föremål för översyn.

Förordningen (1980:803) om regionalpolitiskt transportstöd
Förordningen reglerar stöd för att främja en samhällsekonomisk och en i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stödet syftar ytterst till att främja sysselsättningen i sådana regioner där transportkostnaden är märkbart högre än i andra delar av Sverige. Stödet skall utjämna de konkurrensskillnader som råder mellan företag belägna i norra delen av Sverige och företag som är etablerade i närheten av de större marknaderna. Främst riktas stödet till Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Stöd lämnas bl.a. för en transport från en ort inom stödområdet om godset som transporterats har undergått en icke obetydlig bearbetning inom stödområdet. Stödet är ett driftstöd som ges under proportionella former där bidragsbasen ökar med transportsträckan. Stödet är inte begränsat till viss företagsstorlek. En översyn av förordningen planeras senast under 1996.

Förordning (1984:518) om bidrag till utbildning i företag
Förordningen innehåller föreskrifter om statsbidrag till arbetsgivare som tillhandhåller utbildning åt de anställda för att upprätthålla och främja sysselsättningen. Stöd kan lämnas i samband med utbildning som 1) medverkar till intern och extern rekrytering eller anpassning av

personalens kompetens till ändrade förhållanden främst i samband med tekniska förändringar eller förändrad arbetstagarorganisation, 2) förhindrar permittering eller uppsägningar. Stöd får lämnas till de utbildnings- och lönekostnader arbetsgivaren har för utbildningen med högst 60 kronor för varje timme som en anställd deltar i utbildningen.- Stödet kan lämnas för högst 920 timmar per anställd under en tid av två år. I fråga om utbildning av tekniker får bidrag lämnas under högst 1840 timmar. Länsarbetsnämnden beslutar om bidrag enligt denna förordning.

Förordningen (1984:523) om bidrag till arbetslösa m.fl. som startar egen näringsverksamhet
Förordningen reglerar statsbidrag till arbetslösa som startar egen rörelse. Bidraget är avsett att utgöra ett tillskott till näringsidkarens försörjning under inledningsskedet av verksamheten. Stödet lämnas till den som är arbetslös, har anställning som han har sagts upp från på grund av arbetsbrist, om han riskerar att bli arbetslös, eller är bosatt inom ett område som betecknas som stödområde 1 eller 2 enligt 16 § för-ordning (1990:625) om regionalpolitiskt företagsstöd. Stödet får endast lämnas till den som har goda förutsättningar att bedriva näringsverksamhet. Stödet får vidare endast lämnas om verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet och ge stödmottagaren en varaktig sysselsättning.

I särskilt informationsblad rörande handläggning av starta-eget-bidrag har Arbetsmarknadsverket informerat länsarbetsnämnderna om att bidrag ej bör lämnas till verksamhet som snedvrider konkurrensen.[66] I regleringsbrevet för AMU står att risker för konkurrenssnedvridningar skall beaktas i all verksamhet.

Förordningen (1994:1716) om statligt stöd till fisket, vattenbruket och fiskerinäringen
I förordningen (kap 4) föreskrivs att statligt stöd i mån av tillgång på medel får lämnas till 1) investering i fiskeföretag eller fiskodlingsföretag, 2) vid fångstbegränsningar, 3) vid skrotning av fiskefartyg, 4) vid skador på fiskeredskap eller till vattenbruksanläggningar, 5) isbrytarhjälp eller 6) till annat ändamål som enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är berättigat till stöd för strukturåtgärder. Stöd lämnas i form av lånegaranti.

[66] Arbetsmarknadsverkets Regelbok 1 (4). 1993-07-15.

Bidrag till investeringar i fiskeföretag om högst 50 procent av godkänd kostnad får lämnas som statsbidrag för att rationalisera fiskeflottan. Lånegaranti får dessutom under vissa förutsättningar lämnas för att anskaffa rörelsekapital (driftlån). Bidrag för skrotning av fiskefartyg får lämnas med högst 7 000 kronor per bruttoton. Bidrag vid förlust eller skada av fiskeredskap som används för lax- eller ålfiske eller en vattenbruksanläggning som skadats eller förlorats i samband med storm får motsvara högst 60 procent av skadan eller förlusten.

Stöd till fiskeföretag lämnas endast till den som har yrkesfiskeslicens och om det är en förutsättning för den avsedda verksamheten, fartygstillstånd. Stöd till investeringar i fiskodlingsföretag lämnas endast till den som är ansluten till hälsokontroll enligt lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. Bidrag till förvärv av nytt fiskefartyg eller begagnat fartyg med hög standard lämnas med högst 30 procent av godkänd kostnad. Statsbidrag lämnas som avskrivningslån.

Förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd
Förordningen syftar till att främja ekonomisk tillväxt och en samhällsekonomisk och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Stöd utgår i första hand till två stödområden. Stödområde 1 berör kommuner eller församlingar i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Stödområde 2 berör kommuner eller församlingar i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Kopparbergs, Västmanlands, Örebro, Värmlands och Älvsborgs län. Stöd kan lämnas till svenska eller utländska fysiska eller juridiska personer, affärsverk eller uppdragsmyndigheter, som bedriver konkurrensutsatt verksamhet på marknadsmässiga villkor. Verksamheten skall avse bl.a industriell eller industriliknande verksamhet, industriservice, partihandel och uppdragsverksamhet med inriktning mot näringslivet. Stöd lämnas som lokaliseringsbidrag, lokaliseringslån, utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag samt lån till investmentbolag. Stöd kan lämnas till kommuner eller till kommunala företag i vissa fall.

Lokaliseringsbidrag kan lämnas till företag som planerar att öka sysselsättningen genom att nyinvestera i byggnader och maskiner. Bidraget kan undantagsvis även användas till att bevara sysselsättningen med hjälp av ersättnings- eller rationaliseringsinvesteringar. Bidragsstorleken är bl.a. avhängig antal nyskapade arbetstillfällen. Utvecklingsbidrag lämnas till "mjuka" investeringar såsom produktutveckling och marknadsföring med högst 40 procent. Sysselsättningsbidrag lämnas till företag som skapar nya och varaktiga arbetstillfällen inom stödom-

rådena. Sysselsättningsbidraget är maximerat till 120 000 eller 200 000 kronor sammanlagt per årsarbetskraft över en femårsperiod beroende på inom vilket stödområde verksamheten etableras. Regionalpolitiskt stöd får inte lämnas om verksamheten inte bedöms få tillfredsställande lönsamhet.

Förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service

Förordningen reglerar stöd för att främja investeringar, sysselsättning, ökad tillväxt och service i glesbygds- och landsbygdsområden. Det är länsstyrelsen i respektive län som avgränsar glesbygds- och landsbygdsområden. Stödet får inte vara större än som med hänsyn till övriga finansieringsmöjligheter och andra omständigheter fordras för att den åtgärd som åsyftas med stödet skall kunna genomföras. Stödet får inte otillbörligt gynna viss näringsidkare.

Stöd till företag i *gles- och landsbygdsområden* kan ges om det ger sysselsättning åt den bofasta befolkningen och om företaget bedöms få tillfredsställande lönsamhet och har förutsättningar att bestå under en längre tid. Möjligheter finns att få stöd även för marknadsföring, produktutveckling, utbildning eller liknande.

Stöd kan lämnas för investeringar i byggnader och maskiner i form av avskrivningslån. Avskrivningslån varierar mellan olika områden men får uppgå till högst 50 procent i glesbygdsområden och högst 20 procent i landsbygdsområden. Landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service prövas av länsstyrelsen.

Landsbygdsstödet ryms inom ramen för s.k. försumbart stöd eftersom det sammanlagda stödet under en treårsperiod får högst uppgå till 450000 kronor för s.k. hårda investeringar och högst 450 000 kronor för s.k. mjuka investeringar.

Stöd till kommersiell service i serviceglesa områden kan lämnas för att upprätthålla en med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden tillfredsställande försörjning med dagligvaror eller drivmedel i glesbygder. Stöd kan lämnas till kommuner, näringsidkare med fasta försäljningsställen för dagligvaror, drivmedel, fackhandel m.m. Även näringsidkare som kringför och säljer dagligvaror från fordon kan få stöd.

Stöd till kommersiell service kan lämnas för investeringar i bl.a

byggnader och utrustning i form av avskrivningslån, investeringslån och kreditgaranti. Avskrivningslån får i normalfallet uppgå till högst 50 procent av investeringskostnaderna.

När en ansökan om landsbygdsstöd prövas skall enligt förordningen särskilt beaktas om stödet kan komma att påverka konkurrensförhållandena på den marknad där verksamheten skall bedrivas.

Förordningen (1993:31) om finansiering genom stiftelsen Industri- och nyföretagarfonden

Förordningen syftar till att främja den industriella tillväxten samt etablering av nya företag i Sverige. Finansieringen får ske i form av villkorslån, utvecklingskapital, kreditgaranti eller projektgaranti till små och medelstora företag för utveckling av nya produkter, processer och system samt marknadssatsningar. Om synnerliga skäl föreligger kan motsvarande finansiering även ske till stora företag. finansiering från fonden kan också ske i form av nyföretagarlån för etablering av småföretag. Finansieringen får endast avse utvecklingsprojekt och företagsetableringar som bedöms kunna ge företagsekonomisk lönsamhet. Fonden får företagsetableringar som bedöms kunna ge företagsekonomisk lönsamhet. Fonden får inte finansiera projekt med större belopp än vad som behövs för att syftet med finansieringen skall nås. Villkorslån och utvecklingskapital får inte ges med större belopp än som motsvarar 50 procent av den beräknade kostnaden för det projekt som lånet eller utvecklingskapitalet avser. Villkorslånet skall ha marknadsmässig ränta från dagen för utbetalning om det inte regleras med särskild återbetalning i form av bl.a. royalty. Utvecklingskapitalet ges med förbehåll att mottagaren förbinder sig att utge ersättning till fonden i form av bl.a. engångsbelopp eller royalty. Kreditgaranti får inte lämnas för större belopp än som motsvarar 70 procent av den beräknade kostnaden för det projekt som garantin avser. Nyföretagarlån får lämnas för täckande av högst 30 procent av det beräknade finansieringsbehovet och under förutsättning dels att nyföretagaren själv svarar för minst 10 procent av finansieringen med egna medel, dels att bankaktiebolag, sparbank, föreningsbank eller annan finansiär svarar för den resterande finansieringen. Nyföretagarlån lämnas med högst en miljon kronor med en löptid på 15 år varav de fem första åren är amorteringsfria. De två första åren är lånet räntefritt och vid sjätte året skall marknadsmässig ränta utgå. Genomgående för fondens finansiering är att stödmottagaren inte behöver ställa några säkerheter. Förordningen är föremål för översyn.

7.3 Konkurrenslagen

Statligt företagsstöd utgör en offentligrättsligt reglerad förmån från det allmänna som definitionsmässigt faller under begreppet myndighetsutövning. De statliga myndigheternas handläggning av stödärenden omfattas således inte av företagsbegreppet och är därför inte åtkomlig med stöd av konkurrenslagen. Kommunalt stöd till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder och till enskilda företag utges med stöd av den allmänna kommunala kompetensen eller befogenhetsutvidgande speciallagstiftning. Eftersom det inte finns någon författningsenlig skyldighet att utge något stöd överhuvudtaget faller kommunalt stöd inte under begreppet myndighetsutövning. Statligt företagsstöd regleras i stödförordningar med preciserade regler när stöd kan erhållas och under vilka förutsättningar som stöd kan erhållas. Beslut om stöd bestäms emellertid ensidigt av den myndigheten som handlägger stödformen. Det är fråga om en offentligrättsligt reglerad förmån som definitionsmässigt faller under begreppet myndighetsutövning. Konkurrenslagens företagsbegrepp omfattar verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Till den del sådan verksamhet består i myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag. Konkurrenssnedvridande statlig stödgivning torde därför inte kunna angripas med stöd av konkurrenslagen.

När det gäller kommunalt företagsstöd måste rättsläget betraktas som mera osäkert. Kommunalt stöd till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder och till enskilda företag utges med stöd av speciallagstiftning eller med stöd av den allmänna kommunala kompetensen. Stöd till fristående skolor är ett exempel på en specialreglerad stödform som torde utgöra myndighetsutövning eftersom kommunen under vissa förutsättningar är skyldig att ge stöd. När det gäller stöd där det föreskrivs befogenhet men inte skyldighet att utge något stöd överhuvudtaget torde stöd inte vara att betrakta som myndighetsutövning. Utanför begreppet myndighetsutövning faller normalt även beslut eller åtgärder som rör förvaltning av kommunens egendom eller dess ekonomiska angelägenheter i övrigt.

Av detta följer att kommunal stödgivning normalt inte kan anses utgöra myndighetsutövning. Av förarbetena till konkurrenslagen framgår emellertid att konkurrensbegränsande effekter som är en direkt och avsedd följd av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av en offentlig

reglering i princip inte kan angripas med stöd av konkurrenslagen. Det kan inte anses otillåtet att en kommun handlar på ett sätt som den är förpliktad till enligt andra offentligrättsliga föreskrifter. Det kan knappast ej heller vara otillåtet om en kommuns handlande ryms inom det rättsligt avgränsade utrymme som den kommunala kompetensen utgör.

Kommunalt stöd som kan anses vara ett utflöde av speciallagstiftning som ålägger kommunen vissa förvaltningsuppgifter t.ex. inom hälso- och sjukvård, skola och barnomsorg, till exempel bidrag till enskild barnomsorg, torde inte kunna angripas med stöd av konkurrenslagen. Inte heller kommunalt stöd som lämnas med stöd av den allmänna kompetensregeln i kommunallagen och de speciella befogenhetsutvidgande reglerna i t.ex. turistbefogenhetslagen m.m. torde kunna angripas med stöd av konkurrenslagen.

I ett rättsutlåtande beställt av Sveriges Fastighetsägareförbund (1994-06-06) hävdar professor Ulf Bernitz att 19 § konkurrenslagen kan tillämpas på kommunalt stöd till kommunala bostadsföretag. Ett exempel på detta är om stödåtgärden minskar konkurrenstrycket, snedvrider konkurrensförhållandena och leder till diskriminering gentemot utomstående företag. En förutsättning är att kommunen ifråga har en dominerande ställning på den relevanta marknaden både geografiskt och produktmässigt. Vid missbruksbedömningen måste ställning tas till stödåtgärdens omfattning och i vilken mån stödet är ägnat att snedvrida konkurrensförhållandena på den relevanta marknaden

Sammanfattningsvis torde företagsstöd endast i undantagsfall kunna angripas med stöd av konkurrenslagen. En förutsättning härför är att 1) den offentlige huvudmannen driver ett företag som har dominerande ställning på den relevanta marknaden 2) stödet utgör ett missbruk av den dominerande ställningen dvs. minskar konkurrenstrycket, snedvrider konkurrensförhållandena och leder till diskriminering gentemot utomstående företag 3) den aktuella konkurrensbegränsande åtgärden (missbruket) inte kan anses vara en direkt och avsedd följd av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av en offentlig reglering. Något sådant fall har emellertid inte varit föremål för rättslig prövning.

7.4 Kommunallagens regler om stöd till näringslivet

Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen får kommuner och landsting 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 det. Med näringslivet avses det *egentliga näringslivet* dvs. privata företag. Till de allmänt näringslivsfrämjande åtgärderna hör att tillhandahålla mark och teknisk service till det privata näringslivet. Exempel på åtgärder är att ställa iordning byggklara industriområden med trafikleder, stickspår, vatten och avlopp m.m. En generell lågprislinje får tillämpas för till exempel lokalhyror och avgifter för el och vatten och avlopp m.m. Något hinder mot att tillämpa priser som inte ger kommunen kostnadstäckning finns inte (RÅ 1976 Ab 154). Individuella prisförmåner får dock inte förekomma.

Generellt sett är det inte en kommunal uppgift att tillgodose näringslivets behov av lokaler. Kommunernas befogenheter inom bostadsförsörjningen medför att kommunerna även har befogenhet att tillhandahålla lokaler för kommersiell närservice åt hushållen. Kommuner och landsting får även tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på dessa företag. Individuell lokalhållning åt enstaka industriföretag är inte tillåtet (R 1975 ref. 23). I rättspraxis finns ett flertal fall där kommunala kapitaltillskott genom individuellt anpassad lokalhållning underkänts. I fallet R 1981 Ab 217 hade kommunen träffat avtal med ett industribolag som innebar att kommunen skulle uppföra en industri- och kontorsbyggnad om cirka 3 000 kvadratmeter. 2 100 kvadratmeter skulle utformas i enlighet med bolagets önskemål. Återstoden skulle disponeras av kommunen alternativt hyras ut till andra hyresgäster. Syftet var enligt avtalet att bolaget som drev sin verksamhet i lokaler inom ett blivande köpcentrum skulle flytta sin verksamhet till den nya lokalen. Bolaget skulle ges kompensation för sina flyttkostnader. Regeringsrätten ansåg att avtalet uppenbarligen haft till syfte att tillgodose industribolagets behov av ändamålsenliga lokaler, åtgärderna inte kunde antagas få nämnvärd betydelse för motverkande av arbetslöshet och innefattade ett sådant ekonomiskt stöd till enskilt företag som inte utgjorde en uppgift för kommunen.

Andra allmänt näringslivsfrämjande åtgärder är kommunala engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring. Branschstöd

i form av anslag till företagarföreningar och handelskammare har godtagits som allmänt näringslivsfrämjande insatser i praxis (RÅ 1974 A 1712, R 1978 Ab 486). Regeringsrätten har godtagit kommunal sponsring till en golftävling som kompetensenligt (RÅ 1993:35).

När bestämmelsen om det principiella förbudet mot individuellt inriktat stöd infördes hänvisades i förarbetena bl.a. till att det främst är en statlig angelägenhet att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet[67]. Av olika regionalpolitiska skäl ansågs det inte heller lämpligt att kommunerna engagerade sig i enskilda företag med direkt stöd. De internationella överenskommelserna med GATT, EFTA och ett eventuellt kommande EES-avtal var ytterligare en grund för att inte tillåta konkurrenssnedvridande åtgärder till företag.

Den kommunala kompetensen kan vara motiverad av att *det enskilda initiativet viker eller faller bort* på ett visst serviceområde som normalt hör till det egentliga näringslivet. Här kan nämnas att kommunalt engagemang har accepterats i fråga om att upprätthålla en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen. (R 1970 C 260, R 1973 A 343, R 1979 Ab 14). För att en sådan insats skall vara kompetensenlig krävs dock att det står klart att enskilda företag och personer inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna.

Gränsen mellan en kommunalrättsligt tillåten allmänt näringslivsfrämjande åtgärd och ett principiellt förbjudet individuellt stöd kan i praktiken vara svår att dra. Ett stöd till *ett* företag som upprätthåller en kommersiell basservice, upplåter lokaler eller efterfrågar lokala underentreprenörer kan även innebära ett allmänt främjande av andra företag i kommunen (RÅ 1955 I 122, RÅ 1966 I 1101, RÅ 1972 C 255).

Sammanfattningsvis har kommuner och landsting möjlighet att stödja näringslivet med stöd av speciallagstiftning och med stöd av kommunallagens bestämmelser. Enligt kommunalagen kan de 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 det. Detta kan t.ex. vara fallet om det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde och

[67] Prop.1990/91:117 s.34

det står klart att det inte finns enskilda företag eller privatpersoner som är beredda att göra de nödvändiga insatserna. Vidare krävs att ett sådant individuellt stöd notifieras till och godkäns av Kommissionen eller lämnas inom ramen för reglerna om försumbart stöd

8 Kartläggningen av konkurrensproblemen

I detta kapitel analyseras de konkurrensstörningar som kan uppkomma när det allmänna uppträder som producent av offentliga tjänster och när det allmänna helt eller delvis finansierar privat näringsverksamhet med skattemedel. Kartläggningen av konkurrensproblemen bygger på klagomålsärenden hos Konkurrensverket och andra klagomål som vi tagit del av. Vi har inte bedömt det vara möjligt eller lämpligt att utreda individuella klagomål mot en myndighet eller ett offentligt företag. Att göra detta ankommer på Konkurrensverket, domstolarna, JO och JK. Vi har valt att gruppera klagomålen utifrån tre typsituationer: 1) myndigheter och offentliga företag säljer varor och tjänster på den öppna marknaden varvid klagomål uppkommit om konkurrenssnedvridande prissättning 2) myndigheter konkurrensutsätter sin egenregiproduktion varvid klagomål uppkommit om bristande konkurrensneutralitet vid anbudsprövningen 3) myndigheter ger stöd till privat näringsverksamhet varvid klagomål uppkommit om konkurrenssnedvridande stödgivning.

8.1 Om kartläggningsarbetet

I kommittédirektiven anges att kartläggningen skall riktas in på att identifiera inom vilka områden och i vilka branscher som det förekommer offentlig underprissättning och subventionering och vilka typiska konkurrensproblem som detta ger upphov till. De små och medelstora företagens situation och problem skall särskilt uppmärksammas. I konkurrensrätten används termen underprissättning för att ringa in ett beteende som lagstiftaren ansett vara så förkastligt att det förbjudits i lag. I lagmotiven anges att underprissättning är en form av *missbruk av dominerande ställning* på en marknad. Missbruket består i att ett *företag* (privat eller offentligt) genom att tillämpa en prissätt-

i att ett *företag* (privat eller offentligt) genom att tillämpa en prissättning som inte ens täcker de *rörliga kostnaderna* presumeras ha för avsikt att eliminera en konkurrent. Om priset väl täcker de rörliga men inte de totala kostnaderna kan det ändå föreligga underprissättning om det kan visas att företagets prissättning utgör en *del i en plan* som har till syfte att eliminera en konkurrent.

Kartläggningen begränsas dock *inte* av att en myndighet, mot vilken klagomålet riktats, förfarit på ett sätt som enligt gällande regler är uttryckligt förbjudet. Konkurrensproblem kan föreligga även om t.ex. en myndighets prissättning är oantastlig från rättsliga utgångspunkter. Likaså kan ett stöd från en myndighet till ett privat företag vara konkurrensstörande även om myndigheten inte gjort något fel när stödet beslutades. I detta kapitel behandlas typfall av klagomål.

Kartläggningen som redovisas i detta kapitel bygger i allt väsentligt på klagomål från enskilda företag. Vi har uppdragit åt Konkurrensverket att "utifrån en systematisk genomgång och redovisning av verkets ärenden av principiellt intresse, som rör offentliga aktörer och klagomål om underprissättning, skattesubventioner och offentligt stöd, redogöra för sina erfarenheter av nämnda konkurrensproblem". Även sakkunniga och experter, Företagarnas riksorganisation, Fastighetsägareförbundet m.fl. att har lämnat exempel på konkurrenssnedvridande beteenden hos myndigheter och offentliga företag.

Enligt Konkurrensverkets redovisning har verket mellan den 1 juli 1992 och mars 1995 inregistrerat omkring 200 klagomålsärenden som avser införande av konkurrens i den offentliga sektorn. Av dessa har verket redovisat de sextiotal ärenden som avser klagomål om ifrågasatt snedvridning av konkurrensen som verket ansett inrymmas i utredningens uppdrag. Enligt anmälarna har detta berott på att kommuner och kommunala företag fått konkurrensfördelar till följd av att de på olika sätt har erhållit skattefinansiering. Anmälarna har i 43 fall framhållit att det varit fråga om underprissättning av tjänster. I tio av dessa fall avses anmälningar eller klagomål mot företag inom Samhallskoncernen. Redovisningen omfattar även 14 klagomålsärenden där offentligt stöd har utgått till enskilda företag. I tre fall har det gjorts anmälningar om s.k. interna intressekonflikter vid anbudskonkurrens. Av dessa gäller ett fall att förtroendevalda och tjänstemän har bidragit till utformning av ett förfrågningsunderlag samtidigt som de lämnat ett internt bud för egenregins räkning. I ett fall har en kommunalt anställd städledare deltagit i utformningen av såväl egenregins bud som ett anbud som

avgivits av ett externt företag där städledararen var delägare. I det tredje fallet ifrågasattes ett kommunalt företags opartiskhet vid upphandling på grund av att företagets dotterbolag deltagit i upphandlingen trots att styrelserna i de båda företagen delvis utgjordes av samma personer. Ett fall avser avbruten upphandling och två fall avser skattefinansierad marknadsföring / information. Här bör tilläggas att flera ärenden innehåller mer än ett konkurrensbegränsande beteende.

Av Konkurrensverkets redovisning framgår att verket i flertalet av de redovisade ärendena kommit fram till att konkurrenslagen av olika skäl inte varit tillämplig. Ofta har verksamheten enligt verkets uppfattning inte varit att betrakta som företag i KL:s mening. Det har således inte varit fråga om ekonomisk eller kommersiell verksamhet eller så har det varit fråga om myndighetsutövning, stödgivning eller upphandling/beställning. I andra fall har den offentliga aktören inte haft en dominerade ställning på den relevanta marknaden enligt 19 § konkurrenslagen. När verket bedömt att KL inte varit tillämplig har vidare konkurrensrättslig analys avbrutits.

Flera av de redovisade klagomålsärenden kan likväl sägas utgöra indikationer på att det förekommer konkurrensproblem av det slag som anges i kommittédirektiven. Konkurrensverkets hantering av klagomålsärenden är underkastad regeringsformens objektivitetskrav och förvaltningslagens regler om kommunikation m.m. Klagomål som redovisats av föreningen Den Nya Välfärdens projekt "Konkurrenskommissionen" har utretts på ett sätt som påminner om en myndighets former för handläggning av ärenden. När det gäller klagomål som redovisats av Företagarnas Riksförbund, Industriförbundet, Åkeriföreningen m.fl. kan sägas att dessa i regel inte utretts lika grundligt som de klagomål som undersökts av Konkurrensverket och Konkurrenskommissionen.

8.2 Klagomål som redovisats av Konkurrenskommissionen (KK), Konkurrensverket (KV), Företagarnas Riksförbund (FR), Industriförbundet (IF), Sveriges Fastighetsägareförbund (SFF), Åkeriföreningen (ÅF) m.fl.

Av nedanstående "bruttolista" framgår vilka myndigheter och offentliga företag som kritiserats, vad klagomålet i huvudsak gått ut på och vilken myndighet eller organisation som redovisat klagomålet.

Statliga myndigheter

- Arbetsmarknadsverket, försäljning av konsulttjänster, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Arbetarskyddsstyrelsen, försäljning av laboratorietjänster, (ifrågasatt underprissättning), IF
- Fiskeriverket, avslag på ansökan om fiskerilån, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- FOA, försäljning av laboratorietjänster, (ifrågasatt underprissättning), IF
- Försvarsmakten, helikoptertransporter, (ifrågasatt sambruk och underprissättning), KV
- Försvarsmakten/Norrbottens Arméflygbataljon, helikoptertransporter, (ifrågasatt sambruk och underprissättning), KV
- Försvarsmakten/Sydkustens marinkommando (ifrågasatt sambruk och underprissättning), KV
- Försvarsmakten/Garnisionen i Skövde, beställningstrafik med buss (ifrågasatt sambruk och underprissättning), KV
- Karlstad stift, upphandling av organisationskonsulter, (ifrågasatt underprissättning), Tjänsteförbundet
- Kriminalvårdsstyrelsen, försäljning av möbler tillverkade på anstalter (ifrågasatt underprissättning), IF
- Lantbruksuniversitetet, försäljning av laboratorietjänster, (ifrågasatt underprissättning), IF
- Lantmäteriverket, försäljning av konsulttjänster (ifrågasatt underprissättning), KV
- Lantmäteriverket, försäljning av mät- och kartritningstjänster, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Länsarbetsnämnden i Kopparbergs län, stöd till kursverksamhet (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV - Länsarbetsnämn-

den i Kristianstad, stöd till att starta företag (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Postverket, försäljning av dagskassehanteringstjänster, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Riksbanken, försäljning av dagskassehanteringstjänster, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Skogsvårdsstyrelsen i Lindesberg, försäljning av begagnade motorsågar, icke affärsmässiga mål, (ifrågasatt underprissättning), FR
- Statens Hundskola, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Statens Invandrarverk, stöd till tolkverksamhet i statlig regi (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Sveriges Exportråd, återvinning av utländsk mervärdeskatt, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Statens järnvägar, BK-Tåg (ifrågasatt underprissättning), KV
- Umeå universitet, försäljning av laboratorietjänster (ifrågasatt underprissättning), IF
- Yrkesmedicinska kliniker , försäljning av laboratorietjänster (ifrågasatt underprissättning), IF
- Utvecklingsfonden i Dalarna, starta- eget utbildning (ifrågasatt underprissättning), KV
- Vattenfall, försäljning av konsulttjänster (ifrågasatt underprissättning), Arkitekt & Ingenjörsföretagen
- Vägverket, försäljning av entreprenadtjänster (ifrågasatt underprissättning), ÅF

Statliga företag
- Posten, City Mail (ifrågasatt underprissättning), KV
- Poståkerierna, transporter (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), ÅF
- Samhall, stöd till handikappade (10-tal ärenden på Konkurrensverket) fönstertillverkning, egna butiker som Samhall driver i glesbygd, restauranger som drivs i samarbete med Accor (fransk restaurangkedja), bensinstationsservice, fastighetsskötsel, renhållning och reparationsarbeten, hemtjänst/matleveranser m.m. (ifrågasatt underprissättning), KV och IF (fönstertillverkning vid Samhall Högland)
- Telia, telekommunikationer, påstådd diskriminering av Tele 2 och France Telecom genom ombalansering av priserna (ifrågasatt konkurrensstörande prissättning), KV

Landsting

- Bohuslandstinget, konkurrensutsättning av vårdtjänster, avbruten upphandling, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Landstinget i Gävleborgs län, ifrågasatt diskriminering av privat läkarvård - differentierade patientavgifter, KV
- Landstinget Gävleborgs län, skattefinansierad information om landstingsanställda läkare, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Landstinget i Gävleborgs län, försäljning av företagshälsovård till externa kunder, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Landstinget i Hallands län, försäljning av tvätteritjänster, icke marknadsmässiga avkastningskrav, undervärderade anläggningstillgångar, (ifrågasatt underprissättning), FR
- Jönköpings läns landsting, konkurrensutsättning av primärvård, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Jönköpings läns landsting, skattefinansierad vuxentandvård, (ifrågasatt underprissättning resp.konkurrensstörande stödgivning), KV
- Kronobergs läns landsting, stöd till avknoppade folktandvårdskliniker, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Malmöhus läns landsting, konkurrensutsättning av städverksamhet inom Ystads lasarett, avvecklingskostnader belastade externa anbud, (ifrågasatt underprissättning) FR
- Landstinget Dalarna, konkurrensutsättning av sjukvårdstjänster, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Stockholms läns landsting, försäljning av företagshälsovård, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Stockholms läns landsting, konkurrensutsättning av mödravård, (ifrågasatt konkurrensneutralitet vid konkurrensutsättning), KK
- Landstinget i Västernorrland, avgiftsfri tandhälsoundersökning för 20-åringar, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Västmanlands läns landsting, försäljning av kurser i hjärt-lungräddning till starkt subventionerat pris p.g.a. marginalprissättning, (ifrågasatt underprissättning), KK

Landstingsägda företag

- Länia AB, tvätteritjänster, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Länia Material AB, försäljning av engångsartiklar för djursjukvård, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Långseletvätten AB, tvätteritjänster, (ifrågasatt underprissättning), KV

Kommuner

- Bodens kommun, ifrågasatt konkurrensbegränsning genom ekonomiskt stöd till vissa företag (Stiftelsen Hyresbostäder, Bodens Energi m.fl.), KV
- Eksjö kommun, stöd till hotellverksamhet, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Eskilstuna kommun, stöd/förmånliga lånevillkor till kommunalt bolag, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Eskilstuna kommun, försäljning av bilreparationstjänster till allmänheten i samband med utbildning av invandrare, (ifrågasatt underprissättning), FR
- Färgelanda kommun, tillskott till kommunal bostadsstiftelse pga. hyresförluster, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), SFF
- Falkenbergs kommun, försäljning och service av brandredskap, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Göteborgs kommun, försäljning av engångsartiklar för djursjukvård, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Göteborgs kommun, försäljning av gaturenhållnings- och sophanteringstjänster till fastighetsägare, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Göteborgs kommun, överlåtelse av tandteknikerverksamhet, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Göteborgs kommun, konkurrensutsättning av renhållningstjänster, avbruten upphandling (ifrågasatt underprissättning), IF
- Göteborgs kommun, borgen för kommunala bostadsföretag, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), SFF
- Gävle kommun, försäljning av företagshälsovård till externa kunder, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Hallsbergs kommun, stöd till hotell- och restaurangverksamhet, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Helsingborgs stad, konkurrensutsättning av vårdtjänster, (ifrågasatt intressekonflikt vid anbudskonkurrens), KV
- Härryda kommun, försäljning av måltider till företag och privatpersoner, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Jönköpings kommun, stöd/aktieägartillskott till kommunalt bostadsföretag, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Katrineholms kommun, stöd till kommunalt bostadsföretag p.g.a. sociala merkostnader och bortfall av hyresintäkter, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), SFF
- Kiruna kommun, avtal avs. upplåtelse av lokaler och biträde åt friskvårdsföretag, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Lidköpings kommun, hyresförlustgaranti och borgen till kommunalt bostadsföretag, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), SFF

- Linköpings kommun, konkurrensutsättning av städtjänster, (ifrågasatt intressekonflikt vid anbudskonkurrens), KV
- Norrköpings kommun, avbruten upphamdling på icke affärsmässiga grunder (9 fall), KK
- Pajala kommun, stöd till hotell- och restaurangverksamhet, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV och FR
- Sandvikens kommun, möbelrenovering med deltagande av personal som ingår i ALU-verksamhet, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning)
- Stenungsungsunds kommun, ifrågasatt missbruk av dominerande ställning - styrketränings och solarieverksamhet
- Stockholms stad, skattefinansierad drift av utomhus bassängbad, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Stockholms stad, skattefinansierad drift av friskvårdsverksamhet, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Stockholms stad, stöd till kommunal drift av utomhus bassängbad (vattenpasset), (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Stockholms stad, ekonomiskt stöd vid finansiell leasing och utställande av köpoption i samband med försäljning av StjärnTV-nätet AB, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), IF
- Stockholms stad, avbruten upphandling, upphandling av KOMVUX, FR,
- Strömsunds kommun, försäljning av laboratorietjänster, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Sundsvalls kommun, skattefinansierad drift av friskvårdsverksamhet (gym m.m.), (ifrågasatt underprissättning), KV och FR
- Södertälje kommun (Även Nyköping), ifrågasatt underprissättning - återvinning av elektronikprodukter, KV
- Tierps kommun, försäljning av tvätteritjänster (Tierpstvätten), (ifrågasatt underprissättning), KV, KK och IF
- Tierps kommun, aktieägartillskott till kommunalt bostadsföretag, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), SFF
- Trelleborgs kommun, stöd/hyresförlustgaranti till kommunalt bostadsföretag, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), KV
- Uddevalla kommun, försäljning av friskvårdstjänster, gym, (ifrågasatt underprissättning), KK
- Umeå kommun, försäljning av städtjänster, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Uppvidinge kommun, stöd till industriella utvecklingstjänster, (ifrågasatt konkurrensstörning vid stödgivning), KV
- Värnamo kommun, försäljning och service av brandredskap, (ifrågasatt underprissättning), KV - Västerås kommun, avtal avs.

upplåtelse av lokaler och biträde åt friskvårdsföretag, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Växjö kommun, konkurrensutsättning av sophantering - avbruten upphandling, (ifrågasatt underprissättning), KV
- Åmåls kommun, tillskott till kommunal bostadsstiftelse p.g.a. hyresförluster, (ifrågasatt konkurrensstörande stödgivning), SFF
- Åtvidabergs kommun, borgensåtagande till privat kontorsmöbeltillverkare, (ifrågasatt konkurrenssnedvridande stödgivning), IF
- Östersunds kommun, försäljning av företagshälsovård till externa kunder, (ifrågasatt sambruk och underprissättning), KV
- Östersunds kommun, avbruten upphandling på icke affärsmässiga skäl, kollektivtrafik och äldreomsorg, KK

Kommunalt ägda företag
- AB Dalatrafik, upphandling av transporttjänster med buss, (ifrågasatt intressekonflikt vid anbudskonkurrens), KV
- HKAB, Halmstad, projektering, besiktning, projektledning och kontroll inom byggbranschen, marginalprissättning, (ifrågasatt underprissättning), FR
- Jämtlandsbuss AB, busstransporter, icke-marknadsmässiga avkastningskrav (ifrågasatt underprissättning), FR

8.3 Typiska fall av konkurrensstörningar

De klagomål som redovisas i "bruttolistan" ovan är grupperade med utgångspunkt från vilken myndighet eller kategori av offentligt företag som klagomålet gäller. Vår bedömning är att de redovisade klagomålen representerar ett tillräckligt stort urval för att kunna läggas till grund för en systematisk indelning i typiska fall av konkurrensstörningar som kan uppkomma när det allmänna uppträder som producent av offentlig näringsverksamhet respektive utgivare av företagsstöd.

Frågan huruvida problemen kan hanteras inom ramen för gällande rättsordning analyseras i kapitel 10 under överväganden. Konkurrensanalysen delas in i tre huvudfrågeställningar:

1) Vilka konkurrensstörningar kan uppkomma när myndigheter och offentliga företag *säljer* på konkurrensutsatta respektive icke konkurrensutsatta marknader ?
2) Vilka konkurrensstörningar kan uppkomma när myndigheter och offentliga företag *konkurrensutsätter* sin verksamhet ?

3) Vilka konkurrensstörningar kan *företagsstödet* ge upphov till?

Gemensamt för dessa tre typsituationer är att konflikter mellan offentliga och privata företag uppkommer kring vilket synsätt som skall vara vägledande vid bedömningar av relevanta produktionskostnader och vilka effekter som den offentliga aktörens beteenden kan få på konkurrensmarknader.

I det följande skall varje typfall kommenteras och exemplifieras med klagomål från "bruttolistan".

TYPFALL AV KONKURRENSSTÖRNINGAR

1) När myndigheter och offentliga företag *säljer* tjänster på

a) **icke konkurrensutsatta marknader** kan konkurrensstörningen bestå i att effektivare privata företag stängs ute från en potentiell marknad genom att priset till följd av skattefinansiering understiger de genomsnittliga kostnaderna.

b) **konkurrensutsatta marknader** kan konkurrensstörningen bestå i att effektivare privata företag slås ut eftersom de inte kan konkurrera med priser, som till följd av korssubventionering understiger de genomsnittliga kostnaderna. En sådan bidrags- eller marginalprissättning benämns i det följande konkurrenssnedvridande prissättning.

Anm: Offentlig underprissättning i sin konkurrensrättsliga bemärkelse fångar endast en ringa del av de fall som kan innefatta konkurrensstörande försäljning till underpris.

2) När myndigheter *konkurrensutsätter* sin verksamhet

kan konkurrensstörningen bestå i att privata företag får onödiga kostnader för anbudsräkning och outnyttjade investeringar om en upphandling avbryts på icke affärsmässiga grunder. Skälet till avbrytandet kan vara politiskt eller vara en konsekvens av bristande förberedelser.

3) När myndigheter ger *stöd till företag*

a) kan konkurrensstörningen bestå i att ett företag får ett stöd som snedvrider konkurrensen.

b) kan konkurrensstörningen bestå i finansiella etableringshinder vid bidragsgivning till enskild producent (friskolor, enskild barnomsorg, privatpraktiserande läkare, tandläkare, sjukgymnaster)

8.3.1 Konkurrensstörningar som kan uppkomma när myndigheter och offentliga företag säljer tjänster på icke konkurrensutsatta och konkurrensutsatta marknader

Icke konkurrensutsatt verksamhet
Det finns en rad exempel på områden där offentliga organ på central, regional eller lokal nivå är i princip ensamma om att tillhandahålla ifrågavarande tjänster, dvs. marknaderna kan karaktäriseras som monopol eller monopolliknande. Dessa monopol kan grundas på reglering eller på särskilda produktionsbetingelser enligt följande indelning.

a) Legala monopol (t.ex. räddningstjänst och renhållning) eller finansiella monopol (bl.a. barn- och äldreomsorg, barn- och ungdomstandvård samt hälso- och sjukvård).

b) Naturliga monopol (sam- och stordriftsfördelar i försörjningssektorerna)

Det som kännetecknat den offentliga näringsverksamheten och som fortvarande i hög grad kännetecknar det offentliga engagemanget är att verksamheterna i stor utsträckning handlar om att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och service till allmänheten. Verksamheterna är ofta monopolartade eller är av sådan karaktär att kollektiv finansiering är en nödvändig förutsättning för verksamhetens fortbestånd. Inte sällan har det offentliga engagemanget motiverats av att det saknats en naturlig marknad eller att marknaden inte lyckats tillgodose fördelningspolitiska mål.

Konkurrensproblemen består i

1) att effektivare privata företag stängs ute från en potentiell marknad när lagstiftaren eller huvudmannen bestämt att verksamheten skall bedrivas i egen regi och med anställd personal

2) att naturliga monopol med sam- och stordriftsfördelar kan göra det svårt att förena konkurrens med krav på samhällsekonomisk effektivitet.

Konkurrensutsatt verksamhet
I detta fall säljer den offentliga enheten hela eller delar av sin produktion på marknaden., inklusive s.k. extern uppdragsverksamhet. Som regel sker detta i konkurrens med privata företag och/eller andra säljande offentliga enheter. Det säljande offentliga företaget kan också inneha en monopolställning på en annan marknaden än den där aktuell försäljningen sker. Problemen ser dessutom olika ut beroende på om det är fråga om helt marknadskopplad eller partiellt marknadskopplad näringsverksamhet.

Den helt konkurrensutsatta verksamheten
Den helt marknadskopplade näringsverksamheten är riktad mot en marknad. Verksamheten är i huvudsak uppdragsfinansierad. Ofta finns klara vinstmål för verksamheten (eldistribution, järnvägstrafik, Posten).

Konkurrensstörningen består i 1) att en lönsam del subventionerar den del där försäljningen sker i konkurrens med andra näringsidkare. 2) att överskottskapacitet säljs på marknaden till priser under marknadspriser eller till priser som inte ger täckning för samtliga kostnader. Bidrags- eller marginalprissättning omöjliggör konkurrens från andra företag.

Den partiellt marknadskopplade verksamheten
Den partiellt marknadskopplade näringsverksamheten är delvis uppdragsfinansierad genom produktion och försäljning av tjänster till externa köpare.

Konkurrensstörningen består bl.a. i att uppdragsverksamheten är inte klart åtskild från den anslagsfinansierade produktionen vilket innebär risk för korssubventionering och därmed en prissättning som långsiktigt inte ger täckning för de till uppdragsverksamheten hänförliga fasta och rörliga kostnaderna.

Exempel på klagomål från Konkurrensverkets redovisning:
(Konkurrensverkets rapport återges i sin helhet i bilaga 2)

Försvarsmakten. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad med hänvisning till principen om sambruk (framtida helikoptertransporter)

Konkurrensverkets bedömning: KV ansåg att de militära myndigheterna omfattas av KL och att det fanns anledning att utreda alternativa lösningar. Såvitt KV kunde förstå skulle en avgiftssättning som täcker samtliga kostnader utom sådan som är specifika för det militära försvaret innebära att de civila sjuktransporterna skulle komma att subventioneras med hjälp av skattefinansierade militära resurser.

Försvarsmakten/ Norrbottens Arméflygbataljon. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/försäljning på extern konkurrensmarknad med hänvisning till principen om sambruk (helikoptertransporter)

Konkurrensverkets bedömning: a) (ansökan om icke-ingripandebesked) KV fann att fördelning av samdriftsvinster vid parallellt utnyttjande av helikoptrar i militära och civila sammanhang inte omfattas av förbuden i KL. De privata företagen hade dock inte samma möjligheter som armén att uppnå samdriftsvinster. KV betonade att armén borde anpassa prissättningen efter de förutsättningar och kostnader som skulle uppkomma om verksamheten bedrevs i ett fristående företag med normala lönsamhetskrav. b) (anmälningar om underprissättning) KV konstaterade att flygbataljonen inte var dominerande på marknaden för sjuktransporter med helikopter, dvs. ifrågasatt underprissättning var inte i strid med KL. c) (hemställan om att återkalla icke-ingripandebesked) KV konstaterade att flygbataljonens syfte inte kan ha varit att eliminera konkurrerande företag från marknaden för att därefter höja sina priser utöver de priser som skulle gällt vid en konkurrenssituation. Avgiftsförordningen och förordningen om militär medverkan i civil verksamhet förhindrade armén att ta ut priser som översteg kostnaderna. Det blev mot denna bakgrund inte aktuellt att pröva om armén hade en dominerande ställning.

Försvarsmakten / Sydkustens marinkommando. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/försäljning på extern konkurrensmarknad med hänvisning till principen om sambruk (sjötransporter)

Konkurrensverkets bedömning: KV fann, mot bakgrund av pågående statliga utredningar inte anledning att närmare utreda de förhållanden som påtalats. NO hade tidigare påtalat att marinkommandots prissättning "borde ansluta till normala marknadsmässiga principer".

Försvarsmakten / Garnisionen i Skövde och Skaraborgs läns landsting. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/försäljning på extern konkurrensmarknad med hänvisning till principen om sambruk

(beställningstrafik med buss och taxi).

Konkurrensverkets bedömning: KV ansåg i yttrande till länsstyrelsen i samband med ansökan om trafiktillstånd för garnisionen att det fanns en påtaglig risk för att försäljning inom ramen för sambruk till subventionerade priser skulle leda till en från såväl konkurrens- som samhällsekonomisk resursanvändningssynpunkt olycklig utslagning av "icke subventionerade" konkurrenter. Landstinget har tillstånd för taxitrafik och erbjuder med hänvisning till sambrukspricipen person-transporter mellan olika vårdinrättningar och hemtransport efter avslutat sjukbesök till kommunen. Därmed konkurrerar landstinget med privata taxiföretag om bl.a färdtjänsttransporter

Gävle kommun, Gävleborgs läns landsting, Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/försäljning på extern konkurrensmarknad med hänvisning till principen om sambruk (företagshälsovård)

Konkurrensverkets bedömning: KV bedömde att företagshälsovården var företag i KL:s mening men att ingen av de kommunala enheterna hade dominerande ställning på resp. marknad. Det var därmed inte aktuellt att pröva om priserna utgjorde en underprissättning i KL:s mening.

Stockholms läns landsting. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/försäljning på extern konkurrensmarknad (företagshälsovård)

Konkurrensverkets bedömning: Landstinget beslutat att efter KV:s frågor ej erbjuda de tjänster (företagshälsovård) som klagomålet avsåg.

Stockholms stad. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/-försäljning på extern konkurrensmarknad (bassängbad)

Konkurrensverkets bedömning: KL tillämplig. Staden ansågs ha dominerande ställning. Men prissättningen var dock inte oförenlig med KL. Ett skäl var att **syftet inte varit att konkurrera ut andra bad**. KV framförde att det är viktigt att kommunala stöd måste vara tillgängliga för alla företag som verkar utifrån likartade förutsättningar.

Sundsvalls kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (friskvård)

Konkurrensverkets bedömning: friskvård (gym och work-out) var företag i KL:s mening. Ej dominerande ställning. Därför ansågs den ifrågasatta underprissättningen inte vara i strid mot KL. Enligt anmälaren var priserna allmänt sätt låga och de kommunanställda och arbetslösa fick 25 % rabatt på priserna. Enligt KV borde alla företag som driver gym- och work-outverksamhet under likartade förutsättningar omfattas av rabattsystemet.

Stockholms stad. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (friskvård)

Konkurrensverkets bedömning: Enligt KV var inte kommunen dominerande aktör på marknaden för friskvårdsverksamhet (gym work-out), dvs. *i detta fall* var det inte fråga om missbruk av dominerande ställning enligt KL. Enligt KV var det olämpligt från konkurrenssynpunkt att staden enbart stödjer friskvårdsverksamhet som drivs i stadens regi.

Umeå kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (städverksamhet)

Konkurrensverkets bedömning: Inget som tydde på att kommunens städenhet hade en dominerande ställning på den relevanta marknaden. Enligt anmälarens uppgift understeg det kommunala anbudet konkurrenternas "relativt mycket".

Värnamo kommun och Falkenbergs kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning / försäljning på extern konkurrensmarknad (försäljning och service av brandredskap)

Konkurrensverkets bedömning: Varken Värnamo kommun eller Falkenbergs kommun kunde sägas ha dominerande ställning på den relevanta marknaden. Därför prövades inte prissättningen enligt KL. Verket ansåg det vara allvarligt från konkurrenssynpunkt att kommunerna utnyttjade sin myndighetsroll att sälja varor och tjänster i konkurrens med privata företag.

Strömsunds kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (laboratorieverksamhet i kommunalt bolag)

Konkurrensverkets bedömning: Kommunens laboratorium hade inte

dominerande ställning på den relevanta marknaden. Ifrågasatt underprissättning omfattades därför ej av KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning. KV framförde vad som kunde krävas av kommunen för att det skulle ges bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet på marknaden (särredovisning, ej kontinuerliga tillskott).

Landstinget i Västernorrland. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (vuxentandvård)

Konkurrensverkets bedömning: Folktandvårdens erbjudande till alla 20-åringar om gratis tandhälsoundersökning stred inte mot KL eftersom ungefär hälften av privattandläkarna också erbjöd gratis tandhälsoundersökning. KV påpekade att eftersom landstingets motiv var att främja tandhälsan och detta finansierades med skattemedel borde 20-åringarna givits frihet att välja folktandvården eller ett privat företag.

Örebro läns landsting, landstinget i Sörmland och Göteborgs kommun Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/försäljning på extern konkurrensmarknad (försäljning av engångsartiklar för djursjukvård)

Konkurrensverkets bedömning: Länia Material AB (som ägs av landstinget i Sörmland och Länia AB som i sin tur ägs av Örebro läns landsting) och Göteborgs kommuns sjukvårdsförvaltning hade inte dominerande ställning på marknaden och frågan om underprissättning var därmed inte aktuell att pröva enligt KL. KV pekade på den snedvridning av konkurrensen som kan följa av att kommunala företag agerar på konkurrensmarknader.

Örebro läns landsting. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/-försäljning på extern konkurrensmarknad (tvätteritjänster som utförs av landstingsägda Länia AB)

Konkurrensverkets bedömning: I KV:s undersökning ingick inte i första hand att pröva om underprissättning i KL:s mening förekommit vid anbudstävlingar där Länia deltagit. KV ansåg att Länia hade ett godtagbart redovisningssystem men att Länia hade konkurrensfördelar eftersom intäkterna till större delen utgjordes av beställningar från landstinget och att någon upphandling inte hade gjorts av landstinget. Risk fanns för korssubventionering mellan icke konkurrensutsatt och konkurrensutsatt verksamhet.

Landstinget i Västernorrland. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (tvätteritjänster som utförs av det landstingsägda Långseletvätten AB)

Konkurrensverkets bedömning: KV ansåg att Långseletvätten hade klara konkurrensfördelar p.g.a. att landstinget inte hade ställt något långsiktigt avkastningskrav och att landstinget slutit ett 10-årigt avtal med företaget som löpte ut 1999. Företagets kostnadsredovisning motsvarade högt ställda krav på kostnadsfördelning men var ändå inte tillräckligt för att fastställa graden av kostnadstäckning för tvätteritjänster som utfördes åt två hotell .

Tierps kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (tvätteritjänster)

Konkurrensverkets bedömning: Kommunen var inte dominerande på marknaden. Det var därmed inte aktuellt att pröva om prissättningen var i strid med 19 § KL. KV ansåg att tvätteriverksamheten priser grundats på bristfälliga kalkyler. Det fanns påtaglig risk för att priserna bestämdes utan tillräcklig kännedom om kostnaderna för tvätten.

Härryda kommun Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (måltidsverksamhet som utförs av det kommunägda Måltidsbolaget Härryda Måltidsservice AB)

Konkurrensverkets bedömning: KV fann att måltidsbolagets priser inte kunde anses vara en underprissättning i KL:s mening. KV framhöll att ett avtal mellan kommunen och bolaget medförde att bolaget hade en konkurrensfördel jämfört med andra konkurrerande företag. Upphandling hade inte ägt rum.

Arbetsmarknadsverket. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (konsulttjänster)

Konkurrensverkets bedömning: Ej i strid med KL då konsulttjänstverksamheten inte bedömdes ha en dominerande ställning på marknaden.

Utvecklingsfonden i Dalarna. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (starta eget utbildning)

Konkurrensverkets bedömning: Fallet bedömt enligt gamla KL. Fondens anbudspris understeg de faktiska kostnaderna. KV tyckte att systemet med statsbidrag var otillfredsställande ur konkurrenssynpunkt och att det varit bättre om subventionen riktades direkt till de som genomgår utbildningen.

Lantmäteriverket. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (mät- och kartritningstjänster)

Konkurrensverkets bedömning: Enligt KV verifierade inte uppgifterna i ärendet att tillämpade priser utgjorde underprissättning i KL:s mening. Eftersom uppdragsverksamheten bedrevs integrerat med annan verksamhet fanns dock påtaglig risk för att anslagsfinansierad verksamhet fick subventionera konkurrensutsatt verksamhet. KV uttalade att det fanns påtaglig risk för att konkurrensen skulle snedvridas och att LMV:s organisation borde ändras.

Posten och Riksbanken. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (dagskassehantering)

Konkurrensverkets bedömning: KV fann inte något belägg för underprissättning i KL:s mening. KV framförde att en bidragande orsak till att Posten och Riksbanken kunde hålla lägre priser var att de hade lägre säkerhetskrav än privatbankerna.

8.3.2 Konkurrensstörningar som kan uppkomma när myndigheter och offentliga företag konkurrensutsätter egenregiverksamhet

Konkurrensstörningen består i att privata företag får onödiga kostnader för anbudsräkning och outnyttjade investeringar om en upphandling avbryts på icke affärsmässiga grunder. Skälet till avbrytandet kan vara politiskt eller vara en konsekvens av bristande förberedelser. Förfarandet kan även leda till utebliven tillväxt och därmed samhällsekonmiska förluster.

Bristande konkurrensneutralitet
En myndighet kan välja att konkurrensutsätta verksamheten genom ett direkt marknadstest.

Kritik har riktats mot att handläggningen av dessa upphandlingsärenden i många fall brustit i konkurrensneutralitet. Bortsett från fall där upphandlingsprocessen avbrutits av politiska skäl har det bl.a. hävdats att principer för utformning och kalkylering av interna bud ofta inte klargörs i samband med att anbud infordras. Det har vidare gjorts gällande att anbudsprövningar ofta lägger för stor tonvikt på olika slag av avvecklingskostnader om det externa anbudet skulle vinna samtidigt som egenregins samtliga kostnader (t.ex. kostnader för gemensam kommunadministration) ej beaktas i tillräcklig omfattning. Någon riskpremie kalkyleras aldrig in i det interna budet.

Avsaknad av enhetliga principer för intern redovisning och kalkylering av interna bud

Avsaknaden av enhetliga principer för intern redovisning och kalkylering av interna bud som kan ge korrekt information om egenregins direkta och indirekta kostnader samt om samkostnader och särkostnader vid val av externa anbud innebär en risk för en systematiska felbedömningar.

1) Vid anbudsprövningen görs en undervärdering av det externa budets eller internbudets sam- och särkostnader vilket leder till att ett för myndigheten dyrare alternativ väljs. Detta kan snedvrida konkurrensen till nackdel för externa anbudsgivare. Om felkalkylkeringen beror på att kostnader som borde ha belastats externa anbudsgivare inte medtagits, t.ex. avvecklingskostnader, kan valet av extern utförare i ett kortsiktigt perspektiv ge ett för myndigheten negativt totalekonomiskt utfall.

   Riskerna för undervärdering kan emellertid reduceras bl.a. genom att beställaren alltid, oavsett om egen regin deltar i upphandlingen eller ej, upprättar en referenskalkyl över egenregienhetens kostnader. Referenskalkylens syfte är att ge underlag för affärsmässiga bedömningar och skall avse befintlig verksamhet.[68]

2) Oklar ansvarsfördelning mellan beställare och utförare vid konkurrensutsättning kan även medföra olika typer av jävssituationer. Det förekommer att samma personer som deltagit i utformningen av förfrågningsunderlaget även deltar i utformning av ett internt bud.

---

[68] Stockholms Stads anvisningar av den 14 juni 1994 för upprättande av konkurrensneutral intraprenadkalkyl.

Om myndigheten har en traditionell organisation kan det även förekomma att myndighetens chef svarar för såväl beslut om upphandling som för avgivande av myndighetens interna bud.

Indirekt marknadstest
Marknadstestet kan även ske indirekt, dvs. anbud infordras endast från externa anbudsgivare. Den upphandlande enheten förutsätts i detta fall avsluta upphandlingen och utnyttja externa offerter i syfte att stämma av den inre effektiviteten hos egna utförarenheter.

1) Den upphandlande enheten kan komma att anta ett onormalt lågt anbud och härigenom medverka till en typ av underprissättning. Enligt LOU måste en myndighet som *förkastar* ett extremt lågt anbud som oseriöst begära in en förklaring från anbudsgivaren. Enligt EU:s upphandlingsregler finns det ingen formell skyldighet för en myndighet som erhåller ett anbud som är onormalt lågt att närmare undersöka hur detta anbud kalkylerats. Däremot finns motsvarande krav som i LOU om att en myndighet som har för avsikt att avfärda ett onormalt lågt anbud som oseriöst först måste tillskriva berört företag och be om en skriftlig förklaring. Frågan om en utvidgad undersökningsplikt övervägs för närvarande av kommissionen och ett beslut väntas inom en inte allt för avlägsen framtid.

2) En felaktig värdering av egenregienhetens effektivitet kan resultera i en situation där samtliga externa anbud visar sig vara ett dyrare alternativ än att fortsätta driften i egen regi. Ett vinstmaximerande företaget som deltar i anbudstävlingen kommer att offerera det pris som på marginalen understiger dess värsta konkurrent, dvs. sträva efter att lägga sig precis under det för beställarna näst förmånligaste anbudet. Om företaget inför anbudsgivningen utnyttjat information från myndighetens offentliga kostnadsbudget kan det offererade priset mycket väl sammanfalla eller till och med överskrida dessa kostnader.

Klagomål som redovisats av Konkurrensverket

Jönköpings läns landsting. Ifrågasatt underprissättning vid upphandling (sjukvård)

Konkurrensverkets bedömning: Vårdcentralens "pris" motsvarade knappt lönekostnader och ej kostnader för lokaler och administration.

Förfrågningsunderlaget oklart. Ej uppgift om vilka lokaler som skulle användas ej uppgift vad som avsågs med totalkostnad. Ej möjligt att korrekt särredovisa den egna verksamheten.

Landstinget Dalarna. Ifrågasatt underprissättning vid upphandling (sjukvård)

Konkurrensverkets bedömning: KL inte tillämplig då landstinget i sin upphandlarroll ej kunde anses vara företag. Saknades klar konkurrensstrategi. Värderingsgrunder ej angivna. Spelreglerna ändrades efter hand. Interna priser i enskilda fall underskattade med drygt 40 procent. Ärendet är "ett exempel på hur landstingens roll som både finansiär och producent av sjukvård i konkurrens med privata företag har en inbyggd intressekonflikt".

Göteborgs kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (gaturenhållning-och sophantering)

Konkurrensverkets bedömning: Kommunen hade en dominerande ställning på marknaden men KV bedömde att de berörda anbudspriserna översteg de genomsnittliga rörliga kostnaderna. Det kunde inte visas att prissättningen var ett led i en plan eller hade till syfte att eliminera eller försvåra marknadsinträdet för en konkurrent. Därför ansågs prissättningen inte utgöra missbruk av dominerande ställning.

Växjö kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning/ försäljning på extern konkurrensmarknad (sophantering)

Konkurrensverkets bedömning: Inga synpunkter på kommunens upphandlingsförfarande. Att egenregins interna bud var billigare kunde enligt kommunen bero på att den kommunala självkostnadsprincipen låg till grund för det interna budet och att detta inte omfattade en vinstmarginal. KV noterade att sophanteringen var delvis skattesubventionerad men att risken för korssubventionering hade begränsats genom särredovisning av kostnaderna för renhållningen/ sophanteringen.

Helsingborgs stad. Ifrågasatt intressekonflikt vid anbudsutvärdering och val mellan egenregi och entreprenad (vårdtjänster)

Konkurrensverkets bedömning: KV fann inte stöd för att något enskilt företag skulle ha gynnats från konkurrenssynpunkt. KV framförde vikten

av att utarbeta bättre beslutsrutiner i anslutning till upphandling.

Linköpings kommun. Ifrågasatt intressekonflikt vid anbudsutvärdering och val mellan egenregi och entreprenad (städtjänster)

Konkurrensverkets bedömning: KL ej tillämplig p.g.a. att kommunen ej var företag. Enligt KV utnyttjades inte möjligheterna till en effektivitetsfrämjande anbudskonkurrens på ett godtagbart sätt. Påtaglig risk för att en anbudsgivare gynnats.

AB Dalatrafik. Ifrågasatt intressekonflikt vid anbudsutvärdering och val mellan egenregi och entreprenad (transporttjänster med buss)

Konkurrensverkets bedömning: KV framförde att om det vid en upphandling av ett moderbolag ges anbud från ett dotterbolag till moderbolaget och styrelsemedlemmarna är delvis desamma i moderbolaget och dotterbolaget kan detta få oönskade effekter från konkurrenssynpunkt vid anbudstävling och val av anbudsgivare.

Bohuslandstinget. Ifrågasatt intressekonflikt vid anbudsutvärdering och val mellan egenregi och entreprenad (vårdtjänster)

Konkurrensverkets bedömning: Det saknades en klar konkurrensstrategi. Det klargjordes inte i förväg hur anbuden skulle komma att utvärderas. Förutsättningarna ändrades under upphandlingens gång. KV konstaterade att det saknades lagregler som skulle göra det möjligt för en privat vårdgivare att få rätt mot en kommunal egen-regi enhet.

8.3.3 Företagsstöd

Enligt EG:s definition på statsstöd omfattas i princip allt stöd som går från offentliga organ till enskilda eller företag av begreppet. Det innebär, rent teoretiskt, att den offentliga medelsfördelning till myndigheterna, investeringar i vägar, sjukhus eller barnstugor etc. kan bli föremål för prövning enligt statsstödsreglerna under förutsättning att stödet har *samhandelseffekt*. Generella individinriktade stöd inom ramen för socialförsäkringarna (sjukförsäkringen, arbetslöshets- och arbetsskadeförsäkringen) faller däremot utanför statsstödsbegreppet.

Genom att beslut om stöd i regel sker hos flera olika myndigheter kan vissa samordningsproblem uppkomma, särskilt om stöd lämnas i en

bransch med få företag utspridda över landet. Motverkande faktorer är den relativa trögheten i beslutsprocessen samt att offentlighetsprincipen bidrar till ett transparent förfarande. Vidare är det viktigt att sätta in stödet i sitt sammanhang där målsättningen är utveckling och ekonomisk tillväxt. Satsningar görs i företag med utvecklingspotential och endast i undantagsfall genomförs räddningsaktioner.

Arbetsmarknadsdepartementet har i sin översyn av förordningen 1990:642 om regionalpolitiskt företagsstöd infört skrivningar som uttryckligen fastslår att bidrag skall beslutas bland annat med hänsyn till konkurrensförhållandena på den marknad där verksamheten skall bedrivas. Sådana överväganden har dock i praktiken skett även tidigare. Huvudregeln är att kommunalt delägande i privata företag inte accepteras, bl.a. för att detta inte bedöms vara förenligt med den kommunala kompetensen. Temporära understödsinsatser kan aktualiseras om berört företag är den dominerande arbetsgivaren på orten och en konkurs kan förmodas skapa allvarliga sysselsättningsproblem. De två undantagen från nämnda huvudregel gäller stöd till industrilokaler och turistanläggningar.

Om bidraget ges till ett visst företag eller till någon som vill starta ett privat företag kan bidraget förorsaka störningar på marknaden om det bara är något eller några företag som gynnas.

Konkurrensstörningarna kan bestå i

1) Myndigheten fattar beslut om att stödja/subventionera ett eget företag som går med förlust p.g.a att verksamheten inte drivs affärsmässigt. Detta företag kan därmed sätta priser under de genomsnittliga totala kostnaderna för verksamheten. Konkurrerande privata företag, som inte kan hålla högre priser än de offentliga företagen, får inte täckning för sina kostnader och riskerar att komma på obestånd och ytterst träda ut från marknaden.

2) Myndigheten fattar beslut om att stödja/subventionera privata företag inom ett visst område för att därigenom upprätthålla sysselsättningen inom området. Om stödet /subventionen inte ges till alla företag på den relevanta marknaden som har samma förutsättningar kan de företag som inte får stöd få svårt att hävda sig mot de företag som får stöd. Här bör nämnas att om ett företag får ett stöd som överstiger de nackdelar som det innebär att finnas inom ett visst område kan detta leda till konkurrenssnedvridningar och därmed samhälls-

ekonomiska förluster.

3) Myndigheten lämnar individinriktat stöd som endast kommer vissa näringsidkare till del på den relevanta marknaden (starta eget bidrag etc). De företag som redan finns på marknaden kan få svårt att konkurrera med den nya marknadsaktören.

4) Myndigheten ger bidrag till enskild näringsverksamhet, t.ex. ett personalkooperativ inom barnomsorgen. Trots att det är fråga om en tjänst som utförs för kommunens räkning upphandlas inte tjänsten i konkurrens. Andra företag som skulle kunna utföra tjänsten får inte någon chans att lämna ett konkurrerande anbud. Detta kan innebära en form av underprissättning genom att onödigt höga kostnader för "bidragsmodellen" undervärderas.

Exempel från Konkurrensverkets redovisning

Kiruna kommun och Västerås kommun. Ifrågasatt underprissättning vid anbudsgivning / försäljning på extern konkurrensmarknad (friskvård)

Konkurrensverkets bedömning: Det privata friskvårdsföretaget Medic Kumla AB (Medic) samarbete med kommunen påverkade marknaden men med hänsyn till övergångsbestämmelserna prövades inte avtalet utifrån KL. KV framförde att kommunen borde ha beaktat konkurrenssnedvridande effekter av ett kommunalt engagemang som gick ut på att kommunen hyr ut en lokal i simhallen och ställer personal till förfogande mot att Medic bygger om lokalen och ställer ut utrustning. KV framhöll att en subventionering kunde undvikas om kostnaderna för verksamheten klart framgick av kommunens redovisning. I Kirunafallet tycks KL varit tillämplig på verksamheten men avtalet ej prövats med hänsyn till möjligheter för företagen att ändra avtalet. I Västeråsfallet hade kommunen inte en dominerande ställning på relevant marknad.

Länsarbetsnämnden i Kopparbergs län (LAN). Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till kursverksamhet för småföretagare)

Konkurrensverkets bedömning: Offentliga aktörer som ger stöd är i denna funktion normalt inte företag i KL:s mening. KV ansåg dock att konkurrensen på utbildningsmarknaden kunde snedvridas om stödet som i detta fall enbart lämnades till en intresseorganisation (som överförde

pengarna till ett helägt dotterbolag). LAN borde med hänsyn till de regler som LAN:s bidragsgivning analyserat effekterna på konkurrensen.

Länsarbetsnämnden i Kristianstads län. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till att starta företag)

Konkurrensverkets bedömning: KV ansåg att eftersom det redan fanns en etablerad handlare på en ort med 400 invånare var ett starta-eget-stöd som köpman på denna ort ej förenligt med lönsamhetskravet i förordningen (1984:523) om försöksverksamhet med bidrag till arbetslösa som startar egen näringsverksamhet. Om en näringsidkare tvingades lägga ned sin verksamhet därför att en annan fått statliga bidrag kunde agerandet ifrågasättas ur konkurrenssynpunkt.

Uppvidinge kommun. **Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till industriella utvecklingstjänster)**

Konkurrensverkets bedömning: Det planerade kommunala utvecklingsbolagets verksamhet som initialt skulle finansieras med offentliga medel skulle kunna slå ut privata konsultbolag från marknaden eftersom de kommunala utvecklingskonsulterna inte skulle ta betalt för sina insatser. Stödet var olämpligt från konkurrenssynpunkt.

Stockholms stad. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till utomhus bassängbad)

Konkurrensverkets bedömning: KV ansåg att kommunens agerande inte var i strid med KL. KV ansåg att det är viktigt med hänsyn till konkurrensneutrala villkor på marknaden att kommunala stöd till olika aktiviteter för invånarna måste vara tillgängliga för alla företag under likartade förutsättningar. Kommunen hade ej något syfte att konkurrera ut en konkurrent.

Hallsbergs kommun. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till hotell-och restaurangverksamhet genom subventionerad hyra)

Konkurrensverkets bedömning: Enligt KV var det i princip ofrånkomligt att den kommunala stödgivningen ledde till att Stinsen gavs möjligheter att sätta lägre priser än andra hotell- och konferensföretag i Hallsberg med omnejd. Olämpligt att kommunen genom det aktuella hyresavtalet subventionerade Stinsen.

Pajala kommun Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till hotell-och restaurangverksamhet via driftbidrag till Folkets Husförening)

Konkurrensverkets bedömning: KV beräknade att marknadshyran i Pajala uppgick till 200 kr per kvadratmeter och år samt att den faktiska hyran var 157 kr per kvadratmeter och år. (Stödet till "arrendatorn" uppgick alltså till 43 kronor per kvadratmeter och år). KV fann inte grund för åtgärder enligt KL. KV uttalade dock att det normalt inte är önskvärt att kommuner stödjer kommersiell verksamhet. Lokaluthyrningen borde ha föregåtts av en öppen anbudsinfordran.

Eksjö kommun Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till hotellverksamhet)

Konkurrensverkets bedömning: Stödgivningen till hotellet omfattades inte av KL. KV påpekade att kommuner bör undvika att med skattemedel stödja ekonomisk / kommersiell verksamhet på konkurrensmarknader.

Trelleborgs kommun. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd / hyresförlustgaranti till kommunalt bostadsföretag)

Konkurrensverkets bedömning: KV framförde att KL inte var tillämplig och noterade de uttalanden som gjordes av Bostadsutskottet i betänkandet 1992/93:BoU 19 där det framhölls att det får anses vara kompetensenligt för en kommun att skapa, driva och stödja kommunala bostadsföretag. KV framhöll risken för konkurrenssnedvridning till följd av en hyresförlustgaranti eller andra former av stödgivning - särskilt i detta fall då hyran i det totala beståndet i stor utsträckning bestäms utifrån allmännyttans kostnader. KV pekade även på de kommunala företagens sociala ansvar för bostadsförsörjningen.

Jönköpings kommun. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd / aktieägartillskott till kommunalt bostadsföretag)

Konkurrensverkets bedömning: KV konstaterade att KL inte var tillämplig. Hänvisade till att KV behandlat likartade frågeställningar i tidigare beslut.

Eskilstuna kommun. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd / förmånliga lånevillkor till eget bolag)

Konkurrensverkets bedömning: Utlåningen kunde inte anses vara ett konkurrensbegränsande beteende i KL:s mening varför KL ej tillämplig. KV pekade på att det förhållandet att det kommunala bolaget kunde få förmånligare lånevillkor än sina konkurrenter och även i övrigt hade mindre risktagande kunde verka negativt på företagsstruktur och effektivitet på berörda marknader.

Statens invandrarverk. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till tolkverksamhet i statlig regi)

Konkurrensverkets bedömning: KV kunde konstatera att Statens invandrarverk inte agerade i en företagarroll när man beslutade att inrätta ett kompetenscetrum i egen regi. KL var därför inte tillämplig. KV betonade vikten av att verksamheten vid kompetenscentrum hålls organisatoriskt och redovisningsmässigt klart åtskild från övrig verksamhet.

Jönköpings läns landsting Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (subventionering av vuxentandvård)

Konkurrensverkets bedömning: KV framhöll att skattesubventionering av folktandvård kunde innebära underprissättning i KL:s mening. Vuxentandvårdens priser regleras dock genom en statlig tandvårdstaxa och eventuell underprissättning blev inte aktuell att pröva. KV framhöll att en förutsättning för att uppnå konkurrensneutrala villkor på tandvårdsmarknaden är att folktandvårdens olika verksamheter är redovisningsmässigt och organisatoriskt klart åtskilda.

Göteborgs kommun. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (subventionering av "avknoppad" privat tandteknikerverksamhet)

Konkurrensverkets bedömning: KV ansåg att i rollen som upphandlare av tandtekniska tjänster var kommunen inte företag i KL:s mening. I sin egenskap av uthyrare av lokaler var dock kommunen ett företag i KL:s mening. "Avsiktskriteriet" var dock inte uppfyllt vilket medförde att "de subventionerade hyrespriserna" inte var i strid med KL. Utförsäljningen av den tandtekniska verksamheten hade gjorts utan att andra presumtiva köpare fått lämna anbud. Kommunen gav stora ekonomiska fördelar till det privata tandteknikerföretaget. Kommunens agerande kunde inte anses överensstämma med önskvärda principer om tillvaratagande och utnyttjande av konkurrens för att erhålla förmånliga inköpsvillkor. Förfarandet kunde också försvåra för andra företag att

effektivt konkurrera på denna marknad.

Kronobergs läns landsting. Ifrågasatt konkurrenssnedvridning vid stödgivning (stöd till och subventionering av tandvårdsföretag)

Konkurrensverkets bedömning: Landstinget och det landstingsägda bolaget var i sin stödgivande roll inte företag i KL:s mening. I sin roll som utgivare av subventioner för lokaler och utrustning var bolaget företag enligt KL men här var det s.k. "avsiktskriteriet" inte uppfyllt.

Konkurrensverket har efter att verkets rapport överlämnats till utredningen redovisat ytterligare ett tiotal ärenden som rör de konkurrensproblem som anges i kommittédirektiven. Dessa ärenden förändrar dock inte den analys som verket gjort och återges därför inte i betänkandet.

8.4 Konkurrensverkets analys av klagomålsärendena

Konkurrensverket har på vårt uppdrag redogjort för sina erfarenheter av ovan redovisade klagomålsärenden. De områden och branscher som berörs i Konkurrensverkets rapport om klagomålsärenden är följande: bostadsmarknaden inklusive fastighetsförvaltning, brandredskap inklusive service, dagskassehantering, friskvård (främst gym och work-outverksamhet), företagshälsovård, gaturenhållning, hotell, viss laboratorieverksamhet, vissa konsulttjänster, lokaluthyrning, mät- och kartritningstjänster, måltidsverksamhet, primärvård, sjukvårdsartiklar, sophämtning, städning, tandvård, tolktjänster, transporter (buss, båt, helikopter, taxi), tvätteriverksamhet, tjänster på mervärdesskatteområdet och äldreomsorg.

Konkurrensverket gör följande analys av klagomålen.

1) Konkurrenslagen kan oftast inte användas för att ingripa mot aktualiserade konkurrensproblem.

2) Offentliga aktörer har ofta inte anpassat sin kostnadsredovisning till vad som krävs i en konkurrenssituation.

3) Det är i vissa avseenden oklart vilka regler eller förutsättningar som

gäller när offentliga aktörer dels konkurrerar med andra företag, dels ger stöd till enskilda företag.

4) Införande av konkurrens i offentlig sektor har ibland utmärkts av otillräckliga förberedelser och kunskaper om konkurrenslösningar.

5) Antalet anmälningar är sannolikt få jämfört med omfattningen av konkurrensproblemet med skattesubventioner och konkurrens som rör offentliga aktörer.

Tillämpning av konkurrenslagen (KL)
Enligt Konkurrensverket är ett viktigt skäl varför KL inte varit tillämplig på de aktuella konkurrensproblemen att myndigheters ifrågasatta beslut eller agerande inte varit ett led i en företagarroll, vilket är en huvudförutsättning för att tillämpa KL. Det gäller t.ex. vid myndigheters stödgivning till enskilda företag. Normalt är inte heller myndigheter företag i KL:s mening i funktionen som upphandlare av varor och tjänster som tillhandahålls invånarna och där upphandlingen inte görs i en företagarroll.

Detsamma gäller när statliga myndigheter, kommuner och landsting och deras bolag konkurrensutsätter egen verksamhet genom anbudstävlan där egenregienheten deltar med eget anbud. Om egenregienheten/förvaltningens anbudspris (internpris) inte täcker verksamhetens kostnader kan en ifrågasatt underprissättning anses falla utanför KL:s tillämpningsområde. Ett skäl är att förvaltningen tillhör samma juridiska person som den offentliga aktören som svarar för upphandlingen och gör valet av anbudsgivare. Egenregienhetens anbud kan med hänsyn härtill närmast anses likställt med interna inköpsvillkor.

Verket anser att ett i princip likartat problem också kan förknippas med lagen om offentlig upphandling. Denna lag omfattar köp mellan två juridiska personer. Således kan myndighetens köp från egenregienhet efter en anbudstävlan inte anses omfattas av LOU och köpet skulle därmed inte kunna prövas enligt denna lag. Kommunalt köp från egen förvaltning är nämligen en ekonomisk transaktion inom samma juridiska person, vilket inte kan anses vara en upphandling i LOU:s mening. Verket anser därför att företag som efter en kommunal anbudstävlan förfördelats i förhållande till kommunens/landstingets egen förvaltning har små eller egentligen inga möjligheter att få rättelse med stöd av LOU. Detta förfarande av offentlig aktör innebär i praktiken avbruten upphandling/anbudstävling. Sådant förfarande kan heller inte i princip

prövas enligt lagen om otillbörligt upphandlingsbeteende. Konkurrensverket har i ett remissyttrande över förslaget framfört att det är angeläget från konkurrenssynpunkt att förslaget i departementspromemorian Avbrutna upphandlingar och interna bud (Ds 1994:83) genomförs.

När KL har varit tillämplig vid ifrågasatt underprissättning är det två skäl som i de flesta fall bidragit till att Konkurrensverket bedömt att prissättningen inte varit i strid med KL. Det första skälet är att den offentliga aktören inte bedömts vara dominerande på den relevanta marknaden. Ifrågasatt underprissättning har således fallit utanför KL:s förbud. Det andra skälet är att syftet att syftet att slå ut konkurrenter genom en prisreduktion inte har kunnat beläggas. Här har förekomsten av ett kommersiellt vinstmotiv en central roll. Oftast är det också svårt att koppla ett sådant vinstmotiv till att offentliga aktörer underprissätter sin verksamhet.

Utöver dess skäl framhålls att redovisningssystemen i offentlig sektor ofta inte har anpassats till vad som krävs i en konkurrenssituation. Därför har det varit resurskrävande och mycket svårt att klarlägga sambandet mellan verksamhetens kostnader och tillämpat pris, vilket kan vara ett hinder för att tillfredsställande slutföra en prövning enligt KL av offentliga aktörers ifrågasatta underprissättning.

Ej anpassad kostnadsredovisning

Enligt Konkurrensverket har redovisningssystemen i offentlig sektor ofta inte förändrats i takt med utvecklingen mot konkurrens i offentlig sektor. Det har inneburit att den offentliga aktören inte till fullo kunnat visa kostnaderna för verksamheten. Kunskap om dessa kostnader får sägas vara bland de viktigaste förutsättningarna vid priskalkylering i offentlig sektor, inte minst vid upphandling och anbudskonkurrens. Det innebär också att översyn och eventuell ändring av redovisningssystemen bör vara ett väsentligt inslag vid förberedelser av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet.

Inom offentlig sektor är det vanligt att olika verksamheter drivs integrerat inom samma förvaltning eller bolag. En eller flera av dessa verksamheter kan vara konkurrensutsatt. Risken är då påtaglig för s.k. korssubventionering mellan icke konkurrensutsatt och konkurrensutsatt verksamhet om sistnämnda verksamhet inte är organisatoriskt klart åtskild från övrig verksamhet och heller inte har en egen kostnadsredovisning. Subventionering av konkurrensutsatt verksamhet kan i sin

tur ge upphov till en prissättning som inte täcker verksamhetens kostnader. Enligt Konkurrensverkets erfarenheter har offentliga aktörer ofta inte särredovisat konkurrensutsatt verksamhet.

Verket framhåller att indirekta kostnader, t.ex. kostnader för central administration och lokaler, på ett rimligt sätt skall fördelas på olika förvaltningar/enheter och verksamheter. Dessa kostnader kan utgöra uppemot 30 procent av de totala kostnaderna för en viss verksamhet/tjänst. Enligt Konkurrensverkets erfarenheter förekommer också att statliga myndigheter i nämnda avseende inte heller har utvecklat sin kostnadsredovisning. I Konkurrensverkets rapport "Kommunal kostnadsredovisning - konkurrensinriktade åtgärder i beställar- och utförarmiljö", utvecklas närmare vilka förbättringar som enligt verket behöver vidtas beträffande kommuners och landstings kostnadsredovisning från bl.a. konkurrenssynpunkt.

Enligt Konkurrensverkets mening är det en ej utvecklad kostnadsredovisning, i kombination med att offentlig verksamhet normalt garanteras av skattemedel som kanske utgör de främsta skälen till klagomålen mot offentliga aktörers prissättning vid konkurrens med privata företag. För närvarande finns det heller inte en tillfredsställande garanti för att denna konkurrens inte snedvrids med stöd av skattemedel. Förhållanden på redovisningsområdet i offentlig sektor kan enligt verket medföra en påtaglig risk att införande av konkurrens kan tendera att bli ett mål i sig i stället för ett medel för effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser.

Oklara regler och förutsättningar

Enligt Konkurrensverket är det i vissa avseenden oklart vilka regler och förutsättningar som gäller för offentliga aktörer när dessa agerar på konkurrensmarknaden. En i sammanhanget väsentlig oklarhet är vilka undantag som gäller från kommunallagens förbud mot att driva spekulativ verksamhet. De prejudicerande rättsfallen är förhållandevis få och det finns även motstridiga domstolsbeslut. Nuvarande överklaganderegler innebär också att det finns små möjligheter för privata företag att få rättelse med stöd av kommunallagen om en kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag etablerar sig i en bransch, t.ex. börjar utföra måltids-, städ-, eller tvätteriverksamhet på den "öppna" marknaden såsom framgår av de redovisade klagomålen till Konkurrensverket.

Ett närliggande konkurrensproblem och en oklarhet i kommunallagens

regelverk gäller kommunernas och landstingens möjlighet att utföra tjänster åt varandra, vilket i förekommande fall normalt skall, med hänsyn till LOU:s tillämpningsområde, föregås av en anbudstävlan. Enligt kommunallagen gäller undantag från lokaliseringsprincipen om kommunen eller landstinget har tillfällig överskottskapacitet. För närvarande undersöker en arbetsgrupp inom regeringskansliet förutsättningarna för kommuner och landsting att vissa fall få utföra s.k. extern uppdragsverksamhet och därmed undantas från bl.a. lokaliseringsprincipen.

Verket anser att offentlig stödgivning till enskilda företag är ett väsentligt konkurrensproblem. Den som får stödet får en konkurrensfördel och det gäller alltid att väga stödets positiva effekter på sysselsättning mot negativa effekter på konkurrensen på berörd marknad. I berörda statliga stödförordningar ges dock i princip ingen vägledning hur stöd skall utgå för att konkurrensintresset skall kunna beaktas tillsammans med andra mål med stödet. Kommunallagen har relativt klara regler för stödgivning, men reglerna innebär att ett företag som inte är kommunmedlem inte får överklaga ett kommunalt beslut om stöd till företagets konkurrent och därmed få rättelse.

Ibland har, som framgår av klagomål till Konkurrensverket, offentlig verksamhet privatiserats samtidigt som relativt omfattande stöd givits till denna verksamhet. Stödet har givits som direkta bidrag, nedsättning av hyror, förmånliga villkor för uthyrning av nödvändig utrustning m.m. Sådana fall av stödgivning har såvitt Konkurrensverket känner till inte prövats av domstol enligt kommunallagens bestämmelser. Om berörd stödgivning skall likställas med stöd till enskilda näringsidkare enligt kommunallagens bestämmelser kan heller inte sägas med säkerhet.

Av Konkurrensverkets rapport "Offentligt stöd till näringslivet", som tillställts regeringen i mitten av 1994, och av de ärenden som redovisas i föreliggande rapport, framgår att statliga myndigheter inte alltid har kunskap om vilken effekt en viss stödgivning kan få på marknadens konkurrensförhållanden.

Konkurrenssnedvridningar som kan följa av offentlig stödgivning gäller, förutom direkta stöd till företag, även indirekta stöd. Enligt verket framkommer det av Konkurrensverkets ärenden att kommunala aktörer som uppträder på en konkurrensmarknad samtidigt har uppdrag från den egna kommunen eller landstinget utan att detta föregåtts av en upphandling genom anbudskonkurrens. Detta skydd mot konkurrens får ses som

en klar fördel, särskilt när dessa "direktköp" från den egna förvaltningen täcker en väsentlig del av den totala verksamhetens intäkter.

Av Konkurrensverkets ärenden framkommer också att kommunen eller landstinget ibland har tecknat kontrakt med eget bolag om att utföra en viss tjänst åt kommunen eller landstinget för en relativt lång tidsperiod. Dessa avtal innehåller också ibland s.k. förlängningsklausuler som innebär att sådana avtal i princip kan förlängas i "det oändliga" om någon av avtalsparterna inte säger upp avtalet. Det finns enligt Konkurrensverkets mening skäl att anta att denna form av förlängningsklausuler är vanligt förekommande. Att förlänga sådana avtal ett flertal gånger motverkar syftet med LOU, dvs. att utnyttja konkurrensen på marknaden för att erhålla förmånliga inköpsvillkor. Det är dock oklart vad som gäller enligt LOU i sådana fall.

Det är också fråga om indirekt stödgivning när kommuner eller landsting ger jämförelsevis förmånliga lån inklusive kommunal borgen till sina bolag. Av redovisade fall framgår också en form av indirekt stödgivning som innebär att myndigheter anslår medel för marknadsföring av egen konkurrensutsatt verksamhet som kan ha inneburit en i sammanhanget klar konkurrensfördel.

Otillräckliga förberedelser och kunskaper om konkurrenslösningar
Enligt Konkurrensverkets har införandet av konkurrens i offentlig sektor ibland utmärkts av otillräckliga förberedelser. Syftet med konkurrenslösningar och vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att privata företag skall få utföra verksamhet åt kommunen eller landstinget har t.ex. inte fastställts i förväg. Detta framgår bl.a. av fallet med Landstinget Dalarna respektive Bohuslandstinget och anbudskonkurrens om egenregiverksamhet/vårdtjänster. Sistnämnda fall visar också att även om extern anbudsgivare i förhållande till egenregienhet skulle lämnat det förmånligaste anbudet (pris- och kvalitetsmässigt) har den externa anbudsgivaren i princip inte någon möjlighet att med stöd av lagstiftningen på upphandlingsområdet få rätt mot kommunen eller landstinget om egenregienheten skulle utses till "vinnare".

Enligt verket handlar dessa klagomål i grunden om att berörda företag inte anser att man kan konkurrera på lika villkor med den privatiserade verksamheten under rådande förutsättningar. I sådana fall kan man knappast inte tala om konkurrenslösningar. Redovisat beteende kan bli en dyr lösning för invånarna/skattebetalarna jämfört med en konkurrensutsättning av verksamheten.

I andra ärenden blir i stället frågan vad myndigheten vill uppnå med att konkurrera med egen verksamhet på marknaden. I fallet med Försvarsmakten och beställningstrafik med buss tycks det främsta syftet vara att öka intäkterna i verksamheten. Att utnyttja konkurrens som ett medel att effektivisera egen verksamhet har inte nämnts i detta fall. Det gäller också att i princip de fall där kommunala aktörer börjat konkurrera på marknaden utan att den del av verksamheten, oftast merparten, som tillhandahålls egen kommun eller eget landsting är konkurrensutsatt.

Konkurrensverket slutsats av redovisade ärenden blir att otillräckliga förberedelser och bristande kunskaper om en konkurrensmarknads funktionssätt har bidragit till att införande av konkurrens, eller vad man ibland närmast felaktigt kallat konkurrenslösning, i offentlig sektor inte alltid tycks ha blivit en lyckad lösning för invånarna/skattebetalarna.

Få anmälningar jämfört med problemens omfattning
Oftast är det mindre företag som klagar hos Konkurrensverket på offentliga aktörers beteende i konkurrenssammanhang. Det främsta skälet torde enligt verkets bedömning vara att dessa företags större eller största kunder ofta är stat, kommun och/eller landsting.

Anmälningarna till Konkurrensverket är enligt verket sannolikt få jämfört med omfattningen av redovisade konkurrensproblem. Denna slutsats grundas bl.a. på otaliga samtal och frågor som verket får från företag som ansetts sig förfördelade av myndigheter. Samtidigt har man upplyst om att man inte vill göra en anmälan då detta antas leda till minskade möjligheter att i framtiden göra affärer med den offentliga sektorn.

Nämnda "affärsmotiv" för att inte anmäla ett visst agerande kan väga tyngre hos företag med rikstäckande verksamhet än hos företag som främst agerar på lokala eller regionala marknader. Den förstnämnda företagskategorin har generellt sett relativt större ekonomisk riskspridning, vilket bl.a. beror på att man i många fall har ett stort antal kommuner och landsting som kunder.

En ytterligare orsak till att företag avstår från att göra anmälan till Konkurrensverket är enligt verket att man, efter bl.a. Konkurrensverkets information, känner till de små möjligheter som finns att få rättelse med stöd av KL vid underprissättning och skattesubventionering av konkurrensutsatt verksamhet. Verket framhåller att tillkomsten av LOU och lagen om otillbörligt beteende vid offentlig upphandling har bidragit

till större rättssäkerhet för enskilda anbudsgivare vid offentlig upphandling. Reglerna kan dock inte tillämpas vid ett konkurrensbegränsande beteende vid offentlig upphandling som görs inom ramen för den offentliga aktörens producentroll, t.ex. när den offentliga aktören sätter priser som understiger verksamhetens kostnader.

8.5 Maria Bengtssons analys

Sex fallstudier av upplevda konkurrensproblem

På vårt uppdrag har ekon. dr. Maria Bengtsson, vid Handelshögskolan i Umeå, genomfört sex fallstudier av konkurrenssituationer där offentliga aktörer upplevs snedvrida konkurrensen. I fyra av fallen har den offentlige aktören anmälts till Konkurrensverket. Dessa fall finns även refererade i verkets rapport. Utifrån intervjuer med privata företag, politiker och tjänstemän beskrivs de konkurrensproblem som de inblandade parterna upplevt i konkreta konkurrenssituationer och en analys görs av de upplevda konkurrensproblemens orsak och karaktär. Studien återfinns i sin helhet i bilaga 3. och sammanfattas i det följande.

Exempel på fyra olika typer av upplevda konkurrensproblem

1. Konkurrensproblem vid stöd och subventioner - två exempel

Det första exemplet är hämtat från Sundsvalls kommun som dels anses subventionera den egna verksamheten, dels genom föreningsbidrag anses snedvrida konkurrensen mellan de privata aktörerna. I början av 1993 öppnade Sundsvalls kommun "Hälsokällan", som enligt kommunen var en fristående friskvårdssatsning som skulle fungera som komplement till övriga aktiviteter i sporthallen. Ett prispaket erbjöds som inkluderade ett lågt introduktionspris och rabatter till kommunens anställda och till arbetslösa. Kommunens agerande väckte starka känslor hos de privata gymägarna i Sundsvall. Under våren 1993 anmäldes Sundsvalls kommun till Konkurrensverket (KV). KV fann inte att Hälsokällan hade en dominerande ställning på marknaden, varför prissättning inte kunde anses strida mot KL. Det andra exemplet är hämtat från hotell- och restaurangbranschen i Hallsberg. Hotell Stinsen drevs tidigare av ett kommunalt bolag som av olika anledningar försattes i konkurs. För att hotellverksamheten skulle drivas vidare upphandlades därför entreprenaden för driften av Stinsen i konkurrens på den privata marknaden.

Familjen Bengtsson erhöll entreprenaden. Trots att Hotellet övergick i privat ägo har kommunen fortsatt att stödja verksamheten genom att subventionera lokalhyran. Konkurrenten Loket menar att detta ger upphov till en snedvridning av konkurrensen.

2. Konkurrensproblem vid försäljning av överskott - två exempel

Det första exemplet är hämtat från Umeå kommun. 1993 konkurrensutsattes Umeå kommuns städverksamhet och kommunens städavdelning förlorade därigenom delar av sin städvolym till privata entreprenörer. För att kompensera volymbortfallet lämnade städavdelningen anbud på den privata städmarknaden. Bl.a. lämnade kommunen in anbud på städning hos fastighetsbolaget Foco. Prisskillnaden mellan de privatas anbud och kommunens visade sig vara påtaglig. Detta gav upphov till starka reaktioner från de privata entreprenörerna och deras intresseorganisation anmälde till slut sin misstanke om att kommunens städverksamhet var skattesubventionerad till KV. Men hänvisning till konkurrenslagstiftningen fann KV dock ingen anledning att vidta någon åtgärd (se även avsnitt 8.3.1 s. 16). Det andra exemplet är hämtat från tandvården i Västernorrlands län. Folktandvården har monopol på barn- och ungdomstandvården (0-19-åringar), men konkurrerar med privattandläkarna om vuxentandvården. Kundgruppen 20-åringar beskrivs som ett speciellt och mycket attraktivt kundsegment eftersom de för första gången i sitt liv är fria att själva välja om de vill vända sig till folktandvården eller till privata tandläkare. För att komma in på denna marknad erbjöd privattandläkarna förmånliga tandvårdscheckar till denna kundkategori. När Folktandvården svarade med att erbjuda liknande checkar anmälde privattandläkarna dem till KV med misstanke om missbruk av dominerande ställning. KV fann dock inte att Folktandvården kunde fällas för detta med stöd av KL (se även avsnitt 8.3.1 s.17).

3. Konkurrensproblem vid offentliga upphandlingar - ett exempel

Detta exempel är hämtat från Östersunds kommun. 1994 beslöt Östersunds kommun att konkurrensutsätta delar av kommunala äldreomsorgen. Ett antal anbud inkom och av dessa visade sig anbuden från Radius och kommunens verksamhetsförvaltning vara de mest intressanta. Tjänstemännen utvärderade anbuden. Eftersom Radius anbud var tre miljoner billigare per år och de bedömdes klara de kvalitetskrav som ställdes förordade de Radius. De flesta trodde att saken var klar, men när beslutet skulle fattas röstade de socialdemokratiska politikerna

och miljöpartisten emot Radius. Argumentet var att Radius skulle minska personalen i så stor omfattning att kvalitén skulle bli lidande. Men en rösts övervikt antogs därför kommunens eget anbud, vilket av tjänstemännen, Radius och de borgerliga politikerna upplevdes vara konkurrenssnedvridande.

4. Offentliga aktörers möjlighet att öka konkurrensdynamiken - ett exempel.

I de exempel som tidigare beskrivits har offentliga aktörer upplevts snedvrida konkurrensen på den privata marknaden. Ibland anser sig emellertid även offentliga aktörer vara förhindrade att konkurrera. Så upplevs situationen vara för det kommunala bussbolaget Göteborgs Spårvägar AB. Konkurrensen om Göteborgs kollektivtrafik kan beskrivas som statistik. I kranskommunerna dominerar Linjebuss och Swebus marknaden. Dock bedrivs ingen egentlig konkurrens mellan dem eftersom uppdragsgivaren skriver s.k. incitamentsavtal med utövarna som ständigt förnyas. Även konkurrensen om kollektivtrafiken i Göteborgs stad är statistik eftersom göteborgs Spårvägar AB har monopol på stora delar av trafik. 1993 konkurrensutsattes emellertid en tredjedel av busstrafiken i Göteborgs stad och ett fortsatt konkurrensutsättande skulle bidra till en ökad konkurrensdynamik. På Göteborgs Spårvägar AB anser man dock att även kollektivtrafiken i kringkommunerna bör konkurrensutsättas och att alla bör ges möjlighet att konkurrera i regionen som helhet. Om inte, är risken stor att det kommunala bolaget försätts i konkurs. Även på Linjebuss anser man att konkurrensutsättande leder till ökad konkurrensdynamik men att den kommunala kompetensens begränsning av kommunala bolags verksamhet är relevant.

Genom en analys av de exempel som presenteras ovan har det varit möjligt att identifiera ett antal upplevda konkurrensproblem samt att beskriva dess orsaker och karaktär. I det följande skall tre huvudtyper av problem diskuteras, varefter en mer principiell diskussion förs om konkurrensproblemens inverkan på vad som kan benämnas för en fungerande konkurrens.

Konkurrens på ojämlika villkor - ett upplevt konkurrensproblem.

1. Dominans och tillträde till marknaden

Konkurrenslagen ger ramarna för hur organisationer som är att betrakta som företag skall agera på marknaden. Ett viktigt förbud i konkurrenslagen är förbudet mot missbruk av dominerande ställning, vilket inte varit möjligt att påvisa i något av de fall som ingår i denna studie. Många av de studerade företagen menar ändå att kommunen till följd av sin finansiella styrka och starka ställning snedvridit konkurrensen. De definierar alltså dominerande ställning på ett annat sätt. Aktörerna beskriver den relevanta marknaden utifrån den upplevda konkurrensen, vilket inte alltid stämmer överens med konkurrenslagens produkt- och geografiska marknadsdefinition. I flera av de studerade fallen, t.ex. i Sundsvall, Göteborg och Umeå har även marknadernas gränser visat sig vara oklara. Den relevanta marknaden beskrivs av de privata företagen som de delsegment av marknaden där konkurrenterna möter varandra. en del kommuner talar istället om den totala marknaden. Att avgöra vad som skall anses utgöra den relevanta marknaden kopplas även till tidpunkten när bedömningen görs. I Sundsvall anser man att bedömningen bör inkludera effekterna av den kommunala etableringen i termer av utslagning och koncentration. Sundsvalls kommun har enligt de privata företagen erhållit en dominerande ställning efter att två företag tvingats lämna marknaden.

Svårigheten att definiera marknaden kan relateras till förekomsten av etableringshinder. I flera av de studerade fallen finns etablerings-hinder som avgränsar marknadssegmenten. Det finns även exempel på situationer när etableringshindren har varit helt oöverstigliga vilket inneburit att delar av marknaden varit stängd för konkurrens. Vissa av de etableringshinder som återfunnits i de fall som studerats är möjliga att undanröja medan andra måste beskrivas som svårlösta dilemman. För att ta ett exempel innebär kommunens stegvisa konkurrensutsättande att konkurrenterna inte kan mötas och konkurrera intensivt med varandra på marknaden i sin helhet, vilket vore önskvärt. Rent teoretiskt erhåller kommunen därigenom en möjlighet till differentierad prissättning mellan icke konkurrensutsatt och konkurrensutsatt verksamhet, vilket man t.ex. misstänker i Umeåfallet. Detta etableringshinder är emellertid svårt att undanröja. Kommunen har ej kunskap eller kompetens att "över en natt" gå från en helt skyddad marknad till en fullständigt konkurrensutsatt marknad. Konkurrensutsättandet bör ske stegvis för att inte riskera att den kommunala aktören slås ut från marknaden, vilket t.ex. Göteborgs

Spårvägar befarar skall bli ett resultat av fortsatta upphandlingar. Mångfalden i konkurrensen skulle därigenom minska vilket inte heller är önskvärt. Dilemmat kvarstår alltså.

2. Olika ekonomiska förutsättningar

Den finansiella styrka och starka ställning som kommunen ofta upplevs ha leder även till att de ekonomiska förutsättningarna för privata och offentliga aktörer skiljer sig åt. Skillnaderna i aktörernas ekonomiska förutsättningar anses möjliggöra underprissättning. I inget av de fall som anmälts till Konkurrensverket har detta varit möjligt att påvisa, vilket bl.a. kan förklaras av de svårigheter som är förknippade med en bedömning av priset relativt kostnaderna. Kommunernas redovisningssystem upplevs ofta vara bristfälligt när det gäller att redovisa kostnaderna för verksamheten, vilket utgör ett hinder för att komma till rätta med problemen.

De privata aktörerna måste sätta ett pris som täcker kapitalkostnaderna, uppfyller uppställda avkastningskrav, ger vinst på lång sikt samt täcker alla andra självkostnader dvs. kostnader för lokaler, personal, material, etc. I de fall när underprissättning misstänks har de privata aktörerna hävdat att kommunen/landstinget inte behövt ta hänsyn till alla dessa faktorer i sin prissättning. För det första upplevs kapitalkostnaderna och avkastningskraven vara olika för privata och offentliga aktörer. Det hävdas t.ex. att Hälsokällans investeringar finansierades via anslag, vilket i princip skulle innebära att de erhöll kapital gratis,vilket privata företag inte gör. Detta måste beskrivas som ett konkurrensproblem. Även privata företag kan erhålla liknande fördelar om kommunen subventionerar privat verksamhet. Exempel på detta återfinns både i sundsvall där föreningsgymmen erhåller föreningsbidrag och i Hallsberg där Stinsen till skillnad från konkurrenten inte behöver betala någon hyra och enligt vissa även erhåller gratis arbetskraft. Att kommuner inte har samma avkastningskrav och kapitalkostnader kan emellertid även beskrivas som ett dilemma. I Umeå poängterar man på städavdelningen att man inte har möjlighet att själva generera kapital, avsätta medel till fonder och alltså själva finansiera framtida investeringar, eftersom städavdelningen inte får gå med vinst. I stället måste de äska medel i konkurrens med andra kommunala verksamheter när en investering är nödvändig. För att villkoren skall vara lika måste de offentliga och privata aktörernas kapitalkostnader och avkastningskrav vara jämförbara.

En annan anledning till att underprissättning ifrågasätts är att kost-

naderna upplevs vara korssubventionerade. I Sundsvall roterade personalen mellan olika verksamheter i Sporthallen. i Västernorrland kunde samma tandläkare, sköterskor, utrustning etc. användas för vuxentandvård såväl som för den anslagsfinansierade barn- och ungdomstandvården samt specialisttandvården. För att separera de olika verksamheternas kostnader används schablonberäkningar utgående från antalet patienter inom resp. verksamhetsområde. Att kommuner/landsting blandar olika verksamheter på detta sätt gör det svårt att fastställa den verkliga kostnaden för verksamheten. Eftersom det är nästan omöjligt att granska om fördelningen av kostnaderna skett på ett riktigt sätt, ger det även upphov till en misstanke hos de privata aktörerna om att verksamheten subventioneras.

Kommuner och landsting upplevs inte vara utsatta för samma risker som privata företag vilket kan beskrivas som en ekonomiskt relaterad fördel. En skillnad som ofta förs fram är att t.ex. kommuner aldrig går i konkurs vilket är risken för privata företag. Invändningar som förs fram mot detta är att kommunen i sig kanske inte går i konkurs men att enskilda verksamheter kan avyttras. I Göteborgs kommun hävdar man t.ex. att man har för avsikt att fortsätta konkurrensutsättandet, vilket enligt Göteborgs Spårvägar AB skulle innebära att de tvingas i konkurs. En av politikerna i Umeå kommun anser att man vid konkurrensutsättande måste vara effektivare än egenregin. Små kommunala enheter som konkurrerar med stora rikstäckande eller internationella organisationer menar även att de har en mindre tryggare tillvaro eftersom de är helt beroende av den lokala verksamheten. Åsikterna går alltså isär om konkurs utgör en större risk för privata företag än för offentliga aktörer.

3. Ojämlika konkurrensfördelar

Relationsfördelar nämns vid sidan om de ekonomiska fördelarna när konkurrensen i gränslandet mellan det privata och det offentliga beskrivs. Kommunen beskrivs som en stor organisation med många kontaktytor. De flesta organisationer anses dessutom sträva efter att utveckla goda relationer med kommunen. Detta anses i Sundsvallsfallet förklara varför ett flertal stora företag i Sundsvallstrakten erbjuder sina anställda träningsmöjligheter på Hälsokällan. Vuxentandvården i Västernorrland utgör ett annat exempel på när den offentliga aktören anses ha relationsfördelar relativt de privata. Folktandvården kan under 19 år av en patients liv bygga upp goda relationer till patienten som sedan är avgörande för patientens val av tandläkare när de övergår till vuxentandvården. Om goda relationer utvecklas finns en lojalitet för och

tillit till motparten som är svår att bryta. Det blir till en konkurrensfördel för Folktandvården.

Kommuner och landsting anses även ha sortimentsfördelar relativt privata företag. Hälsokällan kan till skillnad från de privata gymen erbjuda ett helt sortiment av aktiviteter med simhall, bowlinghall, gym, etc. Stinsen erhåller samma typ av fördel tack vare den hyressubventionering som kommunen ger. Eftersom lokalerna inte kostar pengar kan de erbjuda ett helt konferenspaket till kunden. Relations- och sortimentsfördelar kan förklaras av att kommunen är en stor organisation. En fråga som kan ställas är om även stora privata företag har samma typ av fördelar i konkurrens med små kommunala företag? Följdfrågan blir om det är aktörernas relativa storlek eller om det är det faktum att den ena aktören är privat och den andra är offentlig som ger upphov till de upplevda konkurrensproblemen?

Två olika världar möts - ett konkurrensproblem

1. Dubbla roller

De konkurrensproblem som uppstår i gränslandet mellan det privata och det offentliga kan delvis förklaras av att det är två helt olika organisationer som möts. Organisationernas verksamheter har i grunden två helt olika syften. Den offentliga aktören skall tillgodose samhällsmedborgarnas behov medan privata företag är vinstdrivande och ytterst skall tillgodose ägarnas intressen. Att organisationerna har olika funktion innebär även att helt olika normer och värdesystem utvecklas inom de två sektorerna. När dessa två världar möts uppstår problem.

Den offentliga aktören skall fungera dels som en offentlig myndighet dels som ett privat företag. Att hantera de dubbla roller som detta medför är problematiskt. Kommunen är t.ex. både beställare och utförare. Även om man försökt att separera dessa roller kan t.ex. utföraren hjälpa beställaren att utforma kravspecifikationerna därför att de har den största kompetensen på detta område, vilket var fallet i Umeå. I de flesta fall som här studerats upplevs emellertid kommunerna ha lyckats ganska väl med att separera beställar-utförar-rollerna. Den närhet och förståelse som finns mellan beställare och utförare, till följd av att de båda uppgifterna tidigare varit integrerade, ses i sig som ett problem men accepteras eftersom det är en oundviklig konsekvens av att egenregiverksamheten konkurrensutsätts.

Andra dilemman kan emellertid uppstå till följd av att kommunen både

skall fungera i rollen som företag och som förvaltning. Många kommuner har dålig ekonomi och stora sparkrav. Det är utifrån kommunens huvudsakliga uppgift rimligt att alla hjälper till att bära de kostnader som den kommunala verksamheten ger upphov till. Göteborgs Spårvägar AB ålades t.ex. därför ansvaret för museiverksamhet vilket motiverades utifrån ett solidariskt tänkande och lika ansvar för de kommunala uppgifterna. Göteborgs Spårvägar tvingas därigenom att bära kostnader som inte de privata företagen har. Detta försvårar ett företagsekonomiskt riktigt agerande från göteborgs Spårvägars sida.

Till sist kan även uppdelningen av arbetsuppgifter och ansvar mellan tjänstemännen och politikerna i en kommun ge upphov till problem. Tjänstemännen utvärderar t.ex. anbud utifrån så objektiva grunder som möjligt medan politikerna fattar beslut utifrån politiska överväganden, vilket var fallet i Östersund. Principiella uppfattningar om hur vård skall bedrivas, hur man bäst tillfredsställer väljarnas krav etc. kan bli avgörande för beslutet snarare än de premisser som tjänstemännen angett i förfrågningsunderlaget. Dessutom kan den politiska majoriteten skifta under upphandlingens gång. Relationen mellan tjänstemän och politiker kan även vara det omvända. I Sundsvall t.ex. tog tjänstemännen delvis "saken i egna händer". Inget formellt beslut fattades om att starta Hälsokällan och politikerna tog ej ställning till om tjänstemännens kalkyler och bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna av investeringen var tillräckliga. Kommuner skall fungera som beställare och utförare, som offentlig förvaltning och företag och det skall finnas politiker och tjänstemän. Dessa dubbla roller ger upphov till dilemman av olika slag.

2. Mellan två stolar

Vissa ansvarsområden som tidigare haft en naturlig plats i en organisation har genom de förändringar och den omorganisation som genomförts i många offentliga organisationer hamnat mellan två stolar. I beskrivningen av Östersunds upphandling av vårdtjänster kan man mellan raderna utläsa att arbetsgivaransvaret var ett av de främsta motiven till att egenregin erhöll anbudet trots att Radius både kvalitets- och prismässigt bedömdes vara ett mer fördelaktigt alternativ. Beställaren tvingas att även ta ett arbetsgivaransvar om det inte i förväg klart definierats vem som skall föra de anställdas talan vid en upphandling. Ett annat dilemma, vid bedömningen av externa anbud, är den anställningsgaranti som återfinns i de flesta kommuner som här studerats. I stället för att bedöma vilket anbud som är billigast kan kommunen göra en bedömning av hur stor kostnadsbesparing som erhålls om

nedskärningar av personal exkluderas från de externa anbuden. Detta eftersom anställningsgarantin innebär att kostnaden för personalen kvarstår, men flyttas till en annan enhet. Om så är fallet gäller inte de spelregler som angetts i förfrågningsunderlaget vilket är ett konkurrensproblem.

Ansvaret att bidra till ökad samhällsnytta kan även bildligt talat hamna mellan två stolar. Samma åtgärd kan både vara negativ och positiv ur ett samhällsperspektiv, vilket kan illustreras med ett exempel från fallen. Folktandvårdens monopol inom barn- och ungdomstandvården beskrivs av vissa som nödvändigt för att 0-19åringarna skall få så bra tandvård som möjligt. Genom folktandvårdens monopol förhindras emellertid aktörerna att konkurrera vilket är negativt ur ett samhällsnyttoperspektiv. Monopolet kan alltså enligt landstinget försvaras därför att det bidrar till ökad samhällsnytta, samtidigt som det är förkastligt ur ett samhällsnyttoperspektiv därför att en fungerande konkurrens omintetgörs. Landstingets avtal med folktandvården kan inte beskrivas som konkurrensbegränsande samarbete även om det i praktiken är det. Varken den lagstiftning och rättspraxis som ligger till grund för bedömningen av vad som kan anses vara konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning kan tillämpas på den beskrivna situationen utan den faller bildligt mellan två stolar.

Missförstånd och osäkerhet - ett konkurrensproblem

Ur fallstudierna har det framkommit att många missförstånd mellan privata och offentliga aktörer kan förklaras av att de inte talar samma språk. Vad som definieras som marginell verksamhet skiljer sig t.ex. åt. I ett flertal av de studerade fallen hävdar kommunerna att de bedriver marginell verksamhet på den privata marknaden. De definierar då marginell verksamhet utifrån kommunens totala verksamhet. Konkurrenterna bedömer däremot storleken på verksamhetens omfattning utifrån effekterna för det egna företagets verksamhet. Två av de privata aktörerna i Sundsvallsfallet menar t.ex. att de tvingades lämna marknaden till följd av kommunens "marginella" verksamhet, vilken de privata aktörerna alltså anser vara omfattande verksamhet. ett annat begrepp som ibland har olika betydelse för olika aktörer är begreppet kostnad. Kommunen kan hävda att de bär sina egna kostnader medan privata aktörer hävdar att de inte gör det. I vissa fall kan detta förklaras av att kommunen inte inkluderar allt som i traditionell företagsekonomisk bemärkelse kan beskrivas som en kostnad.

Förutom att aktörerna lägger olika betydelser i olika begrepp talar de

även på olika sätt. På den privata marknaden finns en vana att läsa signalerna från marknadsaktörerna och utifrån dessa signaler kan en viss säkerhet erhållas. Det finns vissa spelregler som kan anses råda i en bransch även om aktörer ibland bryter dessa regler. I Östersunds-fallet återfinns ett exempel på hur den privata aktören läser signaler och drar helt fel slutsatser. Radius tolkar kommunens beslut att anta egenregiverksamhetens anbud som ett uttryck för att Östersunds kommun inte egentligen ville upphandla verksamhet i konkurrens. Därför ser Radius upphandlingen som en skenmanöver från kommunens sida vilket inte var fallet. Det var andra politiska överväganden snarare än ett medvetet förhållningssätt till konkurrensutsättande som förklarade beslutet.

Det finns en psykologisk distans mellan offentliga och privata aktörer som är negativ för konkurrensen. De privata aktörerna känner inte till förutsättningarna och motiven bekom de offentliga aktörernas agerande. Kan de använda skattemedel, hur finansieras investeringar, hur fungerar de politiska processer som styr agerandet etc. Kommunala aktörer upplevs därför agera utifrån helt andra spelregler och dessa är i stor utsträckning okända för de privata aktörerna. På omvänt sätt är kommunernas förståelse för de privata företagens verksamhet och för spelreglerna i konkurrensen på privata marknader begränsad. I vissa av de studerade fallen har t.ex. kommunen först i efterhand insett vilka konsekvenser det egna agerandet fått för det lokala näringslivet. Konkurrensspelet i gränslandet mellan det privata och det offentliga sker alltså inte med öppna kort och möjligheterna att syna spelarna är begränsade. Därför vore det önskvärt att på något sätt öka insynen i organisationerna och förståelsen för de spelregler som bör gälla i konkurrensen. Därigenom skulle osäkerheten och risken för missförstånd minska.

En konkurrenspolitisk eller ideologisk fråga?

Konkurrensproblemen som uppstår i gränslandet mellan det privata och det offentliga kan analyseras utifrån uppfattningar om hur konkurrens skall bedrivas för att på bästa möjliga sätt bidra till samhällsnyttan. Resultatet av en sådan analys kan emellertid stå i strid med de ideologiska överväganden som återspeglas i olika uppfattningar om hur offentlig verksamhet skall bedrivas. Av de invändningar som förts fram mot kommunala aktörers agerande på den privata marknaden kan det utläsas att det inte enbart är ett konkurrensproblem som beskrivs utan även ett ideologiskt problem. Är det kommunens uppgift att städa? Måste kommunen själv köra bussarna etc. är uttalanden som fälls. Alla

är överens om att myndighetsutövandet bör finnas hos kommunen men däremot går åsikterna isär om huruvida kommunen även bör ha ansvar för genomförandet. Uppfattningarna om hur skattebetalarnas pengar skall användas och om vinster från kommunala bolag kan användas för att betala kommunens övriga kostnader går också isär.

Av beskrivningen av konkurrensen inom kollektivtrafikområdet i Göteborg framgår det att konkurrensen har en statisk karaktär. Genom incitamentsavtal delas stora delar av kollektivtrafiken i kringkommunerna upp mellan de två stora bussbolagen, Swebus och Linjebuss. Göteborgs Spårvägar har däremot en säkrad marknad i Göteborgs kommun och då speciellt vad gäller spårvägstrafiken. Från konkurrenssynpunkt vore det önskvärt att denna statiska konkurrenssituation förändrades och gav upphov till en mer dynamisk och utvecklande konkurrens. Om alla aktörer tilläts agera på samtliga segment skulle mångfalden, närheten och intensiteten i konkurrensen öka vilket skulle pressa företagen att vidta nya kreativa åtgärder för att bli bättre än konkurrenterna. Från konkurrenssynpunkt skulle alltså detta scenario vara positivt, med reservation för att andra konkurrensproblem av den karaktär som diskuterats ovan ej snedvrider konkurrensen. Ideologiskt är dock inte detta scenario möjligt. Det har fastslagits att kommunen inte skall ägna sig åt kommersiell verksamhet. Kommunens rättigheter på detta område avgränsas av den kommunala kompetensen och argumenten för detta är av ideologisk karaktär. Många av de konkurrensproblem och frågeställningar som beskrivs kan på detta sätt föras tillbaka till den ideologiska frågan om vilken verksamhet kommunen egentliga skall bedriva.

Lärdomar av studien - en sammanfattning

I studien gör Maria Bengtsson följande sammanfattande bedömning.

Den analys som genomförts har framför allt syftat till att förtydliga vari de upplevda problemen i gränslandet mellan det privata och offentliga egentligen består. Däremot har inte problemen konsekvenser för samhällsnyttan diskuterats i någon större utsträckning. Det har konstaterats att den lagstiftning och praxis som finns på detta område inte är tillräcklig för att lösa de upplevda konkurrensproblemen. en fråga man därför ställer sig är om lagstiftningen eller sättet att tillämpa lagen borde förändras. För att ge ett svar på denna fråga måste konkurrensproblemens effekter för samhällsnyttan bedömas.

Lagstiftningen skall definiera ramarna och de formella reglerna för

konkurrensspelen däremot måste vissa skillnader i spelarnas förutsättningar accepteras. Dessa skillnader bidrar till själva kampen och kan ibland vara en förutsättning för dynamiken i konkurrensspelet. Den svåra frågan blir alltså att avgöra i vilken utsträckning och på vilka punkter de upplevda konkurrensproblemen kan förklaras av att spelregler inte finns respektive av att aktörernas förutsättningar är olika. Skilda förutsättningar kan av aktörerna upplevas som ett konkurrensproblem men behöver ej utgöra ett faktiskt konkurrensproblem. Ytterst tenderar de flesta företag att undvika konkurrens även om man på ett principiellt plan kan tillskriva konkurrensen ett värde. Vissa av de upplevda konkurrensproblemen kan dessutom förklaras av den bristande förståelse som finns mellan de två typerna av organisationer som möts i konkurrens.

Trots att de upplevda konkurrensproblemen i viss utsträckning kan förklaras av missförstånd, osäkerhet och av för konkurrensen acceptabla skillnader mellan aktörernas förutsättningar att konkurrera, saknas vissa nödvändiga spelregler för konkurrensen. Det är framför allt spelregler som talar om vilka ekonomiska förutsättningar som bör gälla för konkurrenter och normer eller riktlinjer för hur sammanblandning mellan offentliga aktörers olika verksamheter och rollerna bör hanteras som i dag saknas. Hur dessa spelregler, normer eller riktlinjer bör se ut är emellertid en fråga för utredningen i sin helhet att ta ställning till.

9 Konkurrensverkets rapporter

I detta kapitel sammanfattas Konkurrensverkets rapporter Kommunal kostnadsredovisning - konkurrensinriktade åtgärder i beställar- och utförarmiljö, Sambruk i offentlig sektor - effekter på konkurrens och effektivitet och Offentligt stöd till näringslivet - åtgärder för ökad konkurrensneutralitet.

9.1 Kommunal kostnadsredovisning (februari 1993)

De senaste åren har ökad uppmärksamhet kommit att riktas mot produktivitets- och effektivitetsförhållanden inom offentlig sektor. Konkurrenslösningar, som anbudstävlan mellan kommunala egenregi-enheter och privata företag, är ett viktigt medel för att öka effektiviteten på det kommunala området. Ett huvudvillkor är därvid att det finns korrekta uppgifter om produktionskostnaderna för tjänster som produceras av kommunala egenregi-enheter. Nuvarande brister på det kommunala redovisningsområdet riskerar att på grund av kommunal s.k. underprissättning snedvrida konkurrensen på marknaden när t.ex. egenregi-enheter tävlar med externa aktörer. Ett resultat kan bli att förväntad ökad effektivitet helt eller delvis uteblir. Brister i den kommunala redovisningen kan således motverka eller utgöra ett hinder för att uppnå syftet med en konkurrenslösning.

Rapporten syftar till att belysa de mest framträdande bristerna från konkurrenssynpunkt på det kommunala redovisningsområdet. Rapporten syftar även till redovisa de åtgärder som, enligt Konkurrensverket, bör vidtas på kostnadsredovisningsområdet för att ge bättre garanti för att konkurrens på det kommunala området skall bli ett medel för ökad effektivitet. I rapporten görs också en koppling till de krav som måste ställas för att utveckla beställar- utförarmodellen (B/U-modellen), som blivit vanlig organisationsform på det kommunala området.

Undersökningar av främst förutvarande Statens pris- och konkurrensverk (SPK) och Näringsfrihetsombudsmannen (NO) visar att kommuner och landsting har svårt att lämna uppgifter om olika delverksamheters totala kostnader. Främst kan detta relateras till bristande förutsättningar för att fördela gemensamma kostnader. Orsaker till nuvarande brister är att ett flertal kommuner och landsting inte klarlagt sitt informationsbehov och att man i många kommuner och landsting tillämpar s.k. öppen redovisning enligt redovisningssystem som K-plan respektive L-plan. Vidare är bristande eller ingen konkurrens på det kommunala området i kombination med en ofta otillfredsställande upphandlingskompetens bidragande orsaker till att brister på redovisningsområdet inte har uppmärksammats och åtgärdats. Om t.ex. en relevant andel av gemensamma kostnader inte tas med vid beräkning av en kommunal egenregienhets anbudspris vid anbudstävlan med externa aktörer får egenregienheten en gynnsammare konkurrenssituation, dvs. konkurrensen snedvrids på marknaden.

Ett skäl till att det inom kommuner och landsting inte har ställts specificerade informationskrav på redovisningssystemet är främst att kommunala verksamheter inte hittills i nämnvärd utsträckning har utsatts för konkurrens. Det har motverkat incitamenten att identifiera samtliga kostnader för olika verksamheter. I samband med såväl intern effektivisering som införande av konkurrenslösningar inom den kommunala sektorn kommer också att initialt att krävas en omfattande förändring av flertalet kommuners redovisningsfilosofi. Informationskraven måste utökas från att gälla övergripande kostnadskännedom till att även gälla kunskap om kostnader för olika delverksamheter. Olika intressenters krav på information blir också avgörande för ett redovisningssystems uppbyggnad och relevans. Dessa informationskrav bör leda till en förändring eller utbyggnad av eller nyinvestering i redovisningssystem, som svarar mot de krav som ställs och genererar den information som efterfrågas i bl.a. en konkurrenssituation. Från ekonomisk synpunkt innebär en förbättrad redovisning att kostnadsansvaret förtydligas. Därmed kan också relevanta jämförelser göras mellan konkurrerande alternativ, vilket ökar incitamenten till rationaliseringsåtgärder.

Enligt nuvarande regelverk för kommuner och landsting skall huvudprinciperna vid upphandling vara affärsmässighet, objektivitet och utnyttjande av befintliga konkurrensmöjligheter. I dessa huvudprinciper innefattas bl.a. vikten av att vid varje upphandlingstillfälle beakta konkurrensneutraliteten på marknaden, dvs. att alla aktörer får delta och tävla på lika villkor. Om kommunala egenregi-enheter skall delta på lika

konkurrensvillkor är en viktig förutsättning att uppgifter finns om kostnaderna för berörd verksamhet.

En ökad kunskap om hur kostnaden för olika verksamheter bör kalkyleras förutsätter att de flesta kommuner och landsting ändrar sin redovisning så att den utgör ett stöd för kommunal kalkylering, bl.a. vid anbudsförfarande. En precision i kalkylerna kan uppnås genom att det, utifrån de metoder som B/U-modellen baseras på, införs en strikt uppdelning och separering med avseende på organisation, ansvar och resultat. Den i många fall tillämpade s.k. öppna redovisningen motverkar ett distinkt kostnadsansvar. Skälet är främst att delar av en verksamhets indirekta kostnader, såsom kapitaltjänstkostnader och administrativa kostnader, inte hänförs till den verksamhet som utnyttjar berörda tjänster. Därmed kan en verksamhet subventioneras på bekostnad av annan verksamhet, vilket kan leda till ineffektivt resursutnyttjande.

Vidare saknas i många fall regler för hur över- och underskott i en verksamhet skall disponeras. Oftast balanseras dessa till nästföljande budgetår och disponeras/täcks av ansvarig nämnd eller förvaltning. För en egenregienhet som genererat överskott vid effektivisering av verksamheten kan öppen redovisning i kombination med vaga regler för disposition av överskott innebära att det inte kommer berörd verksamhet tillgodo. Därmed försvagas incitamentet för fortsatt rationalisering och effektivisering av verksamheten.

Sluten redovisning, som Konkurrensverket förordar, innebär att varje delverksamhet kan ges ett strikt definierat resultatansvar med egen redovisning. Därmed ökar förutsättningarna för att motverka dels felaktig kostnadsfördelning inom organisationen, dels konkurrenssnedvridande effekter. Sluten redovisning, som rimligen stödjer och stimulerar ett marknadsorienterat synsätt på verksamheten, ligger dessutom väl i linje med B/U-modellens intentioner om bl.a. resultatmässig åtskildhet.

Nuvarande brister på redovisningsområdet utgör grundläggande skäl till att bl.a. kommuner i ökad utsträckning övergår till redovisningssystem av flerdimensionell karaktär. Ambitionen är att anpassa redovisningssystemet till faktisk ansvarsfördelning och att erhålla en utökad information. Detta kräver fler begrepp som t.ex. ansvar, produkt, kund, aktivitet, etc. I detta perspektiv framstår kostnadsredovisningen i de flesta kommuner och landsting som otillräcklig. Konkurrensverket anser

därför att flerdimensionella redovisningssystem, t.ex. BAS-planen, har uppenbara fördelar framför K-planen.

Enligt Konkurrensverket kan i korthet följande åtgärder ses som mest betydelsefulla för att förbättra den kommunala verksamheten från konkurrens- och effektivitetssynpunkt.

Låt informationskraven från bl.a. de verksamma i aktuell kommunal verksamhet utgöra en gemensam referensram vid analys och utformning av kostnadsredovisningen. I många fall torde detta leda till att kommunen måste förbättra nuvarande eller införa nya redovisningssystem.

Inför särredovisning av kostnaderna för olika verksamheter. Därvid förordas att särredovisningen görs utifrån slutna redovisningssystem, dvs. varje enskild verksamhet har egen redovisning.

Det bör utvecklas avtalsformer mellan kommunala beställar- och utförandeenheter som från affärs- och effektivitetssynpunkt bättre kan likställas med avtal som kan träffas med externa företag. Det bör även finnas särskilda regler för att minimera risken för direkta beroendeförhållanden mellan kommunala beställare och utförare.

För att uppfylla kravet på objektivt val av anbudsgivare efter en anbudstävlan bör även önskad kvalitet för verksamheten klart redovisas i anbudsunderlaget. Det förutsätter i många fall en utveckling av modeller för kvalitetsmätning och att kommunala beställares nuvarande kompetens på upphandlingsområdet förbättras.

Nya redovisningssystem och verksamhetsanpassad kostnadsredovisning möjliggör effektiv målstyrning och bidrar till att förtydliga ansvars- och funktionsroller i den kommunala verksamheten. Därvid kan B/U-modellen - tillämpad på ett korrekt sätt - ge bl.a. bättre förutsättningar för ökat kostnadsmotstånd i den operativa verksamheten och ökad garanti för konkurrensneutralitet vid anbudstävlan.

Föreslagna åtgärder för att förbättra kommunala redovisningssystem och förutsättningar för konkurrenslösning är av principiell karaktär och det ankommer på kommuner och landsting att anpassa redovisningen efter externa och interna intressenters informationsbehov. Ett första steg i denna process bör vara en analys av kommunens totala informationsbehov utifrån en konkurrenssituation. Därefter kan redovisningssystem som anpassas till dessa behov successivt utvecklas och införas.

Behovet av att skapa ett redovisningssystem som är anpassat till användarens speciella informations- och målstyrningsbehov har uppmärksammats av många kommuner och landsting. Nya redovisningssystem och rutiner som möjliggör en återkoppling av verksamhetsansvar och särredovisning av kostnader för respektive verksamhet är ett sätt att säkra behovet av en internredovisning som är anpassad till konkurrenslösningar. Det kommer i sin tur att fungera som ett styrinstrument för verksamheten. Det bör framhållas att enbart ändring eller införande av ett nytt redovisningssystem inte är en tillräcklig åtgärd för att lösa kommunala redovisningsproblem i konkurrens- och effektivitetssammanhang. Detta bör ske i samband med andra åtgärder. I sammanhanget bör betonas vikten av de åtgärder som bl.a. måste kopplas till en utveckling av B/U-modellen där ett syfte är att uppnå konkurrensneutrala villkor på marknaden vid tävlan mellan kommunala egenregi-enheter och externa företag.

9.2 Sambruk i offentlig sektor (juni 1994)

I ett antal anmälningar till Konkurrensverket från privata företag har frågan om sambruk i offentlig sektor aktualiserats. I anmälningarna ifrågasätts bl.a. om sambruk kan förenas med konkurrensneutralitet på marknaden. Efter vad Konkurrensverket har kunnat utröna innebar sambruk ursprungligen bl.a. att förvaltningar med tillfälliga kapacitetsöverskott skulle ges möjlighet att till ett pris som endast beaktar rörliga kostnader sälja tjänster till andra förvaltningar. Därmed avsågs sådana inköp som dessa förvaltningar inte skulle ha möjlighet att få tillgång till på annat sätt. Denna tolkning har dock inte formulerats skriftligen, vilket i praktiken har gjort att det råder delade meningar om vad sambruk egentligen innebär.

Den enda dokumenterade beskrivning av sambruk som står att finna har formulerats i en rapport av Statskontoret. Där beskrivs sambruk som en idé om ett rationellare resursutnyttjande inom den offentliga sektorn. I rapporten finns dock inte någon närmare definition av sambruk. Förutom att konceptets mål och syfte framstår som oklart framgår heller inte av rapporten t.ex. hur sambruk-tjänster skall prissättas eller på vilket sätt sambruk-verksamheten skall avgränsas till sin omfattning.

Med hänsyn till sambruk erbjuder nu en rad olika myndigheter och offentliga organ tjänster, i konkurrens med privata företag, inom de verksamheter där de har överkapacitet. Eftersom sambruk-tjänsterna

oftast är skattesubventionerade kommer konkurrensen på marknaden att snedvridas. Den brist på incitament till att försöka begränsa de offentliga organens verksamhet till de egna behoven, som idén om sambruk har givit upphov till, medför en risk för att vissa slag av sambruk-verksamheter kan expandera på ett sätt som strider mot konceptets förutsättningar. I förlängningen är risken också påtaglig för att försäljning till "skattesubventionerade" priser enligt sambruksprincipen kommer att ske på konkurrensutsatta och fungerande marknader. Sambruk är särskilt vanligt inom det svenska försvaret, t.ex. inom transportverksamheten, men förekommer också inom andra myndigheter och andra verksamhetsområden. Det har visat sig i specifika fall att sambruk används som en förevändning för att införskaffa nya resurser som primärt skall användas i civil verksamhet, t.ex. helikoptrar för sjuktransporter till sjukvårdshuvudmännen eller bussar för kommunal skolskjutsverksamhet.

Det kan knappast anses ligga inom statliga och kommunala myndigheters uppgifter eller kompetensområde att mot ersättning erbjuda sådana tjänster som kan köpas på fungerande konkurrensmarknader. Förfarandet kan också strida mot konkurrenslagstiftningen. Detta förutsätter dock normalt att myndigheten eller det offentliga organet har en dominerande ställning på den relevanta produktmarknaden. Något ärende där så har varit fallet har dock inte Konkurrensverket haft att bedöma. Sambruk skulle också komma i konflikt med lagen om offentlig upphandling som bl.a. föreskriver att upphandling, i normalfallet, skall ske med utnyttjande av konkurrens.

Tillämpningen av sambruk kan även ha positiva effekter. När t.ex. en telefonväxel kan utnyttjas gemensamt av flera myndigheter torde detta normalt medföra en kostnadsbesparing inom ett givet kapacitetsintervall jämfört med om varje myndighet skulle ha en separat växel. Konkurrensverket vill dock framhålla att sambruk ofta har kommit att stå i direkt konflikt till konkurrens som medel för att effektivisera den offentliga sektorn. Att försöka nå ett och samma effektivitetsmål genom en samtidig användning av två motstridiga metoder som samarbete och konkurrens har liten utsikt att ge ett lyckat resultat sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det kan innebära att de positiva effekter som en användning av de två medlen var för sig kan medföra i stället riskerar att vändas i en negativ inverkan på effektiviteten i sektorn. Tillämpningen av sambruk medför risk för utslagning av företag till följd av att myndigheter och offentliga företag tillåts konkurrera med skattesubventionerad verksamhet. Således medför sambruk såväl försämrade

förutsättningar för en effektivisering av den offentliga sektorn som risk för en försvagad konkurrens på fungerande konkurrensmarknader. Det sistnämnda förhållandet medför i sin tur en negativ påverkan på marknadsutveckling och marknadseffektivitet.

Erfarenheter från de ärenden som aktualiserats hos konkurrensmyndigheterna (förutvarande Näringsfrihetsombudsmannen och Konkurrensverket) i samband med sambruk tyder på att om inte klara mål, definitioner och avgränsningar uppställs, dvs. en redovisning av statsmakternas avsikt med sambruk, riskerar konkurrensförhållandena på konkurrensutsatta marknader att snedvridas. Därvid bör statsmakterna väga de positiva effekterna av samordning av resurser inom det offentliga mot en minskad marknadseffektivitet till följd av den begränsning av konkurrensen som sambruket innebär.

Följande åtgärder skall ses som förslag till att avgränsa tillämpningen av sambruk på så sätt att de positiva verkningarna av sambruk kan lyftas fram utan att konkurrensen på marknaden onödigt hämmas eller störs.

* Formulera en klar definition av vad som avses med sambruk. En sådan skulle kunna formuleras enligt följande
  "Med sambruk avses dels av myndigheter gemensamma inköp av varor och tjänster (från externa leverantör), dels försäljning mellan myndigheter av tillfälliga kapacitetsöverskott av sådana varor och tjänster som tillhandahålls eller produceras av en myndighet."

* Ange syftet med sambruk.
* Ange tydliga gränser för när sambruk får tillämpas, såsom
  1. endast vid tillfälligt kapacitetsöverskott
  2. endast mellan myndigheter.
* Ställ krav på särredovisning av sambruks-verksamhet.

9.3 Offentligt stöd till näringslivet (juni 1994)

I Sverige finns ett stort antal centrala och regionala stödprogram. Stöden syftar bl.a. till att främja ökad sysselsättning, nyföretagande och teknisk utveckling. Former och regler för stödgivning kan vara fastlagda i lagar. De specificeras sedan i stödförordningar och andra författningar, i

regleringsbrev samt i instruktioner för myndigheter eller andra organisationer som svarar för stödgivningen. Det samlade industristödet i Sverige under budgetåret 1992/93 uppgick till drygt 6,5 miljarder kronor. Stödet inom EU motsvarar under åren 1988 - 1990 i genomsnitt 90 miljarder ecu per år, varav 34 miljarder avsåg stöd till tillverkningsindustrin. Ansvaret för stödgivning i Sverige ligger i de flesta fall på offentliga, regionala och lokala myndigheter och andra organ, såsom länsstyrelser, länsarbetsnämnder och utvecklingsfonder. Stödgivning från kommuner och landsting regleras i kommunallagen. Möjligheterna till sådan stödgivning är dock formellt starkt begränsad och skall endast kunna ges under förutsättning att synnerliga skäl föreligger.

Konkurrensverket har behandlat ett flertal anmälningar och klagomål från företag, privatpersoner m.fl. rörande myndigheters stödgivning. Främst rör anmälningarna det förhållandet att ett företag erhållit stöd och sänkt sina kostnader och priser vid konkurrens med andra företag som inte erhållit motsvarande stöd. Härvid har konstaterats att de stödförordningar som reglerar stödgivningen inte alltid har en från konkurrenssynpunkt önskvärd utformning.

Ett företag som erhåller offentligt stöd kan t.ex. reducera priset på aktuell produkt till under vad som motsvaras av faktiska kostnader. Därigenom kan andra företag utkonkurreras på marknaden. En sådan s.k. underprissättning motverkar också inträde av nya företag på marknaden. Om företaget är dominerande på marknaden kan en sådan prissättning utgöra missbruk av dominerande ställning i KL:s mening, vilket är förbjudet. Av förarbetena till KL (prop. 1992/93:56 s. 70 f) framgår emellertid att konkurrensbegränsande effekter som är en direkt och avsedd följd av lagstiftning eller ofrånkomlig följd av en offentlig reglering i princip inte kan angripas med stöd av KL. Offentligt stöd är baserat på beslut som oftast är en direkt följd av regler i en statlig förordning.

Utöver att tillämpa KL skall Konkurrensverket enligt sin instruktion (1992:820) omtryckt i SFS 1993:685) också lämna förslag till förändringar av konkurrenshämmande regleringar, verka för en effektiv konkurrens inom den offentliga sektorn samt genom information främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

Huvudsyftet med rapporten är att ge förslag till åtgärder för offentlig stödgivning så att denna i så liten utsträckning som möjligt påverkar marknadens konkurrensförhållanden negativt samtidigt som syftet med

stödet ändå kan uppnås. Sådana förslag skall således ytterst syfta till att bidra till en effektiv stödgivning från samhällsekonomisk utgångspunkt.

Enligt traditionell välfärdsanalys medför offentliga subventioner på en marknad med fungerande konkurrens att den ekonomiska välfärden reduceras, eftersom den samhälleliga kostnaden för subventionen överstiger den samhälleliga intäkten. När en marknad är imperfekt, exempelvis när effektivitetsförluster uppstår på grund av för låg produktion i naturliga monopol kan det däremot vara befogat med subventioner. Staten kan, utan att det nödvändigtvis innebär en försämrad effektivitet på berörd marknad, stimulera till ökad produktion genom att subventionera kostnaden för produktionsökningen.

Den vanligaste stödformen är stöd som påverkar företags kostnader för olika produktionsfaktorer, dvs. prispåverkande stöd. Priset på produktionsfaktorerna kan påverka det slutliga konsumentpriset och har därmed ett starkt samband med företagets konkurrenskraft. Från företagsekonomisk utgångspunkt innebär ibland ett stöd att företaget får ett tillskott av medel som gör att priset på produkterna som företaget säljer kan sänkas eller att vinsten kan ökas. Det medför i sin tur att stödet ger företaget en prismässig konkurrensfördel på marknaden som kan utnyttjas av företaget till att bl.a. bibehålla eller öka den egna marknadsandelen. Effekten av stödet beror dock ytterst på rådande marknads- och konkurrensförhållanden. Om stöd ges till marknadsdominerande företag kan det få starkare negativ effekt på konkurrensen än om det ges till små och medelstora företag. Givetvis påverkar också stödets omfattning vilka effekterna blir på konkurrensen.

Slutsatser av stöd till näringslivet och dess effekter på samhällsekonomin är i korthet bl.a. att stöd i princip alltid är konkurrenssnedvridande och att stöd kan reducera den ekonomiska välfärden. Dessa slutsatser gäller under förutsättning att berörda marknader utmärks av fungerande konkurrens.

Vidare kan framhållas att stödets negativa effekt på den inhemska konkurrensen minskar om det utformas horisontellt, dvs. ges till alla företag. Dessutom kan nämnas att stöd till företag med stor marknadsmakt ökar risken för snedvriden konkurrens jämfört med om stöd ges till mindre företag. Stöd bör även vara bundna till ett specifikt användningsområde, dvs. selektiva. Sådana stöd minskar risken för att stödet används till ändamål som inte åsyftas med stödet, t.ex. konkurrenssnedvridande åtgärder.

Allmänt sett kan sägas att offentligt stöd till företag i princip alltid påverkar konkurrensen på berörda marknader. Därför bör beslut om stödgivning föregås av en utvärdering av stödets påverkan på marknaden. Därigenom erhålls bättre förutsättningar för att säkerställa stödets positiva effekter för samhällsekonomin. En analys, där för- och nackdelar av stödet kan kartläggas från konkurrenssynpunkt, torde bidra till ett bättre beslutsunderlag i anslutning till offentlig stödgivning.

Eftersom former och regler för stödgivningen oftast specificeras i stödförordningar och därmed utgör förutsättningar för hur stöd skall ges bör en analys av stödets effekter enligt ovan ske med utgångspunkt från dessa. Som förutsättning räknas bl.a. vilka företag som får stöd och i vilken form och omfattning stödet kan ges. Förväntade konkurrenseffekter av stödet utifrån stödförordningen kan sedan ligga till grund för en analys av stödets effekter på rådande marknadsförhållanden. Uppgifter om företagsstorlek, konkurrenssituationen på berörd marknad, kapacitetsutnyttjande, företagets affärsidé och förväntad lönsamhet från ett samhälls- inklusive företagsekonomiskt perspektiv, kan här vara betydelsefulla faktorer. Information om
i vilken utsträckning stödet kan motverka konkurrens mellan företagen och skapar ett etableringshinder på marknaden torde vara andra viktiga faktorer som avgör hur effektivt stödet blir.

Här bör särskilt uppmärksammas om stödgivning kan medverka till att en ineffektiv bransch- eller företagsstruktur upprätthålls, dvs. att stödet bidrar till att bevara bl.a. en föråldrad produktionsteknologi och därmed motverkar en branschutveckling mot effektiva produktions- och distributionsförhållanden. Denna risk minskar om företagens planerade investeringar, som avses omfattas av offentligt stöd, även finansieras av egna medel så att företagens affärsrisk inte elimineras. Felaktig stödgivning utifrån nämnda aspekter kan således ytterst medföra minskad välfärd eller konsumentnytta. Exempelvis kan stödgivning totalt sett medföra minskad sysselsättning om effekten blir att övriga företag, som får en sämre konkurrenskraft jämfört med det stödmottagande företaget, tvingas till större permitteringar än vad stödet i sig förväntas motverka.

Konkurrensverkets analys av ett antal stöd och stödförordningar visar på risken för att stöd får negativa effekter på konkurrensen. I aktuella stödförordningar omnämns inte i något fall att beslut om stödgivning bör föregås av en bedömning av stödets effekter på marknadens konkurrensförhållanden.

I syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för en mer konkurrensneutral stödgivning redovisas i rapporten förslag till åtgärder. Förslagen - som främst gäller att ändra förutsättningar vid stödgivning inklusive utformning av berörda stödförordningar - innebär i korthet följande:

* inför krav på konkurrensanalys vid utformningen av stöd och vid stödgivning
* rikta stöden mot små och medelstora företag
* undvik driftstöd och stödåtgärder av indirekt natur
* låt olika stöd vara ett komplement till övrig finansiering
* sänk stödbeloppet om stödet påverkar väsentliga konkurrensmedel för det stödmottagande företaget samt
* följ upp effekterna av stödgivningen.

Redovisade åtgärder ökar förutsättningarna för en mer konkurrensneutral stödgivning, dvs. att konkurrensen på berörda marknader inte nödvändigtvis hämmas eller snedvrids. Ytterst torde detta bidra till en effektiv stödgivning sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv. En följd av förslagen är att befintliga stödförordningar bör ses över med hänsyn till konkurrensintresset. Ett alternativ är därvid att tillskapa en förordning som skall gälla som norm vid i princip all stödgivning till näringslivet.

Förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet syftar till att ge en enhetlig ram för denna stödgivning. I nuläget hänvisas till denna förordning i 24 andra förordningar. Främst rör det sig om stöd som riktas mot speciella branscher. Förordningen skulle, med beaktande av Konkurrensverkets förslag, kunna ändras till att bli utgångspunkt för all stödgivning till näringslivet. Konkurrensneutralitet och mångfald på marknaden bör således enligt Konkurrensverket vara viktiga inslag vid beslut om den offentliga stödgivningens inriktning och omfattning.

10 Sammanfattande bedömning

I detta kapitel redovisar vi vår sammanfattande bedömning av den genomförda kartläggningen. I gränslandet mellan offentlig och privat sektor har konkurrensytorna ökat mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Särskilt bland mindre och medelstora företag finns en utbredd oro för vad som uppfattas som en osund, övermäktig och orättvis konkurrens från skattefinansierad offentlig näringsverksamhet. Vår bedömning är att denna oro i vissa fall är berättigad. Även om materialet inte ger underlag för en kvantifiering får det anses klarlagt att det finns konkurrensproblem i mötet mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Kartläggningen visar enligt vår mening att det mest allvarliga och troligen mest frekventa konkurrensproblemet med koppling till offentlig näringsverksamhet föreligger när en offentlig huvudman säljer tjänster på den öppna marknaden till så låga priser att konkurrensen snedvrids. I samband med konkurrensutsättning av offentlig verksamhet har avbrytande av upphandlingar på icke affärsmässiga grunder identifierats som ett konkurrensproblem. Vi har också identifierat viss offentlig stödgivning till företag som ett konkurrensproblem. Gällande regelverk täcker endast delvis in de situationer som vi identifierat som konkurrensproblem.

10.1 Konkurrens och konkurrensproblem i gränslandet mellan offentlig och privat näringsverksamhet

Ökad marknadsorientering och konkurrens

Den traditionella bilden av förhållandet mellan offentlig och privat sektor kan sägas vara kännetecknad av att uppgiftsfördelningen mellan de båda sektorerna varit relativt väl avgränsad. Den ökade marknadsö-

rienteringen inom den offentliga sektorn har dock inneburit att gränsen mellan den offentliga och privata sektorn blivit mindre markerad. Offentliga aktörer har trängt in på marknader som tidigare varit förbehållna det privata näringslivet samtidigt som privata aktörer, för att öka effektiviteten i den offentliga sektorn, släppts in på marknader som tidigare varit förbehållna offentliga tjänsteproducenter.

Den genomförda kartläggningen visar att det i mötet mellan konkurrerande offentlig och privat näringsverksamhet utöver sedvanlig rivalitet mellan konkurrenter även förekommer friktioner, motsättningar och konflikter av ett mera allvarligt slag. Bland företrädare för mindre och medelstora tjänsteproducerande företag finns en utbredd oro för vad som uppfattas som en osund, övermäktig och orättvis konkurrens från skattefinansierad offentlig näringsverksamhet.

Vår bedömning är att denna oro i vissa fall är berättigad.

När den offentliga näringsverksamheten i större utsträckning än nu bedrevs på skyddade och starkt reglerade monopolmarknader fanns det färre anledningar till konflikter mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Risken för konflikter torde öka i proportion till det förändrings- och omvandlingstryck som statliga myndigheter, kommuner, landsting och offentligt ägda företag befinner sig under.

En bidragande orsak till konkurrensproblemen under senare år är sannolikt den offentliga sektorns försök att finna nya intäktskällor för finansiering av verksamheten. När serviceproducerande myndigheter "trimmats" till konkurrenskraftiga "företag" kan det för de ansvariga framstå som naturligt att inte bara utsätta egenregi-verksamheten för extern konkurrens utan även att "pröva musklerna" på den öppna marknaden.

En annan faktor som har uppmärksammats är den offentliga sektorns strävanden att samordna stödfunktioner i form av s.k. sambruk. I de fall samordningen medfört en minskning av de samverkande myndigheternas totala behov har överskottskapacitet sålts på den öppna marknaden. Kritiken har här gällt att myndigheterna inte tagit hänsyn till samtliga kostnader vid prissättningen.

Dubbla roller

Flera av de problem som vi identifierat i vår kartläggning bygger på att den offentlige huvudmannen inte varit klar i sin roll utan blandat ihop

sin roll som huvudman och ansvarig för att en viss offentlig verksamhet kommer till stånd och och rollen som "företagare" och arbetsgivare för offentliganställda utförare.

Det har även förekommit att det allmänna blandar ihop myndighetsrollen med rollen som företagare. Det har riktats kritik mot att t.ex. den kommunala räddningstjänsten vid myndighetsutövning i vissa fall utnyttjar sin ställning som myndighet när den åtar sig konsultuppdrag och säljer brandredskap. Konkurrenterna har här även ifrågasatt myndigheters oväld. Om den kommersiella verksamheten tillåts påverka bedömningar som görs inom ramen för den myndighetsutövande verksamheten uppkommer inte bara risk för konkurrenssnedvridningar och trovärdighetsproblem. Här finns även risk för att rättssäkerheten äventyras.

Bristande rutiner, oklara spelregler och kulturskillnader
Sannolikt är bristande rutiner, oklara spelregler samt en bristande förståelse om kulturskillnader mellan de båda sektorerna ofta en viktig förklaring till konkurrensproblemen. Väljer offentliga huvudmän konkurrens som ett medel för att åstadkomma ökad effektivitet i det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet i den offentliga sektorn så förutsätter detta en genomtänkt långsiktig strategi, ökad kunskap hos de som beslutar och genomför besluten samt klara spelregler för hur konkurrensen skall kunna användas som ett medel för att öka produktivitet och effektivitet.

Offentlig näringsverksamhet är i regel skattefinansierad
Offentlig näringsverksamhet är ett begrepp som innefattar i princip all offentligt bedriven varu- och tjänsteproduktion. Den bedrivs inom en mängd områden och branscher med skiftande konkurrensförutsättningar. Kärnverksamheten utgörs av eller har stark anknytning till områden och branscher som är hänförliga till samhällets infrastruktur, naturliga monopol och kollektiva nyttigheter. Offentlig näringsverksamhet, som t.ex. kommunikationer, bostadsförsörjning, hälso-och sjukvård, tandvård, äldreomsorg, barnomsorg, skolor, kultur och fritidsverksamhet är inte bara ekonomisk eller kommersiell verksamhet utan har även till uppgift att tillgodose politiskt bestämda mål, t.ex. fördelningspolitiska mål. Detta är också en orsak till att verksamheterna ofta är helt eller delvis finansierade med offentliga medel.

Offentlig näringsverksamhet syftar i regel inte till vinstmaximering
Målen för den offentliga verksamheten är ibland oklara och ibland

motsägelsefulla. Något förenklat kan målet för ett privat företag beskrivas som vinstmaximering medan målet för kommunal och landstingskommunal verksamhet vanligen är att tillförsäkra kommunmedlemmarna en viss servicenivå till lägsta möjliga kostnad (satisfieringsmål). I många fall kombineras detta med en önskan att premiera tjänsten ifråga genom att endast en del av tjänsten skall betalas via priset (med avgifter) medan resten finansieras med skattemedel. Detta är exempelvis fallet med kollektivtrafik. Detta hindrar givetvis inte i sig att produktionen av tjänsterna kan konkurrensutsättas. Detta förutsätter klara spelregler och en modell för finansieringen som inte diskriminerar olika aktörer på marknaden. Vidare förutsätts det att det görs bodelning mellan de roller som det allmänna har som beställare respektive utförare.

10.2 Överväganden med anledning av identifierade konkurrensproblem

Även om någon exakt kvantifiering inte har gjorts i vår kartläggning finns grund för att slå fast att offentlig näringsverksamhet som bedrivs i gränslandet mellan den offentliga och privata sektorn kan skapa konkurrensproblem av principiell och samhällsekonomisk betydelse. Vi anser oss också ha stöd för att dra vissa generella slutsatser. Privata företag upplever konkurrensproblem av olika slag när en statlig myndighet, en kommun, ett landsting eller ett offentligt ägt företag

1) säljer tjänster på den öppna marknaden,
2) väljer att utsätta verksamheten för konkurrens
3) lämnar stöd till företag.

I kapitel 8 har vi identifierat tre typfall av konkurrensproblem:

1) konkurrensproblem till följd av offentlig konkurrenssnedvridande prissättning,
2) konkurrensproblem till följd av avbruten upphandling
3) konkurrensproblem till följd av offentlig konkurrenssnedvridande stödgivning till näringslivet (företagsstöd)

I detta avsnitt redovisar vi våra närmare överväganden om de konkurrensproblem som varje typfall ger upphov till och i vilken utsträckning som gällande regelverk går att använda för att komma till rätta med

problemen. I avsnitt 10.3 diskuteras frågor om bl.a. kommuners och landstings aktiviteter inom det egentliga näringslivet och i vilken mån som det kan anses förenligt med den kommunala kompetensen. I kapitel 11 redovisar vi förslag till åtgärder.

10.2.1 Offentlig konkurrenssnedvridande prissättning

Kartläggningen visar att det mest allvarliga och troligen mest frekventa konkurrensproblemet med koppling till offentlig näringsverksamhet föreligger när en offentlig huvudman säljer tjänster på den öppna marknaden till så låga priser att konkurrensen snedvrids. Normalt sett är låga priser något positivt för konsumenterna och ett tecken på att konkurrensen fungerar. Om ett privat företag som konkurrerar om samma kunder inte förmår att konkurrera med lika låga priser som myndigheten eller det offentligt ägda företaget kan det privata företaget förlora kunder. I förlängningen riskerar främst små och medelstora företag att trängas ut från marknaden.

Den samhällsekonomiska kostnaden för konkurrenssnedvridande offentlig prissättning kan vara betydande. Om de privata företagen inte kan ta ut priser som är möjliga att ta ut vid fungerande konkurrens leder detta för det första till *allokeringsförluster* genom att effektiva företag trängs ut eller förhindras tillträde till marknaden. I ett längre perspektiv förlorar konsumenterna på detta i form av minskad valfrihet, lägre kvalitet och högre priser. Offentliga huvudmän som driver näringsverksamhet på en marknad med bristande konkurrens till följd av att verksamheten är skattesubventionerad har sällan en tillräckligt stor press att öka den *inre effektiviteten*. Nödvändiga rationaliseringar och besparingar kommer inte till stånd. Den offentliga näringsverksamheten får inte heller tillräckliga incitament för *utveckling av nya produkter och produktionssätt*.

Konkurrenssnedvridningen framträder i två olika former: en medveten korssubventionering med överföring av resurser mellan olika verksamhetsgrenar respektive en faktisk korssubventionering / skattesubventionering till följd av en prissättning som baseras på en kostnadskalkyl som inte ger full kostnadstäckning. Begreppet underprissättning fångar endast upp en del av de konkurrensproblem som vi identifierat. Vi har därför valt att använda begreppet konkurrenssnedvridande prissättning.

Om det låga priset är en avsedd effekt av ett politiskt beslut att

skattefinansiera verksamheten bör beslutet enligt vår mening föregås av en allsidig bedömning. Negativa effekter på konkurrensen och samhällsekonomiska kostnader bör beaktas vid beslut om utformning av avgiftstaxor för kollektivtrafik, sjukvård, tandvård m.m. Ett önskemål om att endast en viss del av kostnaderna för en viss tjänst finansieras via priser (avgifter) medan resten skattesubventioneras behöver inte komma i konflikt med konkurrensneutrala villkor för produktionen.

Om det låga priset däremot inte är en avsedd effekt av ett politiskt beslut om stöd till viss konsumtion och priset innefattar en korssubventionering mellan skattefinansierad och konkurrensutsatt verksamhet kan det däremot uppkomma en konkurrensstörning där någon form av begränsning synes vara befogad.

Risk för samhällsekonomisk suboptimering

Från samhällsekonomiska utgångspunkter *kan* strävan efter ökad effektivitet och produktivitet *inom* den offentliga sektorn utgöra en risk för samhällsekonomisk suboptimering. Flera klagomål avser påståenden om att kommuner och landsting utsätter privata företag för en osund skattefinansierad konkurrens genom att sätta för låga priser. Följande exempel illustrerar problemet. Antag att en landstingsdriven tvätterirörelse till följd av rationaliseringar och minskad efterfrågan fått en betydande överkapacitet. Verksamheten är i utgångsläget enbart inriktad på "interna" kunder och är således till 100 procent anslagsfinansierad. Alla verksamhetens kostnader, såväl fasta (inklusive kapitalkostnader) som rörliga, täcks med skattemedel. Verksamheten utsätts nu för ett sparbeting på 10 procent. Sparbetinget skulle kunna effektueras genom att en tvätterienhet avvecklades varvid personal sägs upp och lokaler och maskiner realiserades. Problemet med en sådan lösning är att landstinget har tecknat ett trygghetsavtal med fackföreningen med innebörd att landstinget inte kommer att säga upp någon personal. Om verksamheten skall "gå runt" tvingas ledningen för tvätteriet att gå ut på den öppna marknaden för att på den vägen få kompensation för sparbetinget. När prislistan skall bestämmas lägger man sig på priser som motsvarar ett genomsnitt av konkurrenternas priser med ett avdrag på 10 procent. En analys av kostnadsbilden visar att priserna täcker de rörliga kostnaderna för den externa försäljningen och ger ett bidrag till de fasta kostnaderna. Något vinstpåslag kalkyleras inte i prislistan. Det landstingsägda tvätteriet lyckas med sitt sparbeting. På marknaden finns emellertid ett mindre privat företag som inte har råd med en prissänkning på 10 procent och därmed förlorar kunder. Efter en tid kommer företaget att trängas ut från marknaden och eventuellt tvingas att ställa

in betalningarna.

Exemplet illustrerar problemet med konkurrenssnedvridande prissättning i ett nötskal. På grund av sparbeting och överkapacitet söker sig den offentliga näringsidkaren ut på marknaden. Det är uppenbart att förutsättningarna för kapitalanskaffning och kostnader för kapital skiljer sig från villkoren för privata företag. Den offentlige näringsidkaren kan härigenom erbjuda mycket konkurrenskraftiga priser till följd av skal- och samdriftfördelar samt att en stor del av kostnaderna för den externa försäljningen redan är täckt genom anslagsfinansiering. Från samhällsekonomisk synpunkt kan landstingets agerande ändå sägas ha varit kontraproduktivt om det privata företaget var ett effektivare företag än det landstingsägda tvätteriet. Därmed uppkommer samhällsekonomiska förluster.

Vid kartläggningen har framkommit flera exempel på att huvudmän för offentlig näringsverksamhet som inte bedömts ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden tillämpat en prissättning som sannolikt medfört att privata företag drivits bort från marknaden. Den offentlige huvudmannen har inte ansett sig ha begått något fel då man enbart strävat efter att få ett bidrag till sina fasta kostnader som man ändå inte kommer ifrån. Konkurrensverket har i de flesta fall inte heller ansett sig kunna ingripa med stöd av konkurrenslagen då denna inte varit tillämplig.

I andra fall har den offentlige huvudmannen anslagit medel för att täcka förluster i konkurrensutsatt verksamhet. Om anslaget är motiverat av att verksamhetens mål och inriktning skiljer sig från privat näringsverksamhet, som t.ex.är fallet om den offentlige huvudmannen ålägger de verksamhetsansvariga att iaktta sociala eller miljömässiga begränsningar, kan anslaget vara godtagbart från konkurrenssynpunkt om förlusttäckningen motsvarar merkostnaderna. Om anslaget däremot resulterar i att en ineffektiv verksamhet "hålls under armarna" och anslaget dessutom inte redovisas öppet finns risk för en samhällsekonomiskt skadlig suboptimering. Följden blir en misshushållning av samhällets totala resurser.

Var finns de allvarligaste konkurrensproblemen ?
Problemet med konkurrenssnedvridande offentlig prissättning föreligger i regel beträffande förhållandevis enkla tjänster. När det gäller mera komplicerade tjänster har priset normalt mindre betydelse som konkurrensmedel. Konkurrenssnedvridningar torde främst vara kännbara för

företag som enbart är verksamma på regionalt och lokalt avgränsade marknader. Om den näringsdrivande myndigheten eller det offentligt ägda företaget *inte alls* har någon betydande marknadsandel och om dessutom försäljning är kortvarig så är konkurrensproblemet från samhällsekonomisk synpunkt vanligtvis förhållandevis litet. För de enskilda företag som utsätts för konkurrenssnedvridningen kan problemet dock framstå som mycket allvarligt. I ett längre och dynamiskt perspektiv kan även en sådan störning medföra betydande samhällsekonomiska kostnader. Tillgänglig statistik medger inte några slutsatser huruvida den offentliga näringsverksamheten på aggregerad nivå trängt ut den privata näringsverksamheten från marknaden eller vice versa.

Viktigare branscher där kommunal offentlig näringsverksamhet kan ha en åtminstone lokalt eller regionalt dominerande ställning och som föranlett klagomål om konkurrenssnedvridande offentlig prissättning är friskvårdsmarknaden, laboratorietjänstmarknaden, marknaden för uthyrning av bostäder och lokaler, hotell- och restaurangmarknaden samt tvätterimarknaden. Som exempel på statlig offentlig näringsverksamhet som agerar på hela den svenska marknaden och som föranlett klagomål om konkurrenssnedvridande prissättning kan nämnas Lantmäteriverkets och Försvarsmaktens uppdragsverksamhet, Samhallkoncernen, Posten, Telia och Statens Järnvägar. Den statliga affärsverksamheten omsätter betydligt mera än de kommunala affärsverksamheten. Det går emellertid inte att peka ut statlig näringsverksamhet framför kommunal näringsverksamhet som särskilt konkurrensstörande.

Klagomål har riktats mot den samverkan mellan olika myndigheter som förekommit i syfte att utnyttja skal- och samdriftsfördelar och därigenom minska de totala kostnaderna. Denna form för samverkan brukar kallas för sambruksmodellen och har framför allt rört samverkan om olika stödfunktioner som städning, postgång, transporter, telefonväxel m.m. Kritiken har bestått i att myndigheterna inte bara samverkat om gemensamma stödfunktioner utan även utnyttjat den överkapacitet som uppkommit för att gå ut på konkurrensmarknader.

Redovisning
Internredovisningen ger bl.a information om företagets kostnader för att producera olika slags varor och tjänster. Internredovisningen kan då ge en signal till företaget att förbättra produkterna, att förändra produktsortimentet eller att rationalisera produktionen. En korrekt bild av

vilka produkter som är lönsamma och hur kostnaderna fördelar sig på olika produkter och enheter inom företaget kan långsiktigt vara avgörande för företagets fortlevnad.

I såväl offentlig som privat näringsverksamhet kan en bristande eller felaktig internredovisning leda till att det fattas felaktiga beslut. Ett exempel är om redovisningen inte ger besked om att en viss del av produktionen subventioneras med inkomster från annan produktion. Detta kan leda till att erforderliga rationaliseringsåtgärder inte sätts in i tid eller att ett företag avstår från att köpa komponenter eller tjänster från underleverantörer. Behovet av detaljerad information är dock relaterat till möjliga beslutsalternativ. Det är till exempel knappast meningsfullt att ta fram exakta uppgifter om en enstaka detaljs eller tjänsts andel av indirekta kostnader om det inte bedöms finnas något alternativ till produktion i egen regi.

Offentlig näringsverksamhet finansieras i regel med såväl anslag som med avgifter. Om en viss del av verksamheten drivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet finns risk för att kostnaderna för den konkurrensutsatta verksamheten delvis finansieras med skattemedel. Detta är fallet om de priser som sätts inte långsiktigt ger full kostnadstäckning genom att t.ex. vissa kostnader för kapital och administration belastar annan icke-konkurrensutsatt verksamhet. Vi anser att offentlig näringsverksamhet som drivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet bör redovisas skild från annan verksamhet i avgränsade redovisningsenheter. I annat fall finns risk för korssubventionering mellan den del av verksamheten som konkurrerar om kunderna på en marknad och den del av verksamheten som är och skall vara skattefinansierad. Detta hindrar givetvis inte i sig att produktionen av tjänsterna kan konkurrensutsättas. Detta förutsätter klara spelregler och en modell för finansieringen som inte diskriminerar olika aktörer på marknaden.

Vid kartläggningen har vi konstaterat att det inte sällan finns en bristfällig dokumentation av grunderna för prissättningen. Det finns dock såvitt vi kan bedöma sällan någon avsikt att störa konkurrensen. Vi tror också att de som svarar för eller är verksamma inom offentlig näringsverksamhet är lika angelägna som kritikerna av den offentliga näringsverksamheten att det finns en gemensam spelplan och gemensamma spelregler för de fall då den offentliga och den privata näringsverksamheten möts.

Gällande rätt

Regler om avgifter i statlig och kommunal verksamhet
Vår bedömning är att de regler i avgiftsförordningen som styr avgiftssättning i statlig verksamhet i princip är ägnade att motverka konkurrenssnedvridande prissättning. De regler som finns för avgiftssättning inom kommunal verksamhet ger dock utrymme för konkurrenssnedvridande prissättning. Här vill vi särskilt peka på att principen om full kostnadstäckning gäller för statlig avgiftsbelagd verksamhet om inget annat bestämts. I Riksrevisonsverkets anvisningar sägs att i de fall konkurrens föreligger bör myndigheten beakta att prissättningen inte får leda till misstanke om skadlig konkurrensbegränsning. Intäkterna skall täcka samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Om myndigheten disponerar ett avkastningspliktigt kapital i den avgiftsfinansierade verksamheten skall avkastningskravet täckas av avgiften. Subventionering av verksamheten med anslagsmedel får inte förekomma, annat än efter särskilt bemyndigande.

I kommunal verksamhet finns inte någon princip om full kostnadstäckning i avgiftsbelagd verksamhet. Utgångspunkten är snarast den motsatta. Kommunens medelsbehov skall täckas med skatt. Enligt kommunallagen gäller dessutom självkostnadsprincipen, dvs. kommunala avgifter som tas ut för kommunala prestationer får inte överstiga de kostnader som åtgår för att tillhandahålla prestationen. När självkostnadsprincipen lagfästes uttalade regeringen att det *inte* borde göras ett generellt undantag från självkostnadsprincipen för prestationer som tillhandahålls på en konkurrensutsatt marknad (prop.1993/94:188 s. 83). Undantag gäller däremot ifråga om kommunernas och landstingens medelsförvaltning. Självkostnadsprincipen är inte heller tillämplig när det gäller förvaltning av kommunal fast och lös egendom. Detta innebär bland annat att de kommunala bostadsföretagen inte omfattas av den kommunala självkostnadsprincipen.

Självkostnadsprincipen innebär att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Det anses dock inte tillåtet att i kommunal självkostnadsbaserad näringsverksamhet ta med en riskpremie i självkostnadskalkylen.

Konkurrenslagen
Vår bedömning är att konkurrenslagens förbudsregler oftast inte går att

använda för att komma till rätta med offentlig konkurrenssnedvridande prissättning. Konkurrensreglerna är i princip tillämpliga på offentlig näringsverksamhet. Vid prissättning av offentligt producerade tjänster är rättsläget emellertid oklart i vilken mån konkurrenslagstiftningen täcker in situationer där en offentlig serviceproducent inte tar ut full kostnadstäckning och sätter priser som snedvrider konkurrensen på marknaden.

Konkurrensrättens reglering av underprissättning bygger på att ett företag missbrukar sin dominerande ställning på den relevanta marknaden genom att sätta ett pris som tränger ut konkurrenterna från marknaden. Ett avgörande hinder för konkurrenslagens tillämpning är att offentliga aktörer, även om de anses vara företag i konkurrensrättslig mening, sällan uppfyller konkurrenslagens krav på dominerande ställning på den relevanta marknaden (19 §).

Även om det offentliga företaget kan anses ha en dominerande ställning torde missbruk av den dominerande ställningen endast vara för handen om den offentlige aktören tillämpar priser som inte motsvarar de genomsnittliga rörliga kostnaderna. Ett påstående om att den offentlige aktören sätter låga priser som ett led i en plan att eliminera en konkurrent torde vara svårt att leda i bevis. Slutligen är det sannolikt att även om ett lågt pris i och för sig utgör en konkurrensbegränsning i form av underprissättning kan konkurrensbegränsningen vara oåtkomlig på grund av att ingripande enligt konkurrenslagen inte kan ske mot konkurrensbegränsningar som är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna. På det kommunala området följer av regeringsformen och kommunallagen (underskottsprincipen) att den offentlige aktören kan helt eller delvis skattefinansiera de tjänster som tillhandahålls även inom konkurrensutsatt verksamhet.

Regler om redovisning

Vår bedömning är att de regler som gäller för redovisning i offentlig näringsverksamhet motsvarar i allt väsentligt de krav som samhället ställer på redovisning i privat näringsverksamhet. Internredovisningen, ur vilken bl.a. de olika kostnadskomponenter som tillsammans utgör totalkostnaden för en viss tjänst kan utläsas, är inte författningsreglerad i vare sig offentlig eller privat näringsverksamhet.

10.2.2 Avbruten upphandling

Kartläggningen visar att det förekommit klagomål när offentliga huvudmän velat utsätta den verksamhet som bedrivs i egen regi för extern konkurrens. Klagomålen har företrädesvis förekommit vid konkurrensutsättning inom de s.k. mjuka sektorerna dvs. hälso- och sjukvård, äldreomsorg etc. där de offentliga huvudmännen ännu inte har lika stor erfarenhet av konkurrensutsättning som inom de "hårda" tekniska områdena.

Klagomålen har i allmänhet gått ut på att en offentlig huvudman, t.ex. en kommun, antagit ett internt bud från egenregin framför ett externt anbud från ett privat företag trots att det externa anbudet skulle blivit billigare för kommunen. Vid en strikt affärsmässig bedömning är det otvivelaktigt så att det förkommit upphandlingsbeslut där den upphandlande enheten premierat det interna budet. Anledningen till det kan ha varit att kommunen av ideologiska skäl forcerat ett beslut om konkurrensutsättning men inte klargjort vilka principer som skall gälla vid nollställningen av det interna budet med de externa anbuden eller att den politiska majoriteten skiftat under upphandlingens gång.

Oavsett om en upphandlande enhet väljer det interna budet på affärsmässiga grunder eller på politiska grunder är det i juridisk-teknisk mening fråga om ett avbrytande av upphandlingen. Ett avbrytande som sker på politiska grunder är i första hand kontraproduktivt för den upphandlande enheten själv. Genom att välja ett dyrare alternativ kan avbrytandet medföra att den offentliga huvudmannen får högre kostnader än nödvändigt. En annan skadlig effekt består i att trovärdigheten för framtida konkurrensutsättningar blir svår att återställa. För de privata företagen består skadan i att de haft kostnader för anbudsräkning och inte sällan kostnader för marknadsföring, testverksamhet m.m. som genom avbrytandet blivit onödiga. En samhällsekonomisk kostnad kan bestå i att effektivare privata företag inte får utrymme att växa på bekostnad av mindre effektiva offentliga öretag.

Vid konkurrensutsättning har trovärdigheten hos upphandlande enheter kommit att ifrågasättas när samma personer deltagit i arbetet med utformningen av förfrågningsunderlaget och varit med om att lägga antingen ett internt bud från egenregin eller ett eget anbud från ett privat företag som ägs av f.d. anställda hos den upphandlande enheten. Vid konkurrensutsättning av traditionellt organiserade myndigheter har även det förhållandet att myndighetens chef burit ansvaret för den

personal som lagt det interna budet och även för den personal som berett upphandlingsärendet kommit att ifrågasättas.

Avsaknad av tydliga spelregler
Enligt vår mening är den grundläggande orsaken till dessa problem att det ofta saknats tydliga "spelregler" för konkurrensutsättningen. Här vill vi understryka att en väl genomförd konkurrensutsättning ofta är en bra metod för att främja ökad produktivitet och effektivitet i den offentliga sektorn. När metoden används är det av flera skäl viktigt att iaktta konkurrensneutralitet vilket bl.a. innebär att på förhand redovisa de principer som läggs till grund för nollställning och anbudsprövning. Ofta saknas övergripande handlingsprogram för effektivisering vilket är en förutsättning för seriösa konkurrenslösningar.

I flera kommuner och landsting har man utarbetat principer för kostnadsjämförelser. Som exempel kan nämnas de anvisningar som antagits i Stockholms stad för upprättande av en konkurrensneutral intraprenadkalkyl (se kap. 5). Grundprincipen i dessa anvisningar är att samtliga direkta och indirekta kostnader i en konkurrensutsatt verksamhet skall återspeglas i det interna budet.

Gällande rätt

Regler om offentlig upphandling
Vår bedömning är att en upphandling som avbryts av politiska skäl möjligen kan anses strida mot kravet på affärsmässighet i lagen om offentlig upphandling, LOU. Avbrytande av upphandling är dock inte särskilt reglerat i lagen. Rättsläget måste därför i brist på rättsligt avgörande betraktas som osäkert. Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling fångar enligt förarbetena inte heller den situationen att en anbudstävling avbryts till följd av att en offentlig upphandlare låter sin egenregiverksamhet ta hand om en arbetsuppgift om vilken denne anordnat en anbudstävlan. Lagens tillämpningsområde är begränsat till beslut avseende *framtida upphandlingar* och rör inte beteenden under en pågående upphandling. Lagen har hittills inte prövats i något mål vid Marknadsdomstolen.

I departementspromemorian *Avbrutna upphandlingar och interna bud* (Ds 1994:83) föreslogs ett klargörande med innebörd att kravet på affärsmässighet även skulle gälla vid avbrytande av en upphandling. Förslaget har inte lett till lagstiftning varför det i brist på rättsligt

avgörande alltjämt får anses råda osäkerhet huruvida ett avbrytande av icke affärsmässiga skäl står i strid med LOU. Under kartläggningsarbetet har vi konstaterat att en rad upphandlingar - såväl före som efter den ovannämnda promemorian publicerades - avbrutits av olika skäl. Att inleda ett upphandlingsförfarande där privata företag förespeglas möjligheter till framtida affärsmöjligheter kan om upphandlingsförfarandet bryts av andra än affärsmässiga skäl leda till förluster för såväl de deltagande företagen som för samhället. Ett icke affärsmässigt avbrytande kan jämföras med att en medspelare bestämmer att ändra spelreglerna under en pågående tävling.

Överklagandemöjligheter och sanktioner
En medlem i en kommun eller ett landsting som vill överklaga ett upphandlingsbeslut kan inte begära laglighetsprövning av beslutet. Endast den som är leverantör kan begära överprövning hos länsrätt och väcka talan om skadestånd hos allmän domstol. Om ett upphandlingsförfarande avbryts och LOU inte anses tillämplig kan kommunallagens regler om laglighetsprövning bli tillämpliga. Teoretiskt sett skulle beslutet att anta ett internt bud kunna upphävas. En förutsättning för det är att någon av de grunder för överklagande som anges i kommunallagen är för handen. Ett exempel är om delikatessjäv anses föreligga.

10.2.3 Konkurrenssnedvridande företagsstöd

När det gäller av statsmakterna sanktionerade stödformer är det inte vår uppgift att utvärdera stödformen som sådan. Kartläggningen har här inriktats på de konkurrensproblem som kan uppkomma vid tillämpning av det aktuella stödet i enskilda fall. I vår kartläggning har vi identifierat klagomål mot såväl statliga som kommunala myndigheter. Det statliga företagsstödet är mycket omfattande. De svenska företagen erhåller enligt ESO-rapporten Företagsstödet - vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14) varje år omkring femtio miljarder kronor i statligt stöd. För det statliga stödet finns av statsmakterna utstakade mål som anges i särskilda stödförordningar. Såvitt vi kan bedöma utbetalas stödet i regel efter en ingående granskning om förutsättningarna för stöd är uppfyllda. De stödgivande myndigheterna har rutiner för att säkerställa att reglerna följs. Under handläggningen av ansökningar om stöd tas, enligt de stödgivande myndigheterna, regelmässigt hänsyn till risken för att ett stöd kan få negativa effekter för de företag som inte kommer i åtnjutande av stöd. Våra erfarenheter visar dock att systematiska konkurrensanalyser endast förekommer i begränsad utsträckning.

I förhållande till de statliga stödärenden som handläggs är klagomålsfrekvensen utomordentligt låg. De klagomål som identifierats har i regel varit av den karaktären att ett enskilt stödärende kunde ha handlagts bättre. När det gäller tillämpningsföreskrifter för transportstödet har dock vissa företag riktat kritik mot bristande konkurrensneutralitet. När det gäller RAS (riktat arbetsmarknadsstöd) har det även riktats kritik mot bristande konkurrensneutralitet från större privata företag och kommuner som inte kan få del av denna stödform.

Generellt kan sägas att de redovisade problemen i samband med statlig stödgivning kan hänföras till misstag i handläggningen av enskilda ärenden. Beslut om statligt stöd som sådant föregås av en väl dokumenterad utredning och en vanligen relativt omfattande beredning i regering och riksdag. Vidare notifieras dessa stöd enligt EU:s regler varvid syftet med stödet i förekommande fall skall vägas mot konkurrenssnedvridande effekter. Det finns trots detta enligt vår mening ett behov av att öka medvetenheten om de samhällsekonomiska kostnader som följer av att ett stöd utformas eller ges på ett sätt som snedvrider konkurrensen. Bakgrunden till detta är att stödsystem kan utformas och/eller tillämpas på sådant sätt att utformningen och/eller tillämpningen medför konkurrenssnedvridande effekter trots att avsikten varit att stödet skulle utformas och tillämpas på ett konkurrensneutralt sätt.

Samhallkoncernen
Samhallkoncernen har inrättats av staten för att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade där behoven finns. För att kunna utföra detta uppdrag lämnas en årlig s.k. merkostnadsersättning via statsbudgeten. Det statliga stödet till Samhallkoncernen har har utsatts för kritik från privata företag och kommuner som anser sig ha blivit utsatta för konkurrenssnedvridande prissättning. Enligt vår bedömning har den konkurrenspolicy som Samhallkoncernen antagit och det kontaktråd med representanter för Samhall och näringslivet som funnits sedan 1980 medverkat till att konkurrensproblemen i huvudsak kunnat bemästras. Kontaktrådet har sedan dess bildande prövat drygt ett hundratal anmälningsärenden. Av dessa anmälningsärenden har rådet bifallit anmälarens kritik fullt ut eller till viss del i en tredjedel av ärendena.

Kommunalt företagsstöd
Det kommunala företagsstödet är, i förhållande till det statliga stödet, av relativt begränsad omfattning. Vår bedömning är att den tidigare relativt generösa inställning som funnits till företag som övervägt att

etablera sig i kommunen i princip ersatts med en mer generellt inriktad kommunal näringspolitik. Denna politik syftar till att med generella åtgärder stärka de lokala företagens konkurrenskraft och utvecklingsförmåga samt att skapa ett så näringslivsvänligt klimat i kommunen att man attraherar andra företag att investera i kommunen. Kommunernas näringspolitik är i mycket hög grad inriktad på olika strukturproblem[69]. Omvandlingar i den lokala industristrukturen spelar ofta en central roll för den kommunala näringspolitiken. Företagsnedläggelser och personalminskningar medför stora näringspolitiska problem. Kommunerna ser ofta en utbyggd och tekniskt avancerad infrastruktur på lokal och regional nivå som en hörnsten i den kommunala näringslivsstrategin. Med infrastruktur avses inte bara den traditionella infrastrukturen i form av väg- och järnvägsnät och tillgång till flygplats etc. utan även telekommunikationer, tillgång till högskoleutbildning och forskningsinstitutioner. Kommunerna försöker i högre utsträckning än tidigare att ge prioritet åt livskvalitet inom mjuka sektorer som turism, miljö, kultur och fritid som ett medel att locka till sig företagsetableringar och uppmuntra nyinflyttning. "Företagsraggning" genom att erbjuda direkta eller indirekta subventioner till enskilda företag anses numera i regel vara en kostsam och ineffektiv politik. Vår kartläggning visar likväl att det alltjämt i vissa fall förekommer att enskilda företag främjas på sätt som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.

Stöd till kommunala företag

Kritik har även riktats mot att vissa offentligt ägda företag, t.ex. kommunala bostadsföretag, erhåller ägartillskott, förmånliga lån, kommunal borgen m.m. som inte kommer privata bostadsföretag till del. Även ett sådant stöd kan i vissa fall medföra konkurrenssnedvridande effekter. Här vill vi dock understryka att en ägare till ett offentligt ägt företag måste kunna vidta åtgärder som är affärsmässigt motiverade. Vidare har offentligt ägda företag som regel att tillgodose andra än rent företagsekonomiskt motiverade mål för verksamheten. Konkurrensproblem uppkommer om ett ineffektivt och olönsamt företag hålls under armarna med ständiga förlusttäckningsbidrag och verksamheten lika gärna skulle kunna bedrivas av ett privat företag.

Klagomål har riktats mot det kommunala engagemanget inom turistområdet. Begreppet turism i turistbefogenhetslagen är ett vidsträckt begrepp

[69] Kommunal näringspolitik under strukturomvandlingen, Kommunförbundets enkätundersökning 1994

som anses ge kompetens att driva eller ge stöd till hotell-och restaurangföretag etc. Företagsstöd i form av driftbidrag till företag som driver verksamhet i t.ex. kommunala hotellfastigheter och kommunala campinganläggningar har utsatts för kritik från konkurrerande företag som inte får något motsvarande bidrag. Kommunalt ägda campinganläggningar anses ofta ha en "överstandard" vilket medför att kommunens inkomster av verksamheten inte täcker investeringskostnaderna. Kritik har även framkommit mot att kommuner i praktiken ofta har monopol på stugförmedlingsverksamheten i kommunen. Uppsplittringen på små aktörer anses leda till att det är svårt att få till stånd en mera kraftfull marknadsföring i utlandet.

Kommunala bidrag till kooperativ
En form av företagsstöd där det har framförts kritik mot att stödets utformning har en konkurrensstörande effekt är de "bidrag" som lämnas till personalkooperativ av olika slag, särskilt sådana som bildats av f.d. anställda i den kommunala barnomsorgen. Dessa kooperativ driver ofta i realiter verksamheten på uppdrag av kommunen, dvs. på entreprenad även om entreprenadersättningen kallas för "bidrag". Konkurrenstörningen består här i att personalkooperativa daghem ofta erhåller väsentligt lägre bidrag per barn än motsvarande kommunala daghem. Vidare har kooperativen framfört klagomål om att vissa kommuner av ideologiska skäl "svälter ut" den kooperativa verksamheten. Kooperativen förvägras ofta affärsmässigt godtagbara villkor. Verksamheten betraktas i regel inte som en entreprenaddriven verksamhet med kommunen som huvudman. Kooperativen får nöja sig med att kommunerna ensidigt fastställer bidragets storlek och när som helst kan komma att ompröva bidraget.

Gällande rätt

Regler om statsstöd
Statsstödsreglerna ger enligt vår bedömning uttryck för en väl avvägd kompromiss mellan det allmännas intresse av att kunna främja näringslivet och det enskilda företagets intresse av att inte bli utsatt för en konkurrenssnedvridning till följd av offentliga subventioner till ett konkurrerande företag.

Enligt Romfördraget är varje form av statligt stöd till näringslivet, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion förbjudet i

den utsträckning det *påverkar handeln mellan medlemsstaterna.* Detta förbud gäller om inte annat föreskrivs i fördraget.

Begreppet statsstöd har i den praxis som skapats av Kommissionen och EG-domstolen givits en vid tolkning och omfattar inte bara stödåtgärder som statsbidrag, förmånliga lån och räntesubventioner utan även andra stödformer som skatterabatter, garantier vid företagslån i bank eller på kapitalmarknaden. Stöd från ett landsting eller en kommun likställs med statsstöd. Teoretiskt kan ett anslagsbeslut i fullmäktige som avser en investering i en kommunal affärsverksamhet vara att betrakta som ett statsstöd. Om anslaget snedvrider konkurrensen och har samhandelseffekt är det förbjudet.

Förenligt med den gemensamma marknaden och därmed godkända är

1) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,

2) stöd för att avhjälpa skador som förorsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,

3) stöd för ekonomin i vissa delar av Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning, i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genna denna delning.

Vissa former av statsstöd kan anses förenliga med den gemensamma marknaden och därmed godkännas efter prövning av varje enskild stödform. Det gäller

1) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där allvarlig brist på sysselsättning råder,

2) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av genmensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,

3) stöd för att underlätta utveckling av viss näringsverksamhet eller vissa regioner, i den mån stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

4) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

5) stöd av annat slag i enlighet med vad Rådet, på förslag av Kommissionen, kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

Stödförordningar
De förordningar som reglerar statligt stöd saknar generellt sett bestämmelser om att konkurrensaspekter skall beaktas vid stödgivningen. Det svenska statliga företagsstödet regleras dels i en övergripande stödförordning dels i särskilda förordningar för varje stödform som är notifierade och godkända av Kommissionen. Endast i ett fåtal förordningar (bl.a. förordningarna om regionalpolitiskt företagsstöd och om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service) finns uttryckliga regler som kräver att ett beslut om stöd skall föregås av en konkurrensanalys. Konkurrensproblem kan uppkomma om en myndighet gör en felbedömning av ett stöds konkurrensstörande effekter på företag som inte erhåller motsvarande stöd.

Konkurrenslagen
Vår bedömning är att de statliga myndigheternas handläggning av stödärenden inte omfattas av företagsbegreppet. Statligt företagsstöd regleras i stödförordningar med preciserade regler om under vilka förutsättningar som stöd kan erhållas. Beslut om stöd bestäms emellertid ensidigt av den myndigheten som handlägger stödformen. Det är fråga om en offentligrättsligt reglerad förmån som definitionsmässigt faller under begreppet myndighetsutövning och därmed utanför företagsbegreppet. Konkurrenssnedvridande statlig stödgivning torde därför inte kunna angripas med stöd av konkurrenslagen.

När det gäller kommunalt företagsstöd måste rättsläget betraktas som mera osäkert. Kommunalt stöd till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder och till enskilda företag lämnas med stöd av speciallagstiftning eller med stöd av den allmänna kommunala kompetensen. Stöd till fristående skolor torde vara att betrakta som myndighetsutövning eftersom kommunen under vissa förutsättningar är skyldig att utge stöd. När det gäller stöd där det föreskrivs befogenhet men inte skyldighet att utge något stöd överhuvudtaget torde stöd inte vara att betrakta som

myndighetsutövning. Utanför begreppet myndighetsutövning faller normalt även beslut eller åtgärder som rör förvaltning av kommunens egendom eller dess ekonomiska angelägenheter i övrigt.

Av förarbetena till konkurrenslagen framgår att konkurrensbegränsande effekter som är en direkt och avsedd följd av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av en offentlig reglering i princip inte kan angripas med stöd av konkurrenslagen. Stöd som kan anses vara ett utflöde av kommunernas åligganden enligt speciallagstiftning t.ex. hälso- och sjukvård, skola och barnomsorg torde kunna inrymmas i detta undantag. När det gäller kommunalt stöd som lämnas med stöd av den allmänna kompetensregeln i kommunallagen och de speciella befogenhetsutvidgande reglerna i t.ex. turistbefogenhetslagen m.m. är rättsläget mera osäkert. Om stödet inte är ett utflöde av offentligrättsliga föreskrifter och utgår från en överenskommelse, t.ex. mellan kommunen och ett kommunalt eller privat företag, kan det inte uteslutas att konkurrensbegränsande kommunala stödåtgärder skulle kunna angripas med stöd av konkurrenslagen. Professor Bernitz har i ett rättsutlåtande till Sveriges Fastighetsägarförbund hävdat att konkurrensnedvridande stödåtgärder till kommunala bostadsföretag kan angripas med stöd av såväl 6 § som 19 § konkurrenslagen (se kap. 5). Något sådant fall har emellertid inte varit föremål för rättslig prövning.

Kommunallagen

Vår bedömning är att gränsen mellan det tillåtna och otillåtna området i kommunallagen är relativt väl avgränsat. Alla former av stöd vare sig det är konkurrensnedvridande eller inte är i princip förbjudet. Enligt kommunallagen får kommuner och landsting 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 det. Om det enskilda initiativet viker eller faller bort kan det uppkomma en kompetensgrund för kommunen att stödja enskilda företag. För att en sådan insats skall vara kompetensenlig krävs dock att det står klart att enskilda företag och personer inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna. Gränsen mellan en kommunalrättsligt tillåten allmänt näringslivsfrämjande åtgärd och ett principiellt förbjudet individuellt stöd kan emellertid i praktiken vara svår att dra. Ett stöd till *ett* företag som upprätthåller en kommersiell basservice, upplåter lokaler eller efterfrågar lokala underentreprenörer kan även innebära att andra företag i kommunen främjas. Från konkurrenssynpunkt kan ett tillåtet allmänt näringslivsfrämjande stöd som utgår till *samtliga företag i en kommun* vara konkurrenssnedvridande gentemot ett företag i en annan

kommun om företagen i båda kommunerna konkurrerar om samma kunder. I många avseenden är kommunallagen betydligt strängare än Romfördragets statsstödsregler.

10.3 Övriga frågor

10.3.1 Offentlig näringsverksamhet inom det egentliga näringslivet

Kommunal näringsverksamhet

Under kartläggningsarbetet har vi konstaterat ett flertal klagomål från privata företag som anser sig vara utsatta för konkurrenssnedvridningar från kommuner och kommunala företag som trängt in på marknader som traditionellt hävdats av det egentliga näringslivet.

Gällande rätt

Den rättsliga regleringen av den kommunala kompetensen inom det egentliga näringslivet är (förutom begränsningsprinciper inom ramen för kompetensen) uppdelad på två lagrum i kommunallagen samt viss befogenhetsutvidgande lagstiftning. Därutöver finns rättspraxis som till viss del anger gränsen mellan det tillåtna och inte tillåtna. Enligt kommunallagen får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Utgångspunkten för bedömningen om det är fråga om en tillåten eller inte tillåten verksamhet är allmänintresset. Verksamheten skall gå ut på att tillhandahålla allmännyttiga tjänster för kommunmedlemmarna. Marknaden för den egna näringsverksamheten skall i princip vara begränsad till den egna kommunen eller landstinget. Något hinder mot att anläggningar och tjänster även utnyttjas av andra än kommunmedlemmar finns dock inte. Av bestämmelsen framgår också ett förbud mot att driva spekulativa företag. Det huvudsakliga *syftet* med verksamheten får inte vara att bereda kommunen eller landstinget vinst. Den kommunala verksamheten skall bäras upp av ett allmänt, samhälleligt syfte. Något hinder mot att verksamheten genererar vinst föreligger dock inte. I kapitel 5 har redovisats de verksamhetsgrenar som kommunerna och landstingen i praxis ansetts ha en obetingad rätt att verka inom. Dessa verksamhetsgrenar kallas för sedvanlig kommunal affärsverksam-

het. Därutöver har kommuner och landsting ett visst utrymme för att driva näringsverksamhet inom områden som traditionellt hävdas av det privata näringslivet.

I förarbetena till kommunallagen betonas att det inte finns någon klar skiljelinje mellan den kommunala sektorn och näringslivet. Vi har noterat ett flertal fall där kommuner och landsting tycks ha en mycket extensiv tolkning av gränsen för den kommunala näringslivskompetensen. Annonser i dagspressen visar att kunskapen om alternativt respekten för reglerna i kommunallagen på sina håll kunde vara bättre. Vår bedömning är dock även att gränsen mellan det tillåtna och det otillåtna är något flytande

Överklagandemöjligheter och sanktioner

Om en kommun eller ett landsting bestämmer sig för att gå ut på den öppna marknaden och sälja tjänster utan tillräcklig anknytning till en erkänd kommunal angelägenhet kan en medlem i kommunen eller landstinget begära laglighetsprövning. Det krävs inte att kommunmedlemmen är personligen berörd av beslutet för att få klandra det. Å andra sidan har företag eller företagare som berörs av ett kommunalt beslut inte någon rätt att begära laglighetsprövning om inte företaget eller företagaren är kommunmedlem.

Ett kommunalt beslut kan överklagas genom laglighetsprövning om det inte finns någon särskild besvärsregel i en tillämplig lag och det inte är fråga om ren verkställighet av ett tidigare beslut. Det krävs således att det finns ett kommunalt beslut. Om en kommunal enhet inleder en försäljningsverksamhet på den öppna marknaden, utan något formellt beslut om saken, finns inte något beslut som kan laglighetsprövas.

För att ett kommunalt beslut skall kunna överklagas genom laglighetsprövning krävs vidare att klagomålen kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Om klagomålen före klagotidens utgång har kommit in till kommunen eller landstinget i stället för till länsrätten, skall överklagandet ändå prövas. Beslut som fattats av kommunala företag kan som regel inte överklagas. Institutet laglighetsprövning är egentligen inte något rättsmedel utan en form av medborgarkontroll över den kommunala förvaltningen. Det kan heller inte sägas vara en form av statlig kontroll utan ett rättssäkerhetselement i den kommunala självstyrelsen. Det sker inte någon materiell prövning av innehållet i det kommunala beslutet och domsto-

len får inte rätta det överklagade beslutet eller sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Vår bedömning är att det finns behov av en översyn av möjligheterna att rättsligt pröva om kommunal näringsverksamhet är förenlig med den kommunala kompetensen.

Om det kommunala beslutet upphävs är kommunen eller landstinget skyldigt att rätta beslutet. Om beslutet följts av ett civilrättsligt avtal med ett företag medför emellertid en eventuell rättelse ofta att kommunen eller landstinget kan bli skyldigt att betala skadestånd för avtalsbrott. Om kommunen eller landstinget inte rättar beslutet och det inte är fråga om myndighetsutövning finns emellertid inte någon straffrättslig eller civilrättslig sanktion att tillgripa. Kommunallagen kan därför inte sägas ge ett fullgott skydd för den företagare som anser sig vara utsatt för konkurrenssnedvridande prissättning från en kommun eller ett landsting. Det bör dock nämnas att Finansdepartementet i departementspromemorian *Kommunalt domstolstrots och lagtrots - ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning* (Ds 1995:27) föreslagit att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning dels vid trots mot verkställighetsförbud dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare verkställts.

Statlig näringsverksamhet

Statliga myndigheter, affärsverk och företag driver en omfattande verksamhet inom det egentliga näringslivet. Vid kartläggningen har framgått att konkurrerande privata företag har framfört klagomål mot till exempel Vägverkets, SJ:s, Postens och Telias prissättning som ansetts vara konkurrenssnedvridande.

Några begränsningar för statens åtaganden finns inte i regeringsformen. Några lagar som sätter gränser för inom vilka områden eller branscher som statliga myndigheter eller statliga företag får bedriva näringsverksamhet finns inte heller. I instruktionen för en myndighet, koncession eller bolagsordning för ett statligt ägt aktiebolag kan regeringen ange begränsningar för en viss myndighet eller ett statligt företag. Regeringen kan ge direkta order till en förvaltningsmyndighet med t.ex. anvisningar om uppdragsverksamhetens omfattning. Statliga myndigheter och affärsverk som driver näringsverksamhet omfattas av regeringsformens allmänna krav på offentlig verksamhet. Offentlighetsprincipen och sekretesslagen gäller.Verksamheten står under JO och JK:s tillsyn. Några generella kompetensbegränsningar av den typ som gäller för kommunal näringsverksamhet finns dock inte. De statliga företagen omfattas till skillnad från de kommunala företagen inte av offentlig-

hetsprincipen.

Om en statlig myndighet beslutar sig för att sälja tjänster på den öppna marknaden finns inga möjligheter att få *lagligheten* av beslutet prövad av en domstol.

10.3.2 Jäv

Vid kartläggningen har framkomit klagomål om att förtroendevalda och anställda som bereder ett upphandlingsärende samtidigt svarar för eller deltar i utformning av förfrågningsunderlag och utformning av interna bud. Särskilt i mindre kommuner har man hänvisat till att det endast är de som svarar för egenregiproduktionen som har kompetens att utforma de krav som skall ställas på blivande anbudsgivare. För utomstående kan det te sig stötande att de som beslutar eller medverkar vid anbudsprövningen även företräder en konkurrent - egenregin. Från trovärdighetssynpunkt är det ett problem om de privata anbudsgivarna får ett intryck av att de som beslutar i upphandlingsärendet ger favörer till det interna budet.

Reglerna i lagen om offentlig upphandling lagen om otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling täcker inte in den situationen att förtroendevalda och anställda i egenregiverksamheten företräder kommunen dels som upphandlande enhet dels som en av de producenter som deltar i upphandlingen. Under arbetet med lagen om offentlig upphandling fördes en diskussion om att lagen efter mönster från den gamla upphandlingsförordningen och det kommunala upphandlingsreglementet skulle innehålla en jävsregel. Förslaget avvisades med hänvisning till bestämmelsen om affärsmässighet vid upphandling.

Det råder även osäkerhet om kommunallagens och förvaltningslagens jävsregler är tillämpliga. Orsaken till denna osäkerhet är främst att jävsreglerna tar sikte på situationer när en anställd eller en förtroendevald har ett eget intresse till exempel som ägare till eller företrädare för ett företag som lämnar ett anbud i en upphandling. Att en förtroendevald eller anställd deltar t.ex. i en kommunal nämnds beredning av ett upphandlingsärende samtidigt som han medverkat vid utformning av förfrågningslag och ett internt bud är visserligen ägnat att minska kommunens trovärdighet vid upphandling men innebär inte nödvändigtvis någon risk för att den beslutande får en personlig vinning på kommunens bekostnad.

10.3.3 Uppgiftsskyldighetslagen

Enligt lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden är företagare skyldiga att lämna de uppgifter som erfordras för att främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet. Om det erfordras för kontroll eller fullständigande av uppgift är också annan skyldig att lämna uppgifter. Vidare åligger det företagare att efter anmaning lämna uppgift om konkurrensbegränsning som berör hans verksamhetsområde och som har avseende på pris-, produktions-, omsättnings- och transportförhållanden av beskaffenhet att inverka på prisbildningen. Uppgiftsskyldigheten innebär inte skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur. Företagare kan också åläggas att tillhandahålla konkurrensbegränsande avtal, handelsböcker, korrespondens och andra handlingar. Den som är uppgiftsskyldig kan även kallas att inställa sig inför vederbörande myndighet. I konkurrenslagen ges motsvarande befogenheter. I prisregleringslagen (1989:978) finns inte några regler om uppgiftsskyldighet. Om en sådan regel behövs bör den infogas i den lagen. Vår bedömning är att uppgiftsskyldighetslagen inte längre behövs.

11 Förslag till åtgärder

Vi anser att när offentliga huvudmän bedriver näringsverksamhet i konkurrens med privata företag skall det finnas bindande regler med en effektiv tillsyn och sanktioner. Vi föreslår därför

- att det införs en lag byggd på vårt principförslag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning med krav på att offentlig näringsverksamhet under vissa förutsättningar skall redovisas skild från annan verksamhet, att priset baseras på en kostnadskalkyl och att prissättningen inte får medföra en från allmän synpunkt otillbörlig prissättning,
- att en nämnd under ledning av en opartisk ordförande och med representanter för offentlig och privat sektor ger vägledning, utövar tillsyn och prövar frågor om överträdelse av lagen,
- att kommunallagen (1990:990) ses över i syfte att precisera under vilka förutsättningar som kommuner och landsting får driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader och att möjligheterna stärks att rättsligt pröva om sådan verksamhet är kompetensenlig,
- att kommunallagens regler om jäv kompletteras med regler som förhindrar att förtroendevald eller anställd som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende medverkar vid utformningen av ett internt bud,
- att de olika speciallagar som reglerar verksamheter med inslag av såväl myndighetsutövning som näringsverksamhet kompletteras med regler som förhindrar att myndighetens olika roller blandas samman,
- att det i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling eller i annan lagstiftning klargörs att upphandlingar inte får avbrytas utan affärsmässiga skäl,
- att de förordningar med bestämmelser om statligt stöd som saknar en uttrycklig föreskrift om att effekter på konkurrensen skall beaktas vid stödgivningen kompletteras med en sådan föreskrift och att motsvarande föreskrift införs i kommunallagen,
- att lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden upphävs

11.1 Behovet av lagstiftning

Under kartläggningen har vi identifierat konkurrensproblem till följd av offentlig konkurrenssnedvridande prissättning, avbruten upphandling och offentlig konkurrenssnedvridande stödgivning. Under utredningens gång har representanter från Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet framhållit att offentlig näringsverksamhet drivs inom en rad olika områden och med skilda förutsättningar. Genom det arbete som lagts ned av referensgruppen för redovisningsfrågor och det genomslag som gruppens olika rekommendationer har fått har den kommunala externa redovisningen på frivillig väg uppnått en kvalitet som är helt i klass med den externa redovisningen i det privata näringslivet och staten. Man har också pekat på att det enligt SAF och Industriförbundet inte varit möjligt att införa enhetliga normer för internredovisning inom det privata näringslivet, vilket givetvis även gäller för den offentliga verksamheten. Lagstiftningsåtgärder på internredovisningens område skulle vara dels att slå in öppna dörrar dels kunna medföra oacceptabla ekonomiadministrativa merkostnader utan motsvarande nytta. När det gäller konkurrensproblem till följd av avbruten upphandling hävdas att problemen minskat i omfattning. Dels har erfarenheterna ökat och kunskaperna blivit bättre dels har kommuner och landsting valt andra vägar än konkurrens för att effektivisera verksamheten. Inom Svenska kommunförbundet bedrivs, som en grund för den frivilliglinje som förordas, arbete med att utarbeta underlag för lokala konkurrensprogram samt metoder och modeller för kostnadsjämförelser. Sådana lokalt framtagna konkurrensprogram används redan inom vissa kommuner och landsting.

Lagstiftningsåtgärder skall endast tillgripas som en yttersta åtgärd. De åtgärder som vidtas måste också ha precision och inte medföra oproportionerligt stora kostnader för de som berörs. Vi har därför övervägt en frivilliglinje som går ut på att huvudmän för offentlig näringsverksamhet uppmanas att se över sina rutiner vid prissättning, konkurrensutsättning och företagsstöd så att inte den privata näringsverksamheten utsätts för konkurrenssnedvridningar. Vi anser dock att det finns flera avgörande skäl som talar för lagstiftningsåtgärder i detta fall.

Till att börja med är det konkurrensproblem som vi identifierat av en sådan principiell och samhällsekonomisk betydelse att det krävs en tydlig markering från samhällets sida att vissa grundläggande principer följs. Detta gäller särskilt ifråga om konkurrenssnedvridande offentlig

prissättning. En sådan prissättning kan i vissa fall medföra avsevärda skadeverkningar. Även om det ur ett snävt myndighetsperspektiv kan förefalla rationellt att sälja överkapacitet till priser som understiger de totala kostnaderna kan en sådan prissättning leda till att effektiva företag slås ut från marknaden.

De företag som är särskilt sårbara för konkurrenssnedvridande offentlig prissättning är i allmänhet mindre och medelstora tjänsteproducerande företag. Sådana företag är ofta av stor betydelse för sysselsättningen på den lokala arbetsmarknaden. Om privat näringsverksamhet ständigt riskerar att konkurreras ut av offentlig näringsverksamhet, som kan hålla låga priser till följd av skattefinansiering, är det uppenbart att inte bara konkurrensen är hotad utan även viljan att starta och driva företag. Ytterst drabbas sysselsättningen om privat näringsverksamhet inte ges rimliga förutsättningar att konkurrera på lika villkor.

Erfarenheterna från den nya lagen om offentlig upphandling jämfört med det tidigare kommunala upphandlingsreglementet visar att lagstiftning och en aktiv tillsyn kan leda till avsevärda effektivitetsvinster och besparingseffekter. Frivilliga åtaganden ger utrymme för överträdelser vilket kan medföra konkurrenssnedvridningar och samhällsekonomiska kostnader. Det kan också nämnas att en eventuell ny bokföringslag för kommunerna ligger i linje med vår uppfattning att kraven på redovisningen behöver stramas upp i den kommunala sektorn.

Detta innebär inte ett generellt underkännande av externnredovisningen i offentlig sektor. Vår bedömning är att dess kvalitet inte på något sett står den privata sektorn efter. Vi har emellertid i flera fall konstaterat att priser som sätts i konkurrensutsatt offentlig näringsverksamhet bestämts utan möjlighet för utomstående att i efterhand kunna kontrollera vilka kostnader som beaktats vid prissättningen. Vi har även konstaterat att det inom offentlig näringsverksamhet förekommer korssubventionering och bidragskalkylering som innebär en sådan låg grad av kostnadstäckning att konkurrensen snedvrids på marknaden.

Även i privat näringsverksamhet förekommer korssubventionering och bidragskalkylering. Icke kostnadstäckande prissättning är vanlig när ett företag skall ta sig in på en ny marknad, deltar i priskrig, lanserar en ny produkt m.m. Det är inte säkert att internredovisningen i ett privat företag ger svar på den exakta kostnaden för alla detaljer som ingår i en produkt och om för produktionen nödvändiga direkta och indirekta kostnader har tagits med vid priskalkyleringen. Detta kan bero på att det

inte alltid är meningsfullt att ta fram en sådan uppgift men givetvis också att internredovisningen är bristfällig.

Till skillnad från vad som är fallet i den privata näringsverksamheten föreligger alltid en risk för *skattesubventionerad* korssubventionering och bidragsprissättning när offentliga huvudmän konkurrensutsätter egenregiverksamheten eller bedriver näringsverksamhet i konkurrens på den öppna marknaden Detta gäller särskilt när den verksamhet inom vilken det sker försäljning av varor och tjänster till externa kunder inte är organisatoriskt och finansiellt fristående från annan skattefinansierad verksamhet. Detta medför att kraven på redovisning, kalkylering och prissättning i vissa avseenden måste ställas högre i offentlig näringsverksamhet än i privat näringsverksamhet.

När det gäller konkurrensproblem till följd av avbruten upphandling vill vi framhålla att det gjorts mycket och görs mycket för att förbättra upphandlingsrutiner m.m. Kartläggningen har dock visat att det återstår mycket att göra. Ett framgångsrikt fortsatt förändrings- och förnyelsearbete i den offentliga sektorn förutsätter ett långsiktigt och väl övervägt agerande. Vi tror att det är viktigt att skapa och vidmakthålla intresset hos privata företag för att göra affärer med den offentliga sektorn. Genom ett affärsmässigt och trovärdigt uppträdande vid upphandlingar finner flera anbudsgivare mödan värd att lägga ned resurser på att arbeta fram seriösa anbud vilket ökar konkurrenstrycket och pressar priserna.

Om den offentlige huvudmannen väljer att utsätta verksamheten för konkurrens finns vidare ett egenvärde i att de konkurrerande "aktörer" som finns på "arenan" har bindande gemensamma spelregler att hålla sig till. Regler som ändras under spelets gång upplevs ofta som besvärande av de tävlande. Detta gäller särskilt om det är en av medtävlarna som bestämmer reglerna.

I vårt arbete har vi inte ifrågasatt politiskt bestämda mål, inriktning, omfattning och kvalitet i den offentligt finansierade verksamheten. Vi har inte haft någon anledning att ifrågasätta om en verksamhet skall drivas i offentlig eller i privat regi. Våra förslag innebär inte heller någon begränsning av den kommunala självsstyrelsen. När det allmänna väljer att driva näringsverksamhet i konkurrens med den privata näringsverksamhet skall det dock finnas klara och bindande spelregler som ger förutsättningar för konkurrensneutralitet mellan den konkurrensutsatta delen av verksamheten och privat näringsverksamhet. Som redovisats i kapitel 4 kan avsteg i detta hänseende medföra allvarliga

samhällsekonomiska förluster.

11.2 Principförslag till lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.

Principförslagets huvudsakliga innehåll
Vi föreslår i ett principförslag materiella regler om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning. Förslaget syftar till att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet genom skyldighet för den som är huvudman för offentlig näringsverksamhet att vidta vissa grundläggande åtgärder beträffande redovisning, kalkylering och prissättning av varor och tjänster. Syftet är inte att utvidga den offentliga näringsverksamhetens möjligheter att verka på konkurrensmarknader. Syftet är att uppnå transparens vilket är till fördel för ansvariga politiker, verksamhetsansvariga, tillsynsmyndighet och de företag som kan komma att drabbas av konkurrenssnedvridande prissättning.

Startpunkten för dessa åtgärder är att sådan offentlig näringsverksamhet som bedrivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet skall redovisas skild från annan verksamhet. Härigenom ökar förutsättningarna för att kostnaderna för sådan offentlig näringsverksamhet som drivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet inte sammnanblandas med kostnaderna för annan verksamhet.

Genom krav på avgränsad redovisning förbättras möjligheterna att åstadkomma en konkurrensneutral självkostnadskalkyl vilket i sin tur minimerar risken för att det sätts priser i offentlig näringsverksamhet som ger upphov till konkurrenssnedvridningar. För den offentlige huvudmannen själv möjliggör en bättre redovisning av kostnaderna för de varor och tjänster som produceras i verksamheten att beslutsunderlaget för åtgärder som syftar till att öka produktiviteten och effektiviteten förbättras.

När det inte råder konkurrens finns inte från *konkurrenssynpunkt* något motiv att fördela ut kostnaderna på de varor och tjänster som tillhandahålls. Vårt förslag innebär för det första att kravet på avgränsad redovisning inte gäller om den verksamhet som drivs i konkurrens på marknaden är av mindre omfattning. Vi har inte angett någon exakt nedre gräns. En tänkbar gräns skulle kunna vara 25 basbelopp enligt

lagen om allmän försäkring. Vid denna gräns ställs krav på redovisning i resultatenhet. Över en viss gräns förslagsvis 100 basbelopp enligt lagen om allmän försäkring ställs krav på en mera fullständig redovisning genom krav på att verksamheten redovisas i en balansenhet.

Vidare gäller inte kravet om det inte är fråga om försäljning till externa kunder eller konsumenter och det inte finns privata företag som driver verksamhet av samma slag på samma marknad. Slutligen finns ingen anledning att ställa krav på avgränsad redovisning om det inte förekommer vare sig försäljning till externa kunder eller konsumenter eller det inte är aktuellt med konkurrensutsättning.

Krav på avgränsad redovisning förutsätter en organisatorisk och redovisningsmässig avgränsning av den verksamhet som drivs eller skall bedrivas i konkurrens, till exempel en tvätterirörelse eller en städenhet. Därefter gäller det att bestämma vilka direkta och indirekta kostnader som skall anses hänförliga till verksamheten. De indirekta kostnaderna utgörs av t.ex. kapitalkostnader och overheadkostnader som inte belastar enheten som en direkt kostnad. Det väsentliga är här att bestämma och dokumentera fördelningsprinciper som är rättvisande. Fördelningen kan göras i proportion till antalet anställda, disponerad lokalyta, utnyttjad administrativ service etc. Här måste det informationsbehov som krävs för en rättvisande kostnadskalyl vara styrande.

Det krav på avgränsad redovisning som kommer att gälla för viss offentlig näringsverksamhet utgör idag en del av internredovisningen. I principförslaget ställs inte något krav på avgränsad redovisning för sådan offentlig verksamhet som typiskt sett inte ger upphov till konkurrensnsedvridningar. Detta hindrar inte att offentliga huvudmän på frivillig väg väljer att arbeta med internredovisningsenheter av olika slag.

Krav på avgränsad redovisning är i vårt förslag kompletterat med krav på obligatorisk rättvisande förkalkyl när priserna sätts och en efterkalkyl för att kunna kontrollera utfallet i efterhand. Kalkylmetoden bör vara självkostnadskalkylering. De närmare kraven på kalkyleringen får avgöras i praxis.

Till grund för prissättningen i enskilda fall skall således finnas en kalkyl som fångar in alla relevanta kostnader. Kalkylen skall innehålla samtliga för kalkylobjektet relevanta direkta och indirekta kostnader inkluderande ett avkastningskrav, som är skäligt med hänsyn till real avkastning och

risk.

I vårt förslag föreskrivs också att prissättningen inte får vara konkurrenssnedvridande. Prissättningen skall *baseras* på en självkostnadskalkyl som ger full kostnadstäckning. Det bör alltjämt vara möjligt att tillämpa priser som inte ger full kostnadstäckning. Beslutande organ kan finna det lämpligt att av t.ex. fördelningspolitiska skäl hålla nere priser/avgifter för sådana varor eller tjänster som man vill skattefinansiera. Det skall givetvis vara tillåtet att premiera konsumtionen av vissa tjänster genom att endast en del av tjänsterna betalas via priset (med avgifter) medan resten finansieras med skattemedel. Detta är exempelvis fallet med kollektivtrafik, hälso- och sjukvård, tandvård och barnomsorg.

En sådan prissättning bör dock vägas mot risken för konkurrenssnedvridningar. Detta markeras genom kravet på att prissättningen inte får medföra en *från allmän synpunkt* otillbörlig konkurrenssnedvridning.

Föreskriften om att prissättningen inte får medföra en *från allmän synpunkt* otillbörlig konkurrenssnedvridning uppställer inte något krav på marknadsdominans eller avsikt att störa marknadens aktörer. Det bör dock krävas en viss varaktighet och en ekonomiskt märkbar effekt.

I lagstiftningen bör även slås fast att offentlig näringsverksamhet inte får subventioneras med skattemedel på ett sätt som medför en från allmän synpunkt otillbörlig konkurrenssnedvridning. Subventioner som bör kunna komma i fråga som godtagbara är om till exempel ett kommunalt bostadsföretag kan visa att det haft merkostnader på grund av att kommunen som ägare ställt krav på att företaget skall tillgodose behovet av bostäder för socialt utslagna eller andra som normalt sett inte godtas som hyresgäster av privata hyresvärdar. Kapitaltillskott på marknadsmässiga villkor eller andra affärsmässigt motiverade åtgärder som ingår som ett normalt inslag för en seriös ägare av ett företag omfattas inte av bestämmelsen. Det beteende som träffas är att den offentlige ägaren mer eller mindre kontinuerligt tillskjuter medel till en ineffektiv näringsverksamhet som inte borde bedrivas i konkurrens med privata företag.

I lagstiftningen bör föreskrivas att den offentlige huvudmannen skall redovisa principer för jämförelser mellan interna bud och externa anbud innan upphandlingsförfarandet inleds. Det fortsatta förändringsarbetet i den offentliga sektorn, där konkurrenslösningar ingår som ett viktigt inslag, förutsätter ett genomtänkt och trovärdigt uppträdande från de

offentliga huvudmännens sida.

För att kunna jämföra externa anbud med interna bud måste en s.k. nollställning göras. Detta gäller både konkurrensfördelar och konkurrensnackdelar. Exempel på faktorer som bör beaktas är juridiska skillnader t.ex. ifråga om mervärdesskatt i vård och omsorg där den offentlige huvudmannen har avdragsrätt för ingående moms i egen verksamhet och erhåller ett statsbidrag vid köp av tjänster från entreprenörer. Kostnadsskillnader som följer av att offentlig näringsverksamhet kan ha skalfördelar har enligt vår mening inte någon relevans för en konkurrensneutral jämförelse och behöver därför inte beaktas.

Tillsyn och vägledning

Om de föreslagna reglerna skall få genomslag och få en enhetlig tillämpning krävs en effektiv tillsyn över de nya reglerna. För detta fordras en myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av reglernas tillämpning. Vi tror att den huvudsakliga tillsynsfunktionen kommer att bestå av vägledning och rådgivning. Vägledning behövs när det gäller till exempel principer för kostnadsfördelning, kalkylering m.m. Myndigheten bör därför utgöras av en nämnd bestående av en opartisk ordförande och representanter för offentlig och privat näringsverksamhet. Tänkbart är att myndigheten är administrativt samordnad med en befintlig myndighet.

Vi tar inte närmare ställning till hur tillsynen skall vara organiserad och hur tillsynen skall bedrivas. Vi utgår dock från att en tillsynsmyndighet ges befogenhet att ta initiativ till att undersöka om det i en viss offentlig näringsverksamhet tillämpas en från allmän synpunkt konkurrenssnedvridande prissättning. En lagstiftning bör ge tillsynsmyndigheten möjlighet att kräva in uppgifter från berörda myndigheter och företag. Vidare bör finnas möjlighet för myndigheten att meddela ett föreläggande om förbud mot att fortsättningsvis tillämpa en prissättning som kan medföra en från allmän synpunkt otillbörlig konkurrenssnedvridning. Ett sådant förbud bör kunna förenas med vite. Ett beslut om vitesföreläggande skall kunna prövas av domstol. En möjlighet för berörda företag att under vissa förutsättningar kunna tillerkännas skadestånd bör övervägas. Eftersom vårt förslag är ett principförslag om hur materiella regler skulle kunna utformas har vi avstått från närmare detaljer om till sanktioner, överprövning m.m.

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse
I den av Sverige godkända konventionen om kommunal självstyrelse, artikel 6, anges att "utan hinder av mer allmänna lagregler skall kommunerna själva kunna bestämma om sina inre administrativa strukturer för att anpassa dem till de lokala behoven och för att säkerställa en effektiv förvaltning." I konventionens kommentar till artikel 6 anges att "begränsade specifika krav i centrala eller regionala lagar som rör t.ex. inrättandet av vissa nämnder eller skapandet av vissa administrativa befattningar kan accepteras, men de får inte vara så omfattande att en stel organisation påtvingas kommunerna." I artikel 8 behandlas frågan om administrativ tillsyn över kommunerna enligt följande: 1. Administrativ tillsyn över kommunerna får endast utövas i enlighet med de förfaranden och i de fall som föreskrivs i grundlag eller annan lag. 2. Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet skall normalt endast syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas av högre myndigheter när det gäller uppgifter som delegerats till kommunerna. 3. Administrativ tillsyn över kommunerna skall utövas på ett sådant sätt att det garanteras att kontrollmyndighetens ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

Vårt principförslag innebär att all offentlig näringsverksamhet med angivna begränsningar ställs under tillsyn, dock endast i fråga om redovisning, kalkylering och prissättning. Verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet är inte en fråga som ankommer på nämnden. Inte heller påverkas val av organisationsform i andra fall än när kommuner eller landsting säljer varor och tjänster på en konkurrensmarknad respektive bestämer att utsätta verksamheten för konkurrens genom upphandling. Principförslaget tvingar inte kommuner och landsting att bilda bolag när de säljer varor och tjänster till externa kunder eller konsumenter. Principförslaget utgör inte heller något absolut hinder mot att skattefinansiera offentlig näringsverksamhet. Den bärande tanken i förslaget är dock att skattefinansieringen skall synliggöras. Därför anser vi inte att en lagstiftning i överenstämmelse med vårt principförslag strider mot den europeiska konventionen om kommunalt självstyrelse.

11.3 Den kommunala kompetensen inom det egentliga näringslivet

Precisering av kommunernas och landstingens befogenheter att driva näringsverksamhet inom det egentliga näringslivet

Idag finns inte någon klar rättslig skiljelinje mellan den kommunala sektorn och näringslivet. Vi har noterat ett flertal fall där kommuner och landsting tycks ha en mycket extensiv tolkning av gränsen för den kommunala näringslivskompetensen. Annonser i dagspressen visar att kunskapen om alternativt respekten för reglerna i kommunallagen är bristfällig. Vår bedömning är dock även att gränsen är något flytande och borde preciseras i syfte att försvåra möjligheten att göra alltför vidsträckta tolkningar av vad som faller inom den kommunala kompetensen. Detta gäller särskilt under vilka förutsättningar som överkapacitet kan anses kompetensgrundande. En möjlighet skulle kunna vara att man som i vissa förbundsländer i Tyskland föreskriver att en kommun eller ett landsting får driva näringsverksamhet inom det egentliga näringslivet under förutsättning att det inte på objektiva grunder kan visas att något privat företag kan göra det bättre. Det är också angeläget att det slås fast under vilka förutsättningar som en kommun eller ett landsting kan åberopa överkapacitet som grund för att sälja tjänster på den öppna marknaden. Vi menar att kommunallagen borde ses över och den kommunala näringslivskompetensen preciseras i dessa avseenden. Något skäl för att den kommunala näringskompetensen utvidgas anser vi inte föreligger.

Utökade möjligheter till rättslig prövning och skärpta sanktioner mot överträdelser av den kommunala näringslivskompetensen

Vi har övervägt en möjlighet för berörda företag eller företrädare för dessa att begära laglighetsprövning av kommunala beslut som innebär en överträdelse av den kommunala näringslivskompetensen. En sådan regel skulle kunna medföra ökad rättssäkerhet för företag och företagare som känner sig utsatta för konkurrenssnedvridningar till följd av att kommuner och landsting trängt in på det egentliga näringslivets område. En svaghet med en sådan regel är att det ofta inte finns några formella-kommunala beslut att överklaga och att om det finns ett beslut, detta ofta redan vunnit laga kraft innan någon hunnit reagera. (klagomålen har inte kommit in till länsrätten eller kommunen / landstinget inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats). En grundläggande svårighet är vidare att kommunallagen bygger på att rätten till

laglighetsprövning är förenat med medlemskapet i kommunen. En parallell kan dras med den möjlighet som finns att begära domstolsprövning av ett föreningsbeslut enligt lagen om ekonomiska föreningar. En förutsättning för att domstolen skall kunna pröva ett klagomål om till exempel brott mot likhetsprincipen är att det är en föreningsmedlem som klagat på föreningens beslut. Vi anser emellertid att det finns skäl att i en kommande översyn av kommunallagen pröva om det är möjligt att utöka möjligheterna till rättslig prövning. I de flesta fall kommer dock den föreslagna lagen om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning att tillgodose det angivna behovet av rättsskydd.

I departementspromemorian *Kommunalt domstolstrots och lagtrots - ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning* (Ds 1995:27) har föreslagits att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning dels vid trots mot verkställighetsförbud dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare verkställts. Vi anser att förslagen i promemorian snarast bör genomföras.

11.4 Jäv vid konkurrensutsättning av egenregin m.m.

Jävsreglerna i förvaltningslagen och kommunallagen täcker sannolikt inte det fallet att personer som medverkar vid anbudsprövningen även deltagit i utformningen av förfrågningsunderlag och ett internt bud. Tveksamheten grundas på att den förtroendevalde eller anställde inte företräder något renodlat privat intresse som är fallet om han företräder en extern anbudsgivare som deltar i anbudstävlingen. Det är vidare tveksamt om kravet på affärsmässighet i LOU täcker in dessa situationer. En tänkbar lösning skulle vara att LOU kompletterades med en jävsregel som tar sikte på denna situation. Vi är dock tveksamma till att en sådan regel fyller någon funktion i LOU. Skälet till det är att det råder osäkerhet om LOU överhuvudtaget är tillämplig om en upphandlande enhet antar ett internt bud. Vi föreslår därför att det införs en kompletterande jävsregel till de som finns i 6 kap. kommunallagen och i förvaltningslagen. Syftet är att öka den upphandlande enhetens trovärdighet vid konkurrensutsättning och därmed att flera externa anbudsgivare finner mödan värt att delta i anbudstävlingar där egenregin deltar med internt bud.

Vidare anser vi att det bör övervägas att komplettera de olika speciallagar som reglerar verksamheter med inslag av såväl myndighetsutövning som näringsverksamhet med regler som förhindrar att myndighetens olika roller blandas samman. Ett exempel är om det finns risk för att räddningstjänstens försäljningsverksamhet påverkar myndighetsutövningen.

11.5 Regler om avbruten upphandling

Vid kartläggningen har vi kunnat konstatera att avbrutna upphandlingar utgör ett konkurrensproblem som kan ge upphov till allvarliga samhällsekonomiska skadeverkningar. Vid konkurrensutsättning av egenregin bör det finnas klara regler för förfarandet. Som det nu är får anses råda osäkerhet huruvida ett avbrytande av icke affärsmässiga skäl står i strid med LOU. Även här tror vi att det finns behov av spelregler som inte ändras under tävlingens gång.

Enligt vår mening bör ett påbörjat upphandlingsförfarande med deltagande av egenregin inte få avbrytas utan affärsmässiga skäl. Som affärsmässiga skäl bör accepteras att den offentlige huvudmannen kan visa att det interna budet - egenregialternativet - var ekonomiskt och kvalitetsmässigt överlägset anbud från externa anbudsgivare. Det bör vidare anses som affärsmässigt om den offentlige huvudmannen kan visa att efter det att upphandlingsförfarandet inletts inträffat ändrade förhållanden (ekonomiska eller juridiska) som medför att den aktuella tjänsten inte längre efterfrågas eller att verksamheten måste omorganiseras. Vi anser däremot inte att offentliga huvudmän utan vidare skall få avbryta ett påbörjat upphandlingsförfarande endast för att den politiska majoriteten skiftat.

Med hänsyn till att ett förslag om åtgärder för att komma till rätta med s.k. avbruten upphandling inte genomförts föreslår vi inte något nytt principförslag i detta ämne. Vi har dock kunnat konstatera att problemet kvarstår och snarast har accentuerats under senare tid. Vi anser att det förslag om krav på affärsmässighet vid avbrytande av upphandling som föreslogs i departementspromemorian *Avbrutna upphandlingar och interna bud* (Ds 1994:83) på nytt bör övervägas.

11.6 Åtgärder för att åstadkomma konkurrensneutralitet vid offentlig stödgivning till näringslivet

Vid kartläggningen har framkommit att vissa former av företagsstöd kan ge upphov till konkurrenssnedvridningar. Vi anser att beslut om införande av företagsstöd bör föregås av en fördjupad samhällsekonomisk helhetsbedömning där eventuella konkurrensaspekter beaktas. En sådan fördjupad bedömning skulle kunna medföra att beslutsunderlaget förbättras för de olika stödformer som beslutas så att de får ökad precision och att negativa effekter t.ex. i form av konkurrenssnedvridningar bättre kan beaktas.

Den fördjupade samhällsekonomiska bedömningen bör innefatta en sammanvägning mellan stödets förväntade *positiva effekter* för t.ex. sysselsättning, nyföretagande, FoU, miljöförbättringar och regional utjämning och tänkbara *negativa effekter* i form av risker för att stödet t.ex. ger en för liten effekt i förhållande till andra åtgärder som är mera kostnadseffektiva för avsett ändamål, motverkar samhällsinsatser inom andra områden, motverkar nödvändig strukturrationalisering, ekonomisk tillväxt, sänker drivkraften till effektivisering eller förnyelse, försvårar nyetablering eller tillväxt för mindre och medelstora företag samt på annat sätt medför samhällsskadliga effekter, t.ex. i form av ur allmän synpunkt otillbörliga konkurrenssnedvridningar. Om den samhällsekonomiska helhetsbedömningen leder till att företagsstödets förväntade positiva effekter bedöms vara mindre än de beräknade negativa effekterna bör stödformen inte införas med den aktuella utformningen.

Konkurrenssnedvridningar kan bl.a uppkomma om stödet riskerar att påtagligt gynna eller diskriminera visst företag i förhållande till ett annat. Vid bedömningen bör hänsyn tas till om konkurrenssnedvridningen medför en avsevärd ekonomisk effekt och påtagligt snedvrider konkurrensen eller i väsentliga avseenden motverkar förutsättningarna för en fungerande konkurrens.

Om konkurrenssnedvridningen bedöms vara en ofrånkomlig effekt av stödets utformning samtidigt som den sammantaget uppvägs av någon fördel för samhällsekonomin i övrigt bör stödet kunna godtas från samhällsekonomisk synpunkt.

Beslut om företagsstöd bör alltid innehålla krav på uppföljning och

utvärdering av stödets effekter.

De myndigheter som bereder och beslutar i enskilda stödärenden skall beakta konkurrensaspekter, följa upp enskilda stödärenden och med regelbundna mellanrum redovisa systematiska sammanställningar om för myndigheten överblickbara effekter av stödet. Det är dock varken möjligt eller önskvärt att tillämpande myndigheter skall göra komplicerade och tidskrävande samhällsekonomiska avvägningar. En sådan ordning skulle kunna medföra att en tillämpande underställd förvaltningsmyndighet desavouerar ett beslut som fattas av riksdagen. Det är emellertid angeläget att det i berörda stödförordningar tillförs en bestämmelse om att eventuella konkurrenseffekter skall beaktas vid stödgivningen. I kommunallagen bör införas en motsvarande bestämmelse. Denna blir i så fall aktuell i de fall det finns synnerliga skäl för att lämna stöd till enskild näringsidkare (t.ex. om det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde) eller om kompetensgrunden finns i en smålag.

11.7 Uppgiftsskyldighetslagen

Konkurrenskommittén föreslog i sitt huvudbetänkande Konkurrens för ökad välfärd att lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden skulle ändras i vissa avseenden. Enligt lagen är företagare skyldiga att lämna de uppgifter som erfordras för att främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet. Om det erfordras för kontroll eller fullständigande av uppgift är också annan skyldig att lämna uppgifter. Vidare åligger det företagare att efter anmaning lämna uppgift om konkurrensbegränsning som berör hans verksamhetsområde och som har avseende på pris-, produktions-, omsättnings- och transportförhållanden av beskaffenhet att inverka på prisbildningen. Uppgiftsskyldigheten innebär inte skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur. Företagare kan också åläggas att tillhandahålla konkurrensbegränsande avtal, handelsböcker, korrespondens och andra handlingar. Den som är uppgiftsskyldig kan även kallas att inställa sig inför vederbörande myndighet.

Enligt vår bedömning har uppgiftsskyldighetslagen till följd av den nya konkurrenslagen och de möjligheter som Konkurrensverket har att kräva in uppgifter och kalla till förhör spelat ut sin roll i konkurrensrättsliga sammanhang. Lagen är tillämplig även när uppgifter behöver inhämtas enligt prisregleringslagen (1989:978). Denna lag har inte några regler

om uppgiftsskyldighet. Vi anser dock att regler om uppgiftsskyldighet bör vara vara utformade med hänsyn till de behov som kan finnas i respektive lag. Enligt vår mening bör prisregleringslagen kompletteras med moderna och ändamålsenliga regler om uppgiftsskyldighet. Uppgiftsskyldighetslagen kan därmed upphävas.

11.8 Kostnadskonsekvenser

En lagstiftning av det slag som vi skisserat med tillsyn, sanktioner och domstolsprövning innebär självfallet vissa ökade administrativa kostnader. Dessa kostnader skall dock vägas mot de möjligheter till besparingar genom den ökade information om kostnaden för den offentliga näringsverksamheten som vårt ger förutsättningar för. Vår bedömning är att besparingspotentialen är betydande.

I vårt principförslag till lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. har vi föreslagit att en myndighet skall utöva tillsyn över den nya lagen. En möjlighet är att myndigheten i administrativt hänseende inryms inom en annan myndighet. Kostnaderna för tillsynen kan finansieras inom de anslag som anvisats för åtgärder inom konkurrenspolitikens område.

Vårt förslag till krav på avgränsad redovisning för näringsverksamhet som drivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet innebär att endast sådan näringsverksamhet som är av icke obetydlig omfattning och som drivs på en konkurrensmarknad skulle omfattas av de tvingande reglerna. I många fall har offentliga huvudmän redan infört avgränsad redovisning av konkurrensutsatt näringsverksamhet. Vår bedömning är att en utökad användning av avgränsade redovisningsenheter endast marginellt påverkar den offentliga sektorns ekonomiadministrativa kostnader.

11.9 Författningskommentar

Principförslag till lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.

I det följande redovisas kommentarer till vårt principförslag om regler för konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning. Förslaget tar endast sikte på de materiella regler som vi velat föra ut till diskussion. Vi har inte tagit ställning till regler om tillsyn, sanktioner, överklagande m.m.

1 § I denna paragraf sammanfattas principförslagets huvudsakliga materiella innehåll. Syftet med förslaget är att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet genom skyldighet för den som är huvudman för offentlig näringsverksamhet att vidta vissa grundläggande åtgärder beträffande redovisning, kalkylering och prissättning av varor och tjänster. Reglerna tar endast sikte på verksamhet som drivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet. Till sådan verksamhet räknas även verksamhet som efter beslut om konkurrensutsättning genom upphandling skall utsättas för konkurrens.

För kommunal verksamhet innebär lagen att självkostnadsprincipen inte skall tillämpas när näringsverksamhet bedrivs i konkurrens med annan. Någon särskild bestämmelse om detta anser vi inte behövs med hänsyn till föreskriften i 2 kap. 4 § kommunallagen där det sägs att "om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns det särskilda föreskrifter". Konkurrenslagen och lagen om otillbörligt betende avseende offentlig upphandling kommer att gälla jämsides med lagstiftning i enlighet med principförslaget.

Exempel på verksamhet där prissättningen står under särskild tillsyn av en statlig myndighet enligt annan lag är produktion och handel med el.

2 § I paragrafen definieras till att börja med begreppet *offentlig huvudman* som alltid är den som svarar för offentlig näringsverksamhet. Det juridiska ansvaret för att de åtgärder som anges i lagen kommer till stånd åvilar således den som är huvudman för verksamheten dvs. staten, kommunen, landstinget etc. En organisatoriskt eller redovisningsmässigt avgränsad del av den offentlige huvudmannen i form av t.ex en balansenhet eller en resultatenhet kan inte som sådan vara bärare av rättigheter eller skyldigheter. Även bolag, föreningar, stiftelser och samfälligheter till vilket huvudmannaskapet överlämnats eller över vilket det allmänna till följd av ägande eller styrelserepresentation har ett rättsligt dominerande inflytande räknas i lagen som offentliga huvud-

män.

Med *offentlig näringsverksamhet* avses ekonomisk eller kommersiell verksamhet som drivs av en offentlig huvudman i förvaltningsrättslig eller privaträttslig form dock inte verksamhet som utgörs av normgivning, myndighetsutövning, upphandling och det allmännas övergripande ansvar för centrala samhällsfunktioner och planering. Begreppet normgivning och myndighetsutövning har behandlats i kapitel 5. Verksamhet som består i administration, t.ex. kanslifunktion, lönekontor, personalkontor, telefonväxel, intern företagshälsovård m.m., skall anses utgöra offentlig näringsverksamhet om den är konkurrensutsatt. Verksamhet som drivs av entreprenör på uppdrag av offentlig huvudman utgör inte offentlig näringsverksamhet

Någon motsvarighet till det undantag som föreskrivs i LOU för verksamhet av industriell eller kommersiell karaktär utom försörjningssektorerna föreslås inte. Däremot anser vi att reglerna inte bör vara tillämpliga på affärsdrivande statliga bolag. Dessa får i allt väsentligt anses driva sin verksamhet på marknadens villkor. Detta innebär att t.ex. SJ kommer att omfattas av reglerna medan t.ex. Posten och Telia inte kommer att beröras av regleringen.

Med *offentlig prissättning* avses de priser eller avgifter som sätts vid försäljning till externa kunder eller konsumenter och värdet av interna bud när huvudman för offentlig näringsverksamhet bestämt att utsätta verksamheten eller del därav för extern konkurrens genom upphandling. Med externa kunder eller konsumenter avses privatpersoner eller från den offentlige huvudmannen avgränsade juridiska personer.

3 § Paragrafen avser att ringa in verksamheter som typiskt sett kan innefatta risker för konkurrenssnedvridningar i form av korssubventionering, bidragsprissättning m.m. Förutom den helt slutna redovisningen i form av ett självständigt företag förekommer avgränsad redovisning i form av resultatenhet, balansenhet och kostnadsenhet. De former av avgränsad redovisning som påbjuds i lagen är resultatenhet och balansenhet. Några exakta och för alla verksamheter gällande detaljregler ges inte i principförslaget. För att belysa vad som bör gälla för en balansenhet respektive en resultatenhet redovisar vi i det följande ett exempel på en möjlig avgränsning i den kommunala sektorn. Exemplet är hämtat från Kommunförbundets skrift *Välj rätt ekonomimodell - om avgränsad redovisning.*

Balansenheten har ett totalt ekonomiskt ansvar för sin verksamhet. I ansvaret ställs resultatet i relation till använt kapital. Kapitalet mäts i form av tillgångar som enheten disponerar. Kapital och kapitalbindning är en betydande faktor i verksamhetens ekonomiska planering och styrning. Redovisningen är både sluten och fullständig. Enhetens redovisning bygger på externredovisningens principer, men innehåller även kommuninterna poster. Ansvar för verksamhetens finansiering ingår vanligen inte. För balansenhetens tillgång till rörelsekapital, kort- och långfristig upplåning svarar kommunens finansförvaltning. Det ekonomiska resultatet kan ofta följas med mått som räntabilitet på totalt och eget kapital.

Resultatenheten har ansvar för sitt resultat, dvs. skillnaden mellan intäkter och kostnader. I förhållande till balansenheten har resultatenheten ett begränsat ekonomiskt ansvar. Enheten ansvarar för sitt resultat inom ramen för det kapital som den förfogar över.

Krav på avgränsad redovisning gäller dels traditionell offentlig affärsdrivande verksamhet såsom produktion av fjärrvärme, renhållning, kollektivtrafik, konsultverksamhet, tvätteriverksamhet, fastighetsförvaltning, uppdragsutbildning m.m. Sådan verksamhet redovisas redan i dag som regel i avgränsade redovisningenheter.

Med vårt förslag kommer krav på avgränsad redovisning även att gälla försäljning till externa kunder eller konsumenter och konkurrensutsättning genom upphandling inom ramen för serviceproduktion inom den offentliga hälso- och sjukvården, den offentliga tandvården, den offentligt bedrivna sociala omsorgen, det offentliga utbildningsväsendet, den offentliga kultur - och fritidsverksamheten, den tekniska infrastrukturen, försvaret, räddningstjänsten m.m. En viss del av verksamhetens produktion kan mycket väl avsättas även till interna kunder, dvs. enheter inom kommunen, landstinget etc.

Beslut om konkurrensutsättning förutsätter att verksamheten inte enligt lag måste bedrivas i offentlig regi och med offentligt anställd personal (se kap. 5).

4 § I paragrafen anges ett undantag från kravet på avgränsad redovisning.
Undantaget syftar till att minimera risken för att kravet på avgränsad redovisning skall medföra ekonomiadministrativa merkostnader utan motsvarande nytta för konkurrensutsatt offentlig näringsverksamhet som

bedrivs i mindre skala. Med särskilda skäl avses till exempel att det framstår som uppenbart meningslöst att tillämpa avgränsad redovisning om erforderliga uppgifter om direkta och indirekta kostnader kan inhämtas på annat sätt. Ett annat fall kan vara om försäljningen är av tillfällig natur i den meningen att den endast bedrivs för kortare tid. Skälen skall vara sakligt vägande vid en objektiv bedömning med utgångspunkt i de intressen som bestämmelsen avser att värna om.

Därutöver följer motsatsvis att något krav på avgränsad redovisning inte gäller om det inte bedrivs någon försäljning till externa kunder eller konsumenter och det inte finns andra näringsidkare som bedriver affärsverksamhet av samma slag och som vänder sig till samma kunder eller konsumenter samt om det är fråga om annan verksamhet den offentliga huvudmannen inte fattat beslut om att utsätta verksamheten för konkurrens.

5 § I paragrafen anges minimikrav för avgränsad redovisning. En grundläggande förutsättning för att redovisningen skall kunna ge ett tillförlitligt underlag för kalkylering och prissättning är att samtliga transaktioner som kan hänföras till en redovisningsenhet under en redovisningsperiod också belastar respektive påförs enheten.

Årsredovisningen skall upprättas i enlighet med de föreskrifter som den föreslagna mydigheten kan komma att föreskriva och bör hållas tillgänglig för envar.

Genom kravet på att årsredovisningen skall innehålla resultaträkning respektive balansräkning vid vissa nivåer på årsomsättningen övertigande förslagsvis 25 respektive 100 basbelopp enligt lagen om allmän försäkring följer att redovisningsenheterna antingen kommer att vara resultatenheter eller balansenheter.

6 § Denna paragraf syftar till att skapa förutsättningar för att de priser som sätts i offentligt bedriven affärsverksamhet inte ger upphov till konkurrenssnedvridningar. Direkta kostnader är de kostnader som i redovisningen direkt kan påföras en vara, tjänst eller nyttighet (kostnadsbärare). Indirekta kostnader är de kostnader som i redovisningen via uppsamlingsställen (kostnadsställen) påförs en vara eller tjänst. Kalkylmetoden skall vara självkostnadskalkylering. Vad som är rättvisande får avgöras av i praxis.

7 § Denna paragraf syftar till att förhindra att offentliga huvudmän sätter priser som medför en konkurrenssnedvridande märkbar effekt och därigenom åstadkommer en misshushållning med samhällets resurser. En ventil finns för att ge utrymme för beslutande organ att av t.ex. fördelningspolitiska skäl hålla nere priser / avgifter för sådana tjänster som man vill skattefinansiera.
I paragrafen anges under vilka förutsättningar som prissättningen skall anses vara från allmän synpunkt otillbörlig. I paragrafen uppställs inte något krav på marknadsdominans eller avsikt att störa marknadens aktörer. Det krävs dock en viss varaktighet och en ekonomiskt märkbar effekt. Den tidsperiod under vilken priset skall ge full kostnadstäckning kan variera mellan olika varor och tjänster.

Offentlig prissättning skall anses medföra eller antas kunna medföra en konkurrenssnedvridning om de priser som tillämpas för varor och tjänster sett över tiden inte ger full kostnadstäckning för verksamhetens direkta och indirekta kostnader (självkostnaden) inkluderande ett avkastningskrav som är skäligt med hänsyn till real avkastning och risk. Härutöver krävs att detta sker på ett sätt som är otillbörligt från allmän synpunkt.

8 § Paragrafen innebär ett förbud mot prisdiskriminering. Något hinder mot att ge rabatter till storförbrukare eller annan prestationsrelaterad prisdifferentiering föreligger inte.

9 § Paragrafen utgör en komplettering av föregående paragrafer. Skattemedel får inte användas för att subventionera offentlig näringsverksamhet som drivs i konkurrens med annan offentlig eller privat näringsverksamhet om det därigenom uppkommer en från allmän synpunkt otillbörlig konkurrenssnedvridning.

10 § I paragrafen slås fast att det för en konkurrensneutral utvärdering av interna bud vid konkurrensutsättning genom upphandling krävs att den ansvariga myndigheten tagit ställning och redovisat principer för jämförelser mellan interna bud och externa anbud.

Förslag till ändring i 6 kap. 25 § kommunallagen

Förslaget kompletterar de jävsregler som finns i kommunallagen. Motsvarande regel bör kunna införas i förvaltningslagen. Innebörden är att en förtroendevald eller anställd inte får delta i beslut eller beredning av ett upphandlingsärende om vederbörande även svarar för utformning av ett internt bud eller har deltagit i framtagandet av ett förfrågningsunderlaget för den aktuella upphandlingen.

12 Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Agneta Lefwerth, Svenska Kommunförbundet

Allmänna synpunkter

På den tid som stått till buds har jag inte hunnit analysera principförslaget och möjliga konsekvenser av det i alla detaljer. Trots detta finns åtskilliga principiella och praktiska anmärkningar att göra.

Tvärtemot vad utredaren påstår innebär förslagen väsentliga ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ny lagstiftning och inrättande av en ny statlig tillsynsmyndighet föreslås i ett läge när finansdepartementet verkar för avreglering av onödig detaljreglering av den kommunala sektorn. Utredaren lägger också fram förslag som innebär att kommunernas hävdvunna rätt att skattesubventionera kommunal näringsverksamhet kan komma att inskränkas. Förslagen bryter mot grundläggande kommunalrättsliga principer. Det är alltjämt ett samhälleligt intresse att tillgången på vissa nyttigheter tryggas och tillhandahålls till så låga priser som möjligt, t.ex. de tjänster som tillhandahålls vid kommunala simhallar och stadsteatrar.

Förslagen strider mot artikel 6 i europakonventionen om kommunal självstyrelse genom att de inkräktar på kommunernas inre organisationsfrihet samt mot de principer om organisationsfrihet för kommunerna som tillämpats i Sverige och som kännetecknat svensk lagstiftning sedan 1970-talet.

Den föreslagna lagstiftningen är mer långtgående än vad EG-rätten kräver. Någon motsvarighet finns inte i flertalet europeiska länder trots att kommunernas befogenheter på näringslivsområdet i huvudsak är likartade. Frågan är om problemen är större i Sverige än utomlands eller om man här har en mer rigid syn på konkurrensfrågor.

Behov av lagstiftning

Den kartläggning som gjorts inom ramen för utredningen visar att det i mötet mellan offentlig och privat verksamhet kan uppstå de typer av konkurrensproblem som redovisas. Däremot har kartläggningen inte visat att problemen har en sådan omfattning och tyngd att utökad lagstiftning är motiverad.

Enligt min mening bör utredningens förslag alltså avvisas, utom såvitt avser förslagen om att uppgiftsskyldighetslagen upphävs och att jävsproblematiken i upphandlingsförfarandet bör utredas vidare. Där bör i första hand utredas om nuvarande jävsregler är tillräckliga, och om så inte är fallet, eventuella kostnadskonsekvenser och hur problemet kan lösas lagtekniskt.

Det är dock inte bara i bedömningen av lagstiftningsbehovet som jag har en annan uppfattning än utredaren, utan det finns även i andra delar av förslaget värderingar och bedömningar som jag inte kan ställa mig bakom.

Principförslaget till lag

Utredningens förslag är av så ingripande karaktär för kommunal självstyrelse och rör så genomgripande frågor rörande relationen mellan stat och kommun att det vid en eventuell vidare beredning av förslaget krävs en parlamentarisk kommitté.

Principförslaget till lag är utformat på ett sätt som gör att det kommer att ge upphov till åtskilliga tolkningsproblem och tvister.

Definitionen av offentlig näringsverksamhet är oklar och mycket vidsträckt på ett sätt som inte svarar mot allmän rättsuppfattning eller allmänt språkbruk. Den innebär en vidgning av näringsverksamhetsbegreppet till sektorer som är obligatoriska och skattefinansierade, t.ex. sjukvård, socialtjänst och grundskola. Man kan när det gäller sådana verksamheter inte tala om en marknad, utan både faktiskt och rättsligt handlar det om obligatorisk verksamhet med speciella rättsliga villkor och garantier i offentligrättslig regi som omfattas av offentlighetsprincipen, besvärsprövning, tillsyn av JO etc. Den omständigheten att det finns privata skolor och sjukhus innebär inte att kommunal eller landstingskommunal verksamhet på samma område bedrivs på en

marknad.

Till den del utredaren avser att uppnå att den offentliga huvudmannen kan redovisa hur "priset" för en vara, tjänst eller verksamhet bestämts är det att skjuta över målet att införa en sådan detaljreglering av internredovisningen som förslaget innebär. Utredaren menar att det skulle öka produktiviteten och effektiviteten. Jag ifrågasätter detta starkt och menar att detaljreglering snarast riskerar att hämma effektiviseringar i enskilda kommuner.

Det tycks finnas en övertro på att regler om avgränsad redovisning löser problemet att åsätta ett så riktigt pris som möjligt på en vara eller tjänst som tillhandahålls av det offentliga eller kostnader för en verksamhet som skall konkurrensutsättas. I alla prissättningssituationer måste olika bedömningar göras, t.ex. hur de indirekta kostnaderna skall fördelas på olika verksamheter. Man bör dock vara medveten om att någon objektiv sanning aldrig uppnås. Man får emellertid inte fram bättre värden för att man lägger in dem i den löpande redovisningen. Detta kan i stället medföra en administrativ kostnad som inte motsvaras av någon nytta.

För att uppnå målet att åstadkomma en riktig prislapp på offentlig verksamhet anser jag att det är tillräckligt att det i den offentliga verksamheten fastställs principer för fördelning av de indirekta kostnader som i en sidoordnad kalkyl, vid den tidpunkt det är aktuellt, skall belasta verksamheten.

Vilka verksamhetsgrenar som är lämpade att avgränsas som resultatenheter eller balansenheter måste avgöras utifrån hur verksamheten är organiserad, men framförallt vilken verksamhet som bedrivs. Att enbart utgå från någon form av beloppsgränser är otillräckligt, inte minst som dessa slår kraftigt beroende på kommunstorlek. Kommunerna bör därför själva utifrån relevanta kriterier tillåtas avgöra om det för vissa verksamheter är lämpat med avgränsad redovisning, och i vilken form, för att förenkla prissättningen eller om det är enklare och lika tillförlitligt att ta fram uppgifterna efter förutbestämda principer för kostnadsfördelningar. En kommun likväl som ett företag måste kombinera önskemålen om den löpande redovisningen som underlag för en riktig prissättning med interna behov och styrprinciper för att undvika orimliga administrativa merkostnader.

Vidare omfattar principförslaget föreskrifter om att redovisningsenhetens räkenskaper skall avslutas i en årsredovisning. De redovisningsenheter

som är aktuella för årsredovisningen, och därmed omfattas av externredovisningsprinciper, är kommunen som helhet och kommunkoncernen. Detta är utgångspunkten för kommunallagens bestämmelser om årsredovisning. Avgränsad redovisning används för att skapa *interna* redovisningsenheter och det är alltså fråga om internredovisning. Att använda begreppet årsredovisning för avgränsad redovisning i resultat- och balansenheter anser jag därför felaktigt och förvirrande. Detta skulle innebära att man ställer krav som kommer in på externredovisningens område och som inte överensstämmer med hittillsvarande praxis. Balanskommittén har föreslagit en kommunal bokföringslag (Ds 1995:57), men att denna skulle avvika på väsentliga punkter från praxis i denna del är knappast troligt.

Sammanfattning

Kartläggningen har inte visat att det finns behov av lagstiftning.

Det är också principiellt felaktigt att lagstifta på det sätt som utredaren föreslår.

Det mest kostnadseffektiva är att kommunerna på frivillig väg får utarbeta planer för konkurrensutsättning där riktlinjer i kalkylsituationen är en vital del, i stället för att påtvinga dem krav på åtgärder som i sig inte leder till bättre resultat. Det bör vara mer angeläget att använda de knappa resurser som står till buds för att utveckla bra metoder, än för att tolka och efterleva otydliga och verkningslösa bestämmelser.

Mot denna bakgrund förordar jag att frivilliga åtgärder prövas innan lagstiftning kommer ifråga.

Särskilt yttrande av experten Thomas Rostock, Landstingsförbundet

Den kommunala verksamheten styrs av ett antal regler där kommunallagen står i centrum. Den kommunala självstyrelsen är grundlagsskyddad och är även skyddad i Europakonventionen. Landstingens möjligheter att bedriva affärsverksamhet och lämna stöd till enskild är starkt begränsade genom kommunallagens bestämmelser. Jag anser att landstingen måste få utnyttja det utrymme som givits för sådan verksamhet med iakttagande av gällande kommunalrättsliga principer.

Den kartläggning av konkurrensproblem som utredningen genomfört visar dels klagomål som inkommit till Konkurrensverket av vilka ett antal utvalda fall sammanställts i en rapport, dels en lista över klagomål som inkommit till verket från olika organisationer. Någon kvantifiering har inte ansetts vara möjlig att göra vilket jag anser hade varit betydelsefullt för att få en uppfattning om det påtalade problemets omfattning och betydelse. Sett i relation till den kommunala sektorns totala omsättning är enligt min uppfattning redovisade klagomål av ringa omfattning. Jag anser därför att resultatet av kartläggningen inte motiverar ny eller kompletterande lagstiftning.

Misstag har hänt i den kommunala sektorn, t.ex. i upphandlingsärenden och då särskilt inom de s.k. mjuka sektorerna där det inte finns någon tradition på upphandlingsområdet. Både utredaren och jag har pekat på att flera av dessa övertramp kan ha sin orsak i alltför snabbt fattade beslut om konkurrensutsättning som medfört att vissa konsekvenser inte har beaktats. Detta avser exempelvis personal och lokalutrustning vid den konkurrensutsatta verksamheten.

Jag anser att utredningen starkt överdriver när den påstår att privat näringsverksamhet ständigt riskerar att konkurreras ut av offentlig näringsverksamhet vilket ytterst skulle drabba sysselsättningen. Enligt min mening är det en högt prioriterad angelägenhet att värna om sysselsättningen oavsett om denna avser privat eller offentlig näringsverksamhet.

Jag är vidare av den uppfattningen att av utredaren redovisade problem har minskat och kommer att minska i omfattning beroende på att landstingen numera har erfarenheter av konkurrensutsättning. Denna

bedömning hindrar dock inte att vissa åtgärder behöver vidtas.

Åtgärder kan avse information och utbildning. Ett viktigt syfte med utbildning/information är att öka kunskaperna och därmed skapa förståelse och motivation för att undanröja de problem med konkurrensbegränsningar som utredningen redovisat. Att gå den motsatta vägen med lagstiftning ökar enligt min uppfattning inte landstingens engagemang för en effektivare verksamhet och motverkar därmed utredningens syften.

Utredningen har inte redovisat några kostnadskonsekvenser för den kommunala sidan av framlagda förslag. Enligt min uppfattning kan föreslagna lagstiftningsåtgärder komma att medföra ökade kostnader. I den ekonomiska situation som landstingen befinner sig i kan detta i så fall få allvarliga konsekvenser för landstingens verksamhet totalt sett.

Enligt min mening är det önskvärt att landstingen, när man konkurrensutsätter verksamheter, redovisar de principer som gäller vid upphandling såsom kalkylering av egna verksamheter och jämförelser mellan interna och externa bud. Sådana principer kan ingå i en policy (motsv.) som landstingen kan välja att anta. Det finns redan exempel på detta hos landstingen.

Förbättrat upphandlingsunderlag ger goda möjligheter att uppnå ökad effektivitet i kommunala verksamheter. Det finns med andra ord ett uppenbart motiv för att landstingen ska anamma förslag till riktlinjer angående redovisning, kalkylering m.m.

Sammanfattningsvis avvisar jag förslaget om ökad lagstiftning. Jag avvisar även utredningens förslag om en ny tillsynsmyndighet. Jag anser att gällande regelverk parat med förslag till riktlinjer från bl.a. den mellan kommunförbunden gemensamma referensgruppen för redovisningsfrågor är tillräckliga instrument för att uppnå de syften som ligger bakom utredningens förslag.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Offentlig underprissättning och subventioner på en konkurrensutsatt marknad, Dir. 1994:72

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 1994

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall kartlägga och vid behov föreslå åtgärder för att motverka de konkurrensproblem som kan följa av att offentlig näringsverksamhet underprissätts eller att privat näringsverksamhet helt eller delvis subventioneras med offentliga medel.

Kartläggningen skall särskilt riktas in på att identifiera inom vilka områden och i vilka branscher en sådan offentlig underprissättning och subventionering förekommer och vilka typiska konkurrensproblem detta ger upphov till. Vid kartläggningen skall de små och medelstora företagens situation och problem särskilt uppmärksammas.

Utredarens förslag till åtgärder skall riktas in på att stärka möjligheterna till en konkurrensrättslig eller annan prövning av de konkurrensproblem som finns.

Utredaren skall vidare pröva om lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden behövs eller bör ändras.

Bakgrund

Den offentliga sektorn går mot en ökad marknadsorientering. Detta innebär att statens, kommunernas och landstingens verksamhet i ökad omfattning bedrivs i konkurrens med privata företag. Det är angeläget att detta sker i former som ger en konkurrens på lika villkor. Detta gäller t.ex. när det offentliga själv uppträder som aktör på marknaden, när verksamhet läggs ut på entreprenad hos privata företag eller när stat, kommuner och landsting i olika former stödjer eller främjar privat näringsverksamhet. Regler för och övervakning av statliga och

kommunala stödåtgärder finns i EES-avtalet, avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol och EES-lagen (1992:1317). Kommunallagen (1990:900) innebär ytterligare begränsningar för kommunalt stöd till näringslivet.

Förutsättningar för och kraven på offentlig och privat verksamhet är i grunden olika, bl.a. när det gäller sättet att finansiera verksamheten. Detta innebär att det finns en grundläggande risk för ojämlika konkurrensvillkor och kostnadsskillnader mellan privat och offentlig verksamhet.

Skattesubventioner och underprissättning i egen verksamhet eller för att främja en viss utveckling i den privata sektorn kan härutöver skapa ojämlika konkurrensförhållanden antingen mellan den privata och offentliga sektorn eller mellan olika privata företag. Samtidigt kan marknadstillträdet för nya företag förhindras eller försvåras.

Skattefinansiering av offentlig verksamhet som bedrivs på områden som är utsatt för konkurrens kan emellertid inte generellt kritiseras. Skattefinansieringen kan ingå som ett led i en medveten politik att hålla nere prisnivån på en viss offentlig tjänst.

Här skapas på grund av politiska beslut en medveten underprissättning. Den behöver dock inte sätta konkurrensen ur spel även om det finns både offentliga och privata företag på marknaden. Kravet på konkurrensneutralitet bör dock innebära att alla företag på marknaden ges samma möjligheter att tävla om att få utföra den subventionerade verksamheten.

Det finns emellertid risk för att konkurrensen sätts ur spel om endast vissa delar av samma marknad får tillgång till en subvention eller om en viss del av en offentlig verksamhet bedrivs på en konkurrensutsatt marknad utan att verksamheten tillräckligt tydligt avskiljts ekonomiskt från övrig verksamhet. Brister i redovisning och kalkylering kan då leda till att hänsyn inte fullt ut tas till verksamhetens alla egentliga kostnader. Det kan gälla gemensamma kostnader såsom hyra för lokaler eller kostnader för en gemensam administration. I sådana fall uppstår en underprissättning som snedvrider konkurrensen emot andra delar av marknaden.

Konkurrensen kan också sättas ur spel om ett enskilt privat företag ges ekonomiska favörer att bedriva viss verksamhet, t.ex. om ett företags

hyra för att driva restaurangverksamhet i en offentlig lokal sänks. En sådan subvention kan leda till en faktisk underprissättning som påverkar förutsättningarna för andra restaurangföretag på marknaden samtidigt som marknadstillträdet för nya företag försvåras.

Konkurrensen på en marknad kan också snedvridas när statliga myndigheter och andra offentliga organ fördelar ekonomiskt stöd till privata företag, t.ex. inom ramen för arbetsmarknads- och regionalpolitiska åtgärder, eller när en näringsverksamhet inom ramen för en sådana politik bedrivs i offentlig regi.

Konkurrensproblem som uppstår på grund av offentlig underprissättning och subventionering har sedan länge uppmärksammats bl.a. i Konkurrensverkets handläggning. Det kan konstateras att konkurrenslagen (1993:20) ger vissa möjligheter att ingripa mot konkurrenssnedvridande förfaranden som är ett resultat av offentlig underprissättning.

En tillämpning av konkurrenslagens förbud förutsätter emellertid att det är fråga om ett konkurrensbegränsande samarbete mellan företag eller att ett dominerande företag missbrukar sin ställning på marknaden. I de fall som här beskrivits behöver agerandet som hindrar eller försvårar konkurrensen inte vara ett resultat av en dominerande ställning på marknaden.

Den som vidtar åtgärden behöver heller inte vara ett företag i konkurrenslagens mening. Så är t.ex. fallet när ett offentligt organ ger ett företag ekonomiskt stöd. Konkurrensverket gör därför i dessa fall normalt en bedömning från konkurrenssynpunkt med utgångspunkt i verkets uppgift i sin instruktion att främja en effektiv konkurrens i den privata och den offentliga sektorn.

De frågor som berörs här kan heller inte prövas enligt den nya lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling som trädde i kraft den 1 juli 1994. Lagen tar sikte på förfaranden i samband med offentlig upphandling.

I konkurrenslagen finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Enligt lagens 45 § får Konkurrensverket om det behövs ålägga bl.a. kommuner och landsting som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur att redovisa kostnader och intäkter i verksamheten. Bestämmelsen har betydelse främst när det gäller att utreda eventuell underprissättning hos offentliga företag.

Ytterligare bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och kon-kurrensförhållanden. Lagen ger möjlighet att skaffa uppgifter även i utredningar eller ärenden där det inte är fråga om tillämpning av konkurrenslagen. Enligt lagens 3 § kan näringsidkare åläggas att lämna uppgifter bl.a. om priser, intäkter, kostnader, vinster och andra förhållanden som kan påverka prisbildningen. Lagen har emellertid sin huvudsakliga bakgrund i andra förutsättningar för bevakningen på konkurrensområdet än vad som gäller i dag och tillämpas nu alltmer sällan.

Frågans tidigare behandling

Erfarenheterna visar att det är viktigt att åtgärder vidtas så att privata företag ges möjlighet att konkurrera på lika villkor vid en marknadsorientering av den offentliga sektorn. Det har företag och näringslivsorganisationer framhållit i olika sammanhang. Sveriges Industriförbund tog upp frågan om offentlig underprissättning och subventioner bl.a. i en skrivelse till Näringsdepartementet den 11 mars 1993. Förbundet föreslog att den nya konkurrenslagen kompletteras med bestämmelser som ger utökade möjligheter att pröva underprissättning till följd av kommunala eller statliga subventioner.

Frågan har också uppmärksammats av enskilda företag. Det finns bl.a. exempel på att offentligt understödda företag inrättat egna prövningsinstitut för att säkerställa att den egna verksamheten uppträder konkurrensneutralt på marknaden.

När det så gäller den kommunala sektorn har frågor om offentlig näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad behandlats bl.a. i samband med en översyn av självkostnadsprincipen i kommunallagen och en lagreglering av principerna för kommunal avgiftssättning. I departementspromemorian Avgifter inom kommunal verksamhet - förslag till modifierad självkostnadsprincip (Ds 1993:16) föreslogs kompletterande bestämmelser i kommmunallagen med förbud mot att näringsverksamhet skattesubventioneras på ett sätt som hämmar konkurrensen. Förslaget ledde inte till lagstiftning bl.a. på grund av att frågan bedömdes ha en mer konkurrensrättslig och generell giltighet.

Näringsutskottet har berört frågan om konkurrenssnedvridande subventioner i betänkandet Särskilda konkurrensregler för lantbruket (1993/94:NU23). I en motion framhölls att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna måste ta hänsyn till konkurrensaspekterna vid sin

bidragsgivning och att det är angeläget att uppmärksamma de konflikter som uppkommer då skattefinansierade åtgärder slår ut självbärande verksamhet.

Utskottet uttalade med anledning av motionen att det är angeläget att olika offentliga stödåtgärder utformas så att de inte snedvrider konkurrensen mellan enskilda företag. Utskottet, som konstaterade att Delegationen för avregleringsfrågor (dir. 1993:113) föreslagit att regeringen låter utreda följderna av och föreslå åtgärder mot bidrag från offentliga organ till enskilda företag, välkomnade att dessa frågor ägnas ökad uppmärksamhet.

Vid arbetet med en ny konkurrenslag aktualiserades frågan om en översyn av lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden.

Utredarens uppgifter

En särskild utredare skall kartlägga hur offentlig underprissättning och subventioner påverkar möjligheterna till en konkurrens på lika villkor på en konkurrensutsatt marknad.

Kartläggningen skall särskilt riktas in på att identifiera inom vilka områden eller i vilka branscher en sådan offentlig underprissättning eller subventionering förekommer och vilka typiska konkurrensproblem detta ger upphov till. Vid kartläggningen skall de små och medelstora företagens situation och problem särskilt uppmärksammas.

Kartläggningen skall avse de problem som kan uppstå från konkurrenssynpunkt både när det offentliga uppträder som aktör på marknaden och när det offentliga på olika sätt stöder eller främjar privat näringsutövning. Vid kartläggningen skall beaktas om studier som berör utredarens område nyligen har genomförts av andra. Så har t.ex. Konkurrensverket i juni 1994 presenterat rapporterna "Sambruk i offentlig sektor" och "Offentligt stöd till näringslivet" .

I de fall kartläggningen berör av statsmakterna sanktionerade stödformer skall kartläggningen riktas in på de konkurrensproblem som kan uppkomma vid tillämpningen av det aktuella stödet i ett enskilt fall. Det ingår däremot inte i utredarens uppgift att utvärdera stödformen som sådan.

Om utredaren finner att kartläggningen ger anledning till åtgärder skall förslag till sådana åtgärder presenteras. Förslagen skall riktas in på att stärka möjligheterna till en konkurrensrättslig eller annan prövning av de konkurrensproblem som finns.

Det står emellertid utredaren fritt att lämna förslag även till andra åtgärder. Exempel på sådana åtgärder kan vara att skapa handlingsregler för hur konkurrensneutralitet så långt möjligt skall kunna säkerställas när offentliga myndigheter tillämpar olika typer av stödregler.

Utredaren skall vidare pröva om lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden behövs. Om utredaren finner att den behövs och det finns skäl för ändringar av lagen skall förslag till sådana ändringar läggas fram.

Utredaren skall under arbetet samråda med kommittéer och särskilda utredare som har uppgifter med anknytning till utredarens uppdrag, t.ex. utredningen för kartläggning och redovisning av statliga subventioner (dir. 1994:13) och utredningen för fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändmål (dir. 1994:61).

För utredaren gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 november 1995.

(Näringsdepartementet)

Bilaga 2

SKATTESUBVENTIONER, UNDERPRISSÄTTNING OCH KONKURRENS

Vad krävs för ökad konkurrensneutralitet?

Rapporten har utarbetats av Konkurrensverket på uppdrag av Underprissättningsutredningen och har redovisats till utredningen i april 1995. Författare är Per-Arne Sundbom, Mattias Schömer och Claes Svensson

INNEHÅLL

Sammanfattning

1 Bakgrund och syfte

2 Konkurrenslagen och underprissättning
2.1 Inledning
2.2 EG:s rättspraxis
2.3 Svensk rättspraxis
2.4 Underprissättning av offentlig verksamhet

3 Kommunallagen och näringsverksamhet
3.1 Kommunala rättsprinciper
3.2 Överklaganderegler
3.3 Rättspraxis och kommunal näringsverksamhet

4 Konkurrensverkets ärenden
4.1 Inledning
4.2 Underprissättning
4.3 Sambruk och underprissättning
4.4 Interna intressekonflikter vid anbudskonkurrens
4.5 Offentligt stöd
4.6 Övrigt

5 Erfarenheter av Konkurrensverkets ärenden

6 Överväganden och slutsatser - förslag till åtgärder
6.1 Överväganden och slutsatser
6.1.1 Olika finansieringsförutsättningar
6.1.2 Konkurrenslagen och underprissättning
6.1.3 Kommunala aktörer på konkurrensmarknader
6.1.4 Olika mål för offentlig verksamhet
6.1.5 Möjligheter till rättslig prövning
6.2 Förslag till åtgärder
6.2.1 Offentliga aktörer, näringsverksamhet och underprissättning
6.2.2 Övriga förslag - offentligt stöd, sambruksprincipen m.m.
6.3 Konkurrensverkets förslag i sammandrag

Bilaga 1 Källförteckning
Bilaga 2 Lagen om otillbörligt upphandlingsbeteende

Sammanfattning

Bakgrund

Hur väl tillgängliga resurser används inom offentlig sektor har stor betydelse för den svenska ekonomin. Införande av anbudskonkurrens om offentlig egenregi-verksamhet är ett viktigt medel bland flera för ökad effektivitet. Denna form av konkurrenslösning har fått ökad omfattning under 1990-talet. Det är främst kommuner, landsting och deras bolag som konkurrensutsatt den egna verksamheten genom anbudstävlan. Egenregi-verksamheten har därvid oftast deltagit i anbudstävlingen med eget anbud. I denna rapport redovisas bl.a. konkurrensproblem i samband med införande av konkurrens i offentlig sektor. I rapporten behandlas inte vilka offentliga verksamheter som är lämpliga att konkurrensutsätta från effektivitetssynpunkt.

Utvecklingen har även medfört att kommunala bolag och förvaltningar i ökad utsträckning börjat bedriva näringsverksamhet i konkurrens med privata företag och bl.a. lämnar anbud på verksamheter som beställs av andra intressenter än den egna kommunen eller landstinget. Detta aktualiserar rättsprinciper enligt kommunallagen, främst förbuden för kommuner och landsting att dels driva s.k. spekulativ verksamhet, dels driva verksamhet utanför sitt eget geografiska område (den s.k. lokaliseringsprincipen).

Sedan den 1 juli 1992 fram till mars 1995 har Konkurrensverket handlagt omkring 200 klagomålsärenden som rör konkurrensförhållanden på sådana marknader där offentliga aktörer agerar. Dessa ärenden har främst initierats av privata företag och gäller oftast om det råder konkurrensneutralitet på marknaden när offentliga och privata aktörer konkurrerar med varandra. Bristande konkurrensneutralitet minskar förutsättningarna för att konkurrensen skall leda till önskvärt resultat såsom effektivare användning av resurserna i offentlig sektor. Ett vanligt klagomål är att offentliga aktörers anbudspriser inte skulle motsvara kostnaderna för att driva den aktuella verksamheten. I konkurrensrättsligt sammanhang aktualiseras begreppet underprissättning. I praktiken innebär normalt en prissättning av offentliga aktörer som inte täcker verksamhetens faktiska kostnader en, oftast dold, skattesubvention. Andra klagomål har rört offentlig stödgivning till enskilda företag och därav följande problem med snedvriden konkurrens.

Här bör även uppmärksammas principen om sambruk i offentlig sektor som bidragit till att kommunala förvaltningar och statliga myndigheter börjat bedriva näringsverksamhet i konkurrens med privata företag. Denna princip presenterades i början av 1990-talet av en statlig utredning och handlar i korthet om möjligheten för statliga och kommunala myndigheter att spara genom att gemensamt utnyttja varandras resurser, i första hand egna stödfunktioner såsom en telefonväxel. Vad som närmare avses med sambruk har dock aldrig klarlagts av statsmakterna. Därför har sambruksprincipen kommit att åberopas av myndigheter även när man agerar på konkurrensmarknader. Problemen med anknytning till vad som kan benämnas som skattesubventionerad konkurrens har därmed ökat.

I syfte att lösa aktualiserade konkurrensfrågor som rör offentliga aktörer har tillsatts en statlig utredning, den s.k. Underprissättningsutredningen (Kommittedirektiv 1994:72). Denna skall kartlägga och vid behov föreslå åtgärder för att motverka de konkurrensproblem som kan följa av att offentlig näringsverksamhet underprissätts eller att privat näringsverksamhet subventioneras med skattemedel genom offentliga stödåtgärder. Denna utredning skall slutföras senast till den 1 november 1995.

Underprissättningsutredningen har gett Konkurrensverket i uppdrag att "utifrån en systematisk genomgång och redovisning av verkets ärenden av principiellt intresse, som rör offentliga aktörer och klagomål om underprissättning, skattesubventioner och offentligt stöd, redogöra för sina erfarenheter av nämnda konkurrensproblem. Därvid skall särskilt redovisas möjligheterna att med stöd av konkurrenslagen ingripa mot konkurrenssnedvridningar som följer av att konkurrensutsatt verksamhet subventioneras med skattemedel."

Rapportens inriktning och syfte

I rapporten redovisas ett 60-tal klagomålsärenden som handlagts av Konkurrensverket sedan 1 juli 1992 fram till mars 1995. Ärendena rör ifrågasatt underprissättning av offentliga aktörer, olika former av offentlig stödgivning och närliggande konkurrensproblem. I ett särskilt kapitel redovisas konkurrenslagens tillämpning vid underprissättning inklusive rättspraxis. De flesta ärenden gäller klagomål mot kommuner och landsting. Som en bakgrund till verkets ärenden om kommunala verksamheter redogörs också i korthet för rättsprinciper enligt kommunallagen, KomL, samt rättspraxis som rör spekulativ verksamhet.

KomL:s bestämmelser måste även beaktas vid ställningstagande till förslag att lösa aktualiserade konkurrensfrågor.

Ett syfte med rapporten är att redovisa Konkurrensverkets erfarenheter av att med stöd av konkurrenslagen, KL, pröva nämnda konkurrensbegränsningar. Rapporten syftar också till att, mot bakgrund av främst verkets ärenden, redovisa förhållanden inom offentlig sektor som medför att olika former av skattesubventionerad konkurrens motverkar eller är ett hinder för konkurrensneutrala villkor och effektiva marknadsförhållanden. Ett annat syfte är att ge förslag hur bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet kan erhållas. En uppgift för Underprissättningsutredningen är, som framgår ovan, att vid behov föreslå åtgärder för att motverka nämnda konkurrensproblem. Denna rapport utmynnar inte i konkreta åtgärdsförslag utan överväganden och principiella förslag.

Olika finansieringsförutsättningar och ekonomiskt risktagande

Ett skäl till att särskilda krav skall ställas på offentliga aktörer när dessa konkurrerar med privata företag på fungerande konkurrensmarknader är de oftast helt skilda förutsättningar som gäller för respektive verksamhet. Dessa skillnader gäller främst möjligheten att finansiera verksamheten.

Av anmälningarna till Konkurrensverket framgår således att kommunala förvaltningar och bolag driver näringsverksamhet på olika marknader i konkurrens med privata företag. Det utförs t.ex. tvätteritjänster, städ- och måltidsverksamhet åt andra kunder än den egna kommunen eller landstinget. Antalet kommunala företag har också ökat relativt kraftigt sedan början av 1980-talet. De kommunägda företagens totala omsättning ökade från ca 70 till omkring 115 miljarder kronor eller med ca 60 procent mellan åren 1990 och 1993.

Kommunal verksamhet styrs av särskilda lagar och kommunalpolitiska beslut. Vidare finansieras den kommunala verksamheten ytterst med skattemedel. Det är också vanligt att det knutits en s.k. kommunal borgen till kommunal verksamhet. Dessa förhållanden innebär i praktiken att kommunal verksamhet och dess kapitalbehov garanteras av invånarna/skattebetalarna. Privata företag har normalt inte denna form av ekonomisk säkerhet som kommunal borgen innebär. När privata och kommunala företag driver konkurrerande näringsverksamhet har kommunala företag oftast även andra klara fördelar, t.ex. möjligheten att erhålla skattebidrag för att täcka ekonomiska förluster.

Kommunala företag har dessutom ofta fått långtidskontrakt med kommunen eller landstinget om att ensamma få sälja varor och tjänster åt den egna kommunen/landstinget. Detta får ses som en klar konkurrensfördel, särskilt när dessa "direktköp" från egna enheter täcker en övervägande del av den totala verksamhetens intäkter. I dessa avtal finns ibland dessutom s.k. förlängningsklausuler. En sådan klausul innebär oftast att avtalet kan förlängas i princip ett obegränsat antal gånger om någon av avtalsparterna inte säger upp avtalet. Därigenom skyddas det kommunala företaget från konkurrens samtidigt som man själv agerar på marknaden. Att förlänga avtal ett flertal gånger motverkar även syftet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, dvs. att upphandlaren skall utnyttja konkurrensen på marknaden för att erhålla förmånliga inköpsvillkor.

De skillnader som råder med hänsyn till verksamhetens finansieringsmöjligheter innebär i normalfallet, att kommunal verksamhet drivs med ett litet ekonomiskt risktagande jämfört med privata företag. Dessa slutsatser styrks bl.a. av två totalundersökningar av Statistiska Centralbyrån (SCB) om kommunägda företags ekonomiska förhållanden för år 1990 respektive 1993 och även av Konkurrensverkets klagomålsärenden som rör kommunala aktörer. Därutöver gäller att kommunal verksamhet i normalfallet inte skall ha som primärt syfte att ge ekonomisk vinst enligt KomL:s bestämmelser.

De skilda förutsättningar som generellt sett råder för verksamhet som drivs i kommunal respektive privat regi på en konkurrensmarknad innebär snedvridna konkurrensförhållanden. Det kan i sin tur leda till negativ påverkan på marknadens effektivitets- och produktivitetsförhållanden, dvs. resultatet kan bli samhällsekonomiska förluster. Redovisade slutsatser får även anses gälla vid konkurrens mellan statlig och privat verksamhet under likartade förutsättningar.

Konkurrenslagen och underprissättning av offentliga aktörer

Inledning

KL, som trädde i kraft den 1 juli 1993, har EU:s konkurrensregler som förebild. Med underprissättning avses i konkurrensrättslig mening och i det typiska fallet att ett företag sänker priset på en viss produkt för att få konkurrenterna att träda ut från marknaden eller hindra nya företag att träda in. En avsikt med ett sådant förfarande är att på sikt erhålla merinkomster genom att höja priserna efter det att konkurrenterna

eliminerats på marknaden. Syftet är att merinkomsterna skall överstiga de förluster som initialt erhålls genom den reducerade prisnivån.
KL:s tillämpningsområde omfattar åtgärder som vidtas av företag.
I förarbetena (prop. 1992/93:56) till KL uttalas att begreppet företag är en översättning av det i EG-rätten använda ordet "undertaking". Begreppet företag skall tolkas vidsträckt och i princip omfatta varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det saknar betydelse om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte. Även statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur räknas som företag. Till den del verksamheten består i myndighetsutövning omfattas den inte av begreppet företag.

Enligt 19 § KL är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden förbjudet. Exempel på förbjudet missbruk är underprissättning. För att underprissättning i strid med KL skall kunna göras gällande krävs följande.

* Företaget är dominerande på marknaden.
* Företagets priser understiger vad som motsvarar den faktiska kostnaden för verksamheten.
* Om dessa två nämnda villkor är uppfyllda skall sedan, enkelt uttryckt, visas att företagets avsikt med prissättningen är att "slå ut" en konkurrent. Därigenom ges företaget möjlighet att höja priset och totalt sett göra en ekonomisk vinst genom en sådan prissättningsstrategi.

I förarbetena (prop. 1992/93:56) till KL anges vad som menas med dominerande ställning. En viktig faktor är företagets marknadsandel. Bl.a. uttalas mot bakgrund av EG-rättspraxis att en marknadsandel som understiger 30 procent inte tyder på en dominerande ställning annat än under exceptionella omständigheter och i ljuset av andra faktorer.

Avsikt med underprissättning

De två sistnämnda punkterna enligt ovan har ett inbördes samband. Med ledning av ett rättsfall på EG-rättens område, som är intaget i förarbetena (prop. 1992/93:56) till KL och skall vara vägledande vid tillämpning av lagen, gäller följande. Om företagets pris ligger under den totala genomsnittliga kostnaden för varan eller tjänsten men över den genomsnittliga rörliga kostnaden skall konkurrensmyndigheten kunna visa nämnda avsikt med prissättningen för att presumtion för

underprissättning skall anses föreligga. Om priset däremot understiger den genomsnittliga rörliga kostnaden kan anses, att det åligger företaget att visa att det inte funnits denna avsikt med prissättningen.

KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning genom bl.a. underprissättning syftar till att hindra en dominerande aktör att få bort en konkurrent från marknaden eller att hindra alternativt försvåra etablering av nya företag. Med hänsyn till KL:s förarbeten (prop. 1992/93:56) och EG:s rättspraxis får KL:s förbud i detta fall ytterst anses syfta till, enligt Konkurrensverkets uppfattning, att skydda konsumenten mot att den dominerande aktören kan ta ut "oskäligt" höga priser. Företagens kommersiella intresse kan således sägas vara en utgångspunkt vid prövning av underprissättning enligt KL och vid analysen av avsikten med ett sådant beteende.

Kommunala aktörer och statliga myndigheter har oftast inte nämnda avsikt med prissättningen, dvs. att "slå ut" konkurrenter i vinstsyfte. Dessa offentliga aktörer företräder det allmännas intresse och kommuner och landsting har för övrigt att följa vissa rättsprinciper (självkostnadsprincipen m.m.) enligt KomL. Dessa rättsprinciper tillåter inte att verksamheten primärt drivs med ett vinstsyfte i företagsekonomisk mening. Här kan också erinras om reglerna i avgiftsförordningen (1992:191) som innebär att statliga myndigheters avgifter inte får överstiga myndighetens kostnader.

Tillämpning av konkurrenslagen - erfarenheter

Erfarenheterna av Konkurrensverkets handläggning av klagomålsärenden som rör ifrågasatt underprissättning av kommunala förvaltningar och deras bolag samt statliga myndigheter är att KL ofta inte har varit tillämplig främst på grund av att den offentliga aktören inte varit företag i KL:s mening. Enligt Konkurrensverkets uppfattning kan också anses gälla att ifrågasatt underprissättning av enheter inom bl.a. kommunens/-landstingets ägarsfär inte kan, under vissa förutsättningar, prövas enligt KL även om aktören är företag.

Vid t.ex. en anbudstävlan som initierats av offentlig myndighet om dennes egenregi-verksamhet och där sistnämnda deltar med eget anbud, så utgör egenregi-enhetens anbudspris normalt ett internt inköpsvillkor inom myndigheten. Ett skäl är att egenregi-enheten tillhör samma juridiska person som den offentliga myndigheten. För att i dessa fall kunna pröva prissättningen från konkurrenssynpunkt när egenregi-

enheten konkurrerar med extern anbudsgivare krävs i normalfallet kompletterande regler.

Ett i princip likartat problem kan också förknippas med lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU. Således kan myndighetens köp från egenregi-enhet efter en anbudstävlan inte anses omfattas av LOU och köpet skulle därmed inte kunna prövas enligt denna lag. LOU omfattar köp mellan två juridiska personer. Kommunalt köp från egen förvaltning är en ekonomisk transaktion inom samma juridiska person, vilket inte kan anses vara en upphandling i LOU:s mening. Därför har företag som efter en anbudstävlan förfördelats i förhållande till kommunens eller landstingets egen förvaltning små eller egentligen inga möjligheter att få rättelse med stöd av LOU. Med hänsyn till detta har en arbetsgrupp inom regeringskansliet föreslagit ett förtydligande/tillägg i LOU (Ds 1994:83). Förslaget innebär att om en offentlig förvaltning vinner en anbudstävlan om den egna verksamheten, trots att man inte lämnat det förmånligaste budet, skall beslutet kunna prövas utifrån LOU:s regler om affärsmässigt agerande vid bl.a. val av anbudsgivare. Ett sådant förfarande av offentlig aktör innebär i praktiken avbruten upphandling/anbudstävling.

När KL har ansetts tillämplig vid ifrågasatt underprissättning av kommunala bolag och förvaltningar samt statliga myndigheter är det främst två skäl som bidragit till att Konkurrensverket bedömt att prissättningen inte varit i strid med KL.

Det första skälet är att den offentliga aktören inte varit, enligt definitionen i KL, dominerande på marknaden. Det hindrar dock inte att skattesubventionerade priser för berörd offentlig verksamhet kan skada konkurrensen på marknaden. I sådant fall har också en offentlig aktör möjlighet att öka sin marknadsandel via skattesubventionerade priser utan att detta beteende träffas av förbudet enligt KL (19 §). Detta agerande, i kombination med dennes oftast stora finansiella styrkeövertag jämfört med privata företag, medför risk för att effektiviteten på den berörda marknaden påverkas negativt. Detta gäller, enligt Konkurrensverkets erfarenheter av handläggningen av klagomålsärenden, särskilt lokala marknader som utmärks av konkurrens mellan bl.a. små företag. Det andra skälet till att prissättningen inte ansetts vara i strid med KL är att det inte kunnat visas att aktörens avsikt varit att "slå ut" en konkurrent i kommersiellt vinstsyfte.

Därutöver bör det framhållas att redovisningssystemen i offentlig sektor

ofta inte har anpassats till vad som krävs i en konkurrenssituation. Detta har inneburit att offentliga aktörer inte till fullo kunnat visa kostnaderna för aktuell verksamhet. Därför har det varit resurskrävande och mycket svårt att klarlägga sambandet mellan verksamhetens kostnader och tillämpat pris, vilket kan vara ett hinder för att tillfredsställande slutföra en prövning enligt KL av ifrågasatt underprissättning.

Offentliga aktörer, konkurrens och subventioner - förslag till åtgärder

Att införa särskilda regler i syfte att kunna ingripa mot underprissättning i offentlig sektor är enligt Konkurrensverkets erfarenheter inte ett effektivt sätt att lösa aktualiserade konkurrensproblem. Sådana regler blir närmast ett medel eller en metod för att försöka komma till rätta med symptomen på problemen men påverkar inte upphovet till problemen. Det grundläggande konkurrensproblemet följer av att offentliga aktörer bedriver näringsverksamhet på traditionella konkurrensmarknader och att dessa aktörer kan subventionera verksamheten med skattemedel, vilket även medför att man normalt har ett jämförelsevis litet ekonomiskt risktagande jämfört med konkurrenterna. Mot denna bakgrund och med hänsyn till utvecklingen under främst 1990-talet med ett ökat antal offentliga aktörer som agerar på konkurrensmarknader är det angeläget att det fastställs klara och långsiktiga regler för sådan offentlig näringsverksamhet.

En första åtgärd bör därför vara att bättre klargöra vilka slag av näringsverksamheter som statliga myndigheter, kommuner och landsting får bedriva på konkurrensmarknader. En huvudinriktning bör vara, enligt Konkurrensverkets mening, att dessa offentliga aktörer inte skall bedriva näringsverksamhet på marknader med fungerande konkurrens.

För att klara nuvarande konkurrensproblem med att nämnda offentliga aktörer kan skattesubventionera varor och tjänster som saluförs på konkurrensmarknader behövs ett långsiktigt och kraftfullt regelverk. Det åligger närmast Underprissättningsutredningen att föreslå sådana regler. Inriktningen bör vara att lösa det grundläggande problemet, nämligen att offentliga aktörer kan skattesubventionera sin verksamhet. Konkurrensverkets principiella uppfattning är därför att ett nytt regelverk bör innebära, att det inte blir tillåtet för berörda offentliga aktörer att subventionera verksamheter som bedrivs på konkurrensmarknader.

Sådana subventioner kan vara av direkt eller indirekt natur. I sistnämnda

fall avses t.ex. när en offentlig aktörs priser understiger den aktuella verksamhetens kostnader eller att denna verksamhet har andra fördelar, exempelvis att lokalhyran bestäms till ett belopp som ligger under marknadshyran alternativt kostnaderna för lokalen. En annan indirekt form av subvention är kommunal borgen. Direkta subventioner som inte bör tillåtas i detta sammanhang är exempelvis skattebidrag till kommunala företag för att täcka ekonomiska förluster.

Kommunallagen och regler för överklagande

Att kommuner och landsting saluför sina tjänster på den "öppna marknaden" kan ofta ifrågasättas utifrån KomL:s bestämmelser. Enligt KomL:s överklaganderegler kan enbart en enskild näringsidkare som är medlem i kommunen eller landstinget få prövat om en kommunal aktörs beslut att driva konkurrerande näringsverksamhet med privata företag och rikta sig mot andra kunder än den egna kommunen är förenligt med den kommunala kompetensen. Vidare kan överhuvudtaget inte beslut av kommunala företag överklagas. Reglerna för att överklaga kommunala beslut behöver kompletteras i dessa fall för att stärka konkurrensintresset. Det kan ske genom att juridisk eller fysisk person som inte är kommunmedlem enligt KomL, och som berörs av ett kommunalt beslut om att kommunen avser att driva näringsverksamhet, får rätt att överklaga ett sådant beslut. Det bör också ges möjlighet att överklaga beslut av kommunalt företag att driva näringsverksamhet med nämnda inriktning.

Enligt KomL:s bestämmelser får kommuner och landsting endast ge stöd till enskilda företag när det finns synnerliga skäl. I likhet med vad som anförs ovan om KomL:s överklaganderegler och spekulativ verksamhet kan konkurrensintresset behöva stärkas i anslutning till kommunal stödgivning. Därför bör nuvarande möjlighet att överklaga beslut om stöd till enskilda företag utvidgas till att omfatta en enskild näringsidkare som formellt inte är kommunmedlem men som berörs av beslutet. Denna utökade möjlighet att överklaga kommunala beslut avser inte sådana beslut som rör olika former av stödgivning till företag som tillhör kommunens eller landstingets ägarsfär. Direkta stöd/skattebidrag till kommunala företag som driver näringsverksamhet på konkurrensmarknader bör dock inte få förekomma enligt ovan redovisade förslag.

Därutöver bör övervägas om inte särskilda regler behövs för att ge tillfredsställande garanti för att kommun och landsting följer beslut av förvaltningsdomstol. Sistnämnda fråga bereds för övrigt inom regerings-

kansliet mot bakgrund av förslagen i ett betänkande (SOU 1993:109) av den statliga Lokaldemokratiutredningen.

Olika mål för offentlig verksamhet

I vissa typer av ärenden i denna rapport framträder vid sidan av konkurrensintresset intressen som har att göra med andra samhällspolitiska mål, bl.a. sociala och bostadspolitiska mål. Dessa ärenden gäller främst dels ifrågasatt underprissättning av varor och tjänster som tillhandahålls av företag inom den statliga Samhallkoncernen, dels stöd som kommuner ibland ger till egna bostadsföretag i form av bl.a. hyresförlustgaranti, förmånliga lån m.m. Därutöver kan det i vissa fall vara ett kommunalt intresse att via prissättningen erbjuda skattesubventionerade tjänster åt kommuninvånarna. En offentlig prissättning kan också ibland vara en följd av särskild lagstiftning.

När man utformar bestämmelser som gäller förslag om offentliga aktörer på konkurrensmarknader aktualiseras att begränsa bestämmelsernas giltighetsområde med hänsyn till olika mål för offentlig verksamhet.

Från kommunalt håll har ofta framförts att principen om den kommunala självstyrelsen skulle förhindra eller åtminstone vara näst intill ett avgörande hinder för att införa regler som gäller förutsättningar för konkurrensneutralitet på marknaden. Berörda konkurrensfrågor har dock oftast väsentliga inslag av näringslivsintressen på riksnivå. En utökning av t.ex. kommunal näringsverksamhet berör således ofta konkurrensförhållanden på marknader som geografiskt omfattar ett betydligt större område än den egna kommunen eller det egna länet. Det är också i princip samma typ av konkurrensproblem som kan följa av att kommunala aktörer subventionerar egen konkurrensutsatt näringsverksamhet, via t.ex. prissättningen, som när offentligt stöd utgår till enskilda företag. Offentlig stödgivning är numera i princip en statlig angelägenhet.

Konkurrensverkets förslag i sammandrag

Konkurrensverkets förslag till åtgärder för att minska problem som uppkommer vid konkurrens mellan offentliga aktörer och privata företag samt vid offentlig stödgivning skall ses mot bakgrund av främst följande förhållanden och överväganden.

* Kommuner, landsting och deras bolag samt statliga myndigheter har ett antal särdrag jämfört med privata företag (finansiering med skattemedel, lägre ekonomiskt risktagande, självkostnadsprincipen m.m.).
* Utvecklingen mot att nämnda offentliga aktörer driver näringsverksamhet på konkurrensmarknader har inneburit ökade konkurrensproblem.
* KL kan oftast inte användas för att ingripa mot skattesubventionering och underprissättning av konkurrensutsatt offentlig verksamhet.
* Internationella erfarenheter visar att det är svårt att tillämpa konkurrenslagstiftning för att ingripa mot underprissättning av privata företag. Det är än svårare beträffande offentliga aktörer.
* Att införa särskilda regler för att ingripa mot underprissättning i offentlig sektor är endast ett medel för att försöka komma till rätta med symptomen på detta konkurrensproblem men påverkar inte upphovet till problemet. Detta problem har samband med att offentliga aktörer kan subventionera sin verksamhet med skattemedel.
* Sådana särskilda regler för offentliga aktörer är därför inte ett effektivt sätt att långsiktigt lösa problemet med skattesubventionering och underprissättning av offentlig näringsverksamhet. Om man vill komma till rätta med påvisade problem måste därför andra åtgärder vidtas.

Mot denna bakgrund framförs i denna rapport följande förslag.

* Klargör gränserna bättre för vilka slag av näringsverksamheter som kan bedrivas av statliga myndigheter, kommuner och landsting på konkurrensmarknader. En inriktning bör vara att dessa offentliga aktörer inte skall bedriva näringsverksamhet på sådana varu- och tjänsteområden där det finns en fungerande konkurrens.
* Inför kraftfulla regler för offentlig verksamhet som bedrivs på konkurrensmarknader med innebörd att det inte får ges direkta skattebidrag eller olika former av indirekta subventioner (kommunal borgen, förmånliga hyresvillkor etc.), som snedvrider konkurrensen.
* Utvidga nuvarande möjligheter enligt KomL att överklaga ett kommunalt beslut till samtliga berörda företag när beslutet avser att kommunala enheter skall driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad eller att stöd skall utgå till enskilt företag.
* Genomför förslaget (Ds 1994:83) om s.k. avbruten anbudstävling och prövning enligt LOU. Komplettera även LOU så att det klart framgår vad som gäller vid förlängning av avtal mellan offentlig aktör och

enhet inom dennes ägarsfär eller annan juridisk person.

Nya och ändrade regler bör utmärkas av långsiktighet och klarhet där rättssäkerheten för företagen ges en central roll. I den mån speciella mål för offentlig verksamhet skall prioriteras före konkurrensintresset bör detta särskilt anges.

Utöver dessa förslag har Konkurrensverket i en rapport under 1994 om offentligt stöd till näringslivet redovisat förslag för att förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden skall förbättras med avseende på berörda förhållanden. Enligt Konkurrensverkets mening bör ett långsiktigt mål vara att generella näringslivsstöd i princip avvecklas.

1 Bakgrund och syfte

Inledning

Utvecklingen inom offentlig sektor och hur väl tillgängliga resurser används har stor betydelse för den svenska ekonomin. Införande av anbudskonkurrens om offentlig egenregi-verksamhet är ett viktigt medel bland flera för ökad effektivitet. Denna form av konkurrenslösning har fått ökad omfattning under 1990-talet. Det har främst varit kommuner, landsting och deras bolag som konkurrensutsatt den egna verksamheten genom anbudstävlan. Egenregi-verksamheten har därvid oftast deltagit i anbudstävlingen med eget anbud. Denna form av anbudskonkurrens har omfattat kommunala verksamheter såsom ambulanstransporter, fastighetsdrift, kollektivtrafik, måltidsverksamhet, sophämtning, städning och äldreomsorg. Ofta har anbudskonkurrensen bidragit till att effektivisera berörda verksamheter så att kostnaderna för det allmänna har minskat. Denna rapport behandlar inte vilka offentliga verksamheter som är lämpliga att konkurrensutsätta från effektivitetssynpunkt.

I takt med att offentliga verksamheter effektiviserats och även omprövats och dragits ner på grund av en försämrad ekonomi hos bl.a. kommuner och landsting har ibland uppstått ledig kapacitet inom vissa verksamheter. Här kan också nämnas den s.k. Ädelreformen år 1992 som innebar att kommunerna övertog uppgifter från landstingen inom äldreomsorgen. Denna omfördelning av uppgifter bidrog till att inom vissa landstingsdrivna verksamheter erhölls lediga resurser. Kommuner och landsting samt vissa statliga myndigheter har också fått ökat

intresse av att utnyttja ledig kapacitet eller kompensera minskade intäkter genom att erbjuda sina tjänster (befintliga eller nya) externt på konkurrensmarknader. Det gäller områden såsom friskvård/gym m.m., företagshälsovård, måltidsverksamhet, städning, transporter och tvätteritjänster.

Utvecklingen har således medfört att kommunala bolag och förvaltningar, i konkurrens med privata företag, lämnar anbud på tjänster som beställs av andra intressenter än den egna kommunen eller landstinget. Detta aktualiserar vissa rättsprinciper enligt kommunallagen, främst förbuden för kommuner och landsting att dels driva s.k. spekulativ verksamhet, dels driva verksamhet utanför sitt eget geografiska område (den s.k. lokaliseringsprincipen).

Ofta ifrågasätts i anmälningar till Konkurrensverket om konkurrensen sker på lika villkor mellan offentliga och privata aktörer. Bristande konkurrensneutralitet minskar förutsättningarna för att konkurrensen skall leda till önskvärt resultat såsom effektivare användning av resurserna i offentlig sektor. Sedan den 1 juli 1992 fram till månadsskiftet februari/mars 1995 har Konkurrensverket handlagt omkring 200 klagomålsärenden som rör konkurrensförhållanden på sådana marknader där offentliga aktörer agerar. Dessa har främst initierats av privata företag och gäller oftast frågan om det råder konkurrensneutralitet på marknaden när offentliga och privata aktörer konkurrerar med varandra. Ett vanligt klagomål är att offentliga aktörers anbudspriser inte skulle motsvara kostnaderna för att driva den aktuella verksamheten. I konkurrensrättsligt sammanhang aktualiseras därvid begreppet underprissättning. I praktiken innebär normalt en prissättning av offentliga aktörer som inte täcker verksamhetens faktiska kostnader en, oftast dold, skattesubvention. Andra klagomål har rört offentlig stödgivning till enskilda företag och därav följande problem med snedvriden konkurrens.

Här bör även uppmärksammas principen om sambruk i offentlig sektor som bidragit till att kommunala förvaltningar och statliga myndigheter börjat driva näringsverksamhet på det egentliga näringslivets konkurrensmarknader. Denna princip presenterades i början av 1990-talet av en statlig utredning och handlar i korthet om möjligheten för statliga och kommunala myndigheter att spara genom att gemensamt utnyttja varandras resurser, i första hand egna stödfunktioner såsom en telefonväxel. Vad som närmare avses med sambruk har dock aldrig klarlagts av statsmakterna. Därför har numera sambruksprincipen kommit att

åberopas av myndigheter även när man säljer tjänster till externa kunder och där det samtidigt finns en konkurrensmarknad med företag som har ett motsvarande produktutbud. Detta har bidragit till att problemen med anknytning till vad som kan benämnas skattesubventionerad konkurrens har ökat.

I budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100, bilaga 13) om näringspolitiken uttalas att en "effektiv konkurrenslagstiftning och en väl fungerande konkurrenstillsyn utgör tillsammans med olika insatser för avreglering och regelöversyn viktiga inslag i det effektivitetsfrämjande arbetet". I avsnittet om marknads- och konkurrensfrågor framgår att de i propositionen omnämnda viktigaste övergripande målen med näringspolitiken "medför skärpta krav på effektivt resursutnyttjande inom såväl offentlig som privat sektor. Sunda konkurrensförhållanden inom och mellan dessa sektorer främjar en sådan effektivitet och därmed svenska företags konkurrensförmåga."

Statliga utredningar

Underprissättning och skattesubventioner i samband med konkurrens i offentlig sektor berörs, direkt och indirekt, av fyra statliga utredningar som initierats under 1994.

En statlig utredning skall utreda frågor om det fredstida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål (Kommittedirektiv 1994:6). Bakgrunden till denna utredning är i korthet att bl.a. privata branschorganisationer på transportområdet i skrivelser till regeringen har klagat på Försvarsmaktens agerande på marknaderna för helikoptertransporter och beställningstrafik med buss. Främst har fokuserats frågan om underprissättning med stöd av skattemedel. Denna konkurrensfråga har beröring med sambruksprincipen. En första utredningsetapp om helikoptertransporter slutfördes i början av mars 1995. Utredningen skall slutföras senast till den 1 september 1995.

Inom regeringskansliet utreds också förutsättningarna för kommuner och landsting att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra, varvid aktualiseras frågan om undantag skall ges från bl.a. lokaliseringsprincipen. Bakgrunden är bl.a. att det från kommunalt håll framförts önskemål om att kommunal näringsverksamhet skall få konkurrera på marknaden med hänsyn till att man själv blir konkurrensutsatt. Här får beaktas att nämnda uppdragsverksamhet bedrivs i konkurrens med andra företag och att det således även i detta fall finns risk för att konkurrensen

snedvrids med stöd av skattemedel. Det område som främst är aktuellt för undantag från lokaliseringsprincipen är lokal och regional linjetrafik, den s.k. länsbolagstrafiken. Ett förslag (Ds 1995:13) om detta presenterades i slutet av mars 1995.

Här bör även nämnas att en statlig utredning i januari 1995 har redovisat ett förslag om att inrätta s.k. arbetsföretag. Dessa företag skall anställa arbetslösa. Ett syfte med förslaget är att den arbetslöse, samtidigt som han söker nytt arbete, skall kunna hyras ut av arbetsföretaget till andra företag, myndigheter m.fl. som har tillfällig brist på arbetskraft. Det förutsätts att bl.a. lokala myndigheter och fackliga organisationer frivilligt/gratis kan tillhandahålla lokaler och annan utrustning som arbetsföretaget behöver. Arbetsföretaget kommer sannolikt att konkurrera med företag som idag utför tjänster med liknande inriktning, t.ex. skrivbyråer. Enligt förslaget skulle inledningsvis ett mindre antal arbetsföretag etableras.

En viktig utredning i sammanhanget är också den s.k. Underprissättningsutredningen (Kommittedirektiv 1994:72). En särskild utredare skall kartlägga och vid behov föreslå åtgärder för att motverka de konkurrensproblem som kan följa av att offentlig näringsverksamhet underprissätts eller att privat näringsverksamhet subventioneras med skattemedel genom offentliga stödåtgärder. Vid kartläggningen skall de små och medelstora företagens situation och problem särskilt uppmärksammas. Utredningens förslag till åtgärder skall inriktas på att stärka möjligheterna till en konkurrensrättslig eller annan prövning av de konkurrensproblem som finns. Denna utredning skall slutföras senast till den 1 november 1995.

Underprissättningsutredningen har uppdragit åt Konkurrensverket att "utifrån en systematisk genomgång och redovisning av verkets ärenden av principiellt intresse, som rör offentliga aktörer och klagomål om underprissättning, skattesubventioner och offentligt stöd, redogöra för sina erfarenheter av nämnda konkurrensproblem. Därvid skall särskilt redovisas möjligheterna att med stöd av konkurrenslagen ingripa mot konkurrenssnedvridningar som följer av att konkurrensutsatt verksamhet subventioneras med skattemedel."

Rapportens inriktning och syfte

Mot denna bakgrund redovisas i denna rapport ett 60-tal klagomålsärenden som handlagts av Konkurrensverket sedan 1 juli 1992 fram till

månadsskiftet februari/mars 1995 och som rör ifrågasatt underprissättning av offentliga aktörer, olika former av offentlig stödgivning och närliggande konkurrensproblem. I ett särskilt kapitel redovisas konkurrenslagens tillämpning vid underprissättning inklusive rättspraxis. Antalsmässigt dominerar ärenden som rör kommuner och landsting. Som en bakgrund till verkets ärenden om kommunala verksamheter redogörs också i korthet för rättsprinciper enligt kommunallagen samt rättspraxis som rör spekulativ verksamhet. Kommunallagens bestämmelser måste även beaktas vid ställningstagande till förslag att lösa aktualiserade konkurrensfrågor.

Konkurrensverkets ärenden ger inte en heltäckande bild av omfattningen av företeelsen underprissättning, skattesubventioner m.m. som rör offentlig sektor. Redovisade ärenden åskådliggör ifrågasatta konkurrensbegränsande åtgärder av offentliga aktörer på konkurrensmarknader och får enligt verkets erfarenhet i allt väsentligt sägas representera typiska fall inom detta område.

Ett syfte med rapporten är att redovisa Konkurrensverkets erfarenheter av att med stöd av konkurrenslagen pröva nämnda konkurrensbegränsningar. Rapporten syftar också till att, främst mot bakgrund av verkets ärenden, redovisa förhållanden inom offentlig sektor som medför att olika former av skattesubventionerad konkurrens motverkar eller är ett hinder för konkurrensneutrala villkor och effektiva marknadsförhållanden. Ett annat syfte är att ge förslag hur bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet kan erhållas. En uppgift för Underprissättningsutredningen är, som framgår ovan, att vid behov föreslå åtgärder för att motverka nämnda konkurrensproblem. I denna rapport redovisas inte konkreta åtgärdsförslag utan överväganden och principiella förslag.

I bilaga 1 redovisas en förteckning av källor (facklitteratur, rapporter, artiklar m.m.) som utgjort en referensram vid arbetet med rapporten.

2 Konkurrenslagen och underprissättning

2.1 Inledning

Med underprissättning avses i konkurrensrättslig mening och i det typiska fallet att ett företag sänker priset på en viss produkt för att få konkurrenterna att träda ut från marknaden eller hindra nya företag att träda in på marknaden. Ett syfte med ett sådant förfarande är att på sikt

erhålla merinkomster genom höjda priser efter det att konkurrenterna elimínerats på marknaden. Avsikten är att merinkomsterna skall överstiga de förluster som initialt erhålls genom den reducerade prisnivån.

Den nuvarande svenska konkurrenslagen (1993:20), KL, trädde i kraft den 1 juli 1993 och har EU:s konkurrensregler som förebild. Underprissättning kan utgöra en förbjuden åtgärd enligt KL och Romfördraget om den vidtas av en dominerande aktör.

KL:s tillämpningsområde omfattar åtgärder som vidtas av företag. I förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 66 f.) till KL uttalas att begreppet företag är en översättning av ordet "undertaking" som används i EG-rätten. Begreppet företag skall alltså precis som i EG-rätten tolkas vidsträckt och i princip omfatta varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det spelar ingen roll om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte, utan det avgörande är om någon form av ekonomisk eller kommersiell verksamhet bedrivs. Även statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur räknas som företag. Vidare uttalas i förarbetena att begreppet företag har väsentligen samma innebörd som begreppet näringsidkare i den äldre konkurrenslagen (1982:729). Till den del verksamheten består i myndighetsutövning omfattas utövaren inte av begreppet företag.

Enligt 19 § KL är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden förbjudet. Exempel på förbjudet missbruk enligt 19 § punkt 1 är att aktör med en dominerande ställning tillämpar priser som ligger under vad företaget normalt skulle behöva för kostnadstäckning och vinst i syfte att slå ut konkurrenter eller för att hindra eller försvåra för konkurrenter att komma in på marknaden.

För att ett företags agerande skall omfattas av förbudet i 19 § KL måste företaget ha en dominerande ställning. Av KL:s förarbeten (prop. 1992/93:56 s. 86 f.) framgår följande. Vid bedömningen av om ett företag har en dominerande ställning måste man först bestämma den relevanta marknaden. Vid denna marknadsavgränsning bestämmer man dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden. Avgörande vid bedömningen av produktmarknaden är främst olika produkters utbytbarhet sett från efterfrågesidan. Vid bestämning av den geografiska marknaden har bl.a. transportmöjligheter och transportkostnader

betydelse. Enligt hittillsvarande praxis i EG-rätten, som är vägledande vid tillämpning av KL, bör man kunna dra slutsatsen att en marknadsandel understigande 30 procent inte tyder på en dominerande ställning annat än under exceptionella omständigheter och i ljuset av andra faktorer. Även procenttal mellan 30 och 40 ligger under den nivå som tyder på dominans. En andel över 40 procent förefaller dock vara beaktansvärda och tydliga tecken på dominans. EG-domstolen har i ett fall (mål 62/86 AKZO Chemie BV ./. kommissionen) funnit att 50 procents marknadsandel skapar en presumtion för att företaget i fråga har en marknadsdominerande ställning.

EG-domstolen har även beskrivit en dominerande ställning som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna. Detta innebär att finansiell styrka bör tillmätas betydelse vid avgörande om ett företag har en dominerande ställning.

En ytterligare faktor som bör beaktas vid analys av marknadsdominans är den aktuella marknadens etableringshinder och hur svårt det är för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Ett exempel på höga etableringströsklar kan vara dyra investeringar, t.ex. s.k. infrastrukturanläggningar, som är nödvändiga för att driva verksamheten. Andra faktorer som har betydelse för bedömningen av marknadsdominans är ledig produktionskapacitet, tillgång till insatsvaror, patent och andra immaterialrättigheter samt annan kunskapsmässig överlägsenhet.

2.2 EG:s rättspraxis

AKZO-ärendet är det viktigaste rättsfallet när det gäller underprissättning. Fallet nämns också i förarbetena (prop. 1992/93:56) till KL som en vägledning för prövning av underprissättning. Bakgrunden till detta rättsfall var en anmälan från ett brittiskt kemiföretag, ECS, som vid tidpunkten för anmälan sålde en tillsatsprodukt till mjöl i Storbritannien. På denna marknad hade det betydligt större holländska företaget AKZO via sitt dotterbolag ca 50 procent av relevant marknad och ECS ca 35 procent. ECS fattade beslut om att börja sälja tillsatsen till plastindustrin som är en betydligt större marknad. AKZO hade även i detta fall ca halva marknaden.

ECS:s beslut föranledde bl.a. att AKZO framförde hotelser i brev till ECS, vilka redovisades i anmälan till kommissionen. Bland annat hotade AKZO med "selected price cuts" på mjöltillsatsmarknaden i Storbritannien om ECS gjorde allvar av sina expansionsplaner. Då ECS valde att inte tillmötesgå dessa krav genomförde också AKZO vissa selektiva prissänkningar. Då marknaden för mjöltillsatser var förhållandevis liten fanns det enligt kommissionen skäl att tro att AKZO skulle kunna ha goda möjligheter att genomdriva sitt hot och att slå ut ECS från denna marknad som fortfarande vid tidpunkten för anmälan utgjorde basen för ECS verksamhet. Kommissionen fattade ett interimistiskt beslut år 1983 att AKZO i avvaktan på slutlig dom skulle tillämpa priser som gav samma vinstnivå som gällde innan de selektiva prissänkningarna genomfördes för den aktuella produkten.

EG-kommissionen framhöll i sitt slutliga beslut år 1985 att AKZO:s beteende utgjorde ett missbruk av dominerande ställning och fastställde ett bötesbelopp på 10 miljoner ECU. Kommissionen utgick från de bevis som framlades i ärendet, vilka utgjordes av vissa uppgifter om priser som AKZO offererat på mjöltillsatsmarknaden samt dokument överlämnade från ECS som visade på de hotelser som AKZO framfört om ECS inte tog tillbaka planerna på en försäljning till plastindustrin.

Kommissionen fann att AKZO:s priser var onaturligt låga, då de gentemot vissa kunder inte bara understeg den totala kostnaden utan också var lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden. Kommissionen framhöll att AKZO:s definition av rörliga kostnader, nämligen att dessa endast skulle utgöras av råmaterial och energikostnader, var felaktig. Kommissionen fann också att AKZO tillämpat artificiella internpriser inom koncernen för att gynna AKZO:s verksamhet i Storbritannien.

Ärendet överklagades till EG-domstolen som, i likhet med kommissionen, slog fast att AKZO:s förfarande utgjorde ett missbruk av dominerande ställning. Beslutet publicerades i juli 1991. Till skillnad från kommissionen valde domstolen att också redovisa en definition av begreppet underprissättning. Domstolen slog fast att ett pris från en dominerande aktörs sida som är lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden (average variable cost) utgör en underprissättning då det i normalfallet kan förutsättas att det sker i syfte att eliminera konkurrenterna på marknaden. Domstolen formulerade sig på följande sätt.

> "Prices below average variable costs (that is to say, those which vary depending on the quantities produced) by means of which a

> dominant undertaking seeks to eliminate a competitor must be regarded as abusive. A dominant undertaking has no interest in applying such prices except that of eliminating competitors so as to enable it subsequently to raise its prices by taking advantage of its monopolistic position, since each sale generates a loss, namely the total amount of the fixed costs (that is to say, those which remain constant regardless of the quantities produced) and, at least, part of the variable costs relating to the unit produced."

Uttalandet från domstolen kan tolkas som att ifall ett dominerande företag tillämpar priser som är lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden är presumtionen att företaget gör detta i syfte att "slå ut" konkurrenterna på marknaden och att avsikten därefter är att höja priset på produkten. I den mån det låga priset har en annan förklaring får det anses åligga företaget i stället för konkurrensmyndigheten att visa att så är fallet, dvs. en form av omvänd bevisbörda torde uppkomma.

Domstolen framhöll vidare att även priser som är lägre än de genomsnittliga totala kostnaderna men högre än de genomsnittliga rörliga kostnaderna kan anses utgöra en underprissättning om prissättningen utgör ett led i en plan som har till syfte att eliminera en konkurrent.

> "Prices less than the average total costs, which include fixed costs and variable costs, but greater than the average variable costs must be regarded as an abuse where they are a part of a plan to eliminate a competitor. Such prices can remove from the market undertakings which are perhaps as effective as the dominant undertaking but because of their lesser financial capacity are unable to resist the competition to which they are subject."

Dessa formuleringar kan tolkas som att konkurrensmyndigheten har bevisbördan, när det gäller att fastslå att företagets syfte med prissättningen är att "slå ut" konkurrenterna från marknaden, när priset överstiger de rörliga genomsnittskostnaderna men understiger de totala genomsnittskostnaderna. Sannolikt krävs bevis av den typ som framkom i AKZO-ärendet där bl.a. brev som AKZO skickat till ECS avslöjade det dominerande företagets intentioner.

Domstolen konfirmerade i övrigt kommissionens slutsats att AKZO genomfört hotelser visavi ECS och att AKZO hade offererat priser som i enskilda fall understeg den genomsnittliga rörliga kostnaden för produkten till kunder som normalt hade ECS som leverantör. Samtidigt

bibehöll AKZO en högre prisnivå gentemot företagets tidigare kunder. I ärendet framgick också att AKZO hade sålt sin produkt förhållandevis billigt på mjöltillsatsmarknaden till några större kunder i utbyte mot en exklusivitetsrätt, dvs. att dessa kunder enbart fick köpa berörd produkt från AKZO. Kombinationen av dessa förhållanden får anses utgöra grunden för domstolens beslut att AKZO:s förfarande utgjorde ett missbruk av dominerande ställning.

Domstolen sänkte samtidigt bötesbeloppet till 7,5 miljoner ECU. Motiveringen var ärendets ovanliga karaktär och prejudicerande effekt, eftersom missbruk av denna art inte tidigare blivit preciserat i domstolsutslag. Det sänkta bötesbeloppet motiverades också med att ECS under den period som underprissättningen och rättsprocessen pågått inte förlorade några betydande marknadsandelar.

Därutöver bör nämnas att kommissionen har prövat ett ytterligare fall av underprissättning som har principiellt intresse. Fallet gällde om Tetra Paks prissättning av förpackningar utgjorde missbruk av dominerande ställning. I rättsfallet konstaterade kommissionen att Tetra Pak i Italien sålt förpackningar till priser som understeg företagets genomsnittliga rörliga kostnader. Kommissionen anförde att man inte enbart kan förlita sig på presumtionsregeln i dessa fall trots att multinationella företag styrs av vinstintressen. Detta innebär att konkurrensmyndigheten måste fråga sig om det föreligger exceptionella omständigheter som tvingar företagen att göra förluster. I detta fall fann kommissionen att några sådana omständigheter inte förelåg utan priserna som tillämpades av Tetra Pak ingick i en plan att "slå ut" konkurrenterna.

2.3 Svensk rättspraxis

Marknadsdomstolen (MD) har behandlat endast två ärenden om underprissättning, båda enligt den äldre konkurrenslagen (1982:729). Dessa ärenden rörde dels körkortsutbildning i Borlänge kommun *(MD 1973:30)*, dels CPO Telecom / Televerket angående försäljning av telefonsvarare *(MD 1985:13)*. Båda ärendena hade så pass särpräglade omständigheter att de knappast kan ge någon vägledning för bedömningen i andra fall. I båda fallen ansåg MD att det förelåg konkurrensbegränsande inslag i den ifrågasatta verksamheten, men att inte tillräcklig grund fanns för att bedöma att konkurrensbegränsningen hade en i lagens mening skadlig verkan eller var otillbörlig från allmän synpunkt.

Förutvarande Näringsfrihetsombudsmannen (NO) handlade ett relativt stort antal ärenden om underprissättning som inte underställdes MD. Dessa kan grovt indelas i tre kategorier. Den första typen är sådana ärenden där NO konstaterade att det anklagade företaget inte haft en så stark ställning på marknaden att dominansmissbruk med skadlig verkan kunde anses föreligga. En annan huvudkategori är sådana ärenden där NO hämtade in kostnadskalkyler rörande den ifrågasatta produkten men därefter konstaterade att prisnivån var sådan att underprissättning inte ansågs ha förekommit. Den tredje huvudkategorin har gällt sådana situationer där det kritiserade företaget under ärendets handläggning genomfört någon åtgärd som föranledde NO att avsluta ärendet.

Konkurrensverket har också handlagt ett relativt stort antal ärenden som helt eller delvis gällt underprissättning. Flera av dessa ärenden har gällt ifrågasatt underprissättning av offentliga aktörer. Det har visat sig att KL ofta inte varit tillämplig. I ett fall har underprissättning kunnat konstaterats, nämligen i det s.k. ePostärendet. Fallet prövades mot den äldre konkurrenslagen (1982:729).

Postverket (Posten AB från den 1 mars 1994) tillämpade i detta fall ett pris för ePosttjänsten, en sammansatt tjänst av utskriftsproduktion samt brevbefordran av fakturor, som vid tillfället för Konkurrensverkets beslut var detsamma som för enbart tjänsten brevbefordran. Konkurrensverket fann att detta pris innebar en överträdelse av konkurrenslagen då förfarandet riskerade att slå ut de företag från marknaden som specialiserade sig på enbart utskriftsverksamhet. Verket hemställde därför om MD:s prövning av saken och att domstolen i avvaktan på ett slutgiltigt ställningstagande skulle fatta ett interimistiskt beslut om att Posten skulle upphöra med det i ärendet aktuella konkurrensbegränsande förfarandet. MD fann i sitt interimistiska beslut (MD:s ärende A 2/93) sannolika skäl för att förfarandet utgjorde en konkurrensbegränsning i form av underprissättning av tjänsten utskrift och kuvertering eller rabattdiskriminering eller en kombination av dessa med skadlig verkan enligt konkurrenslagen.

Fallet kan inte sägas ge en direkt vägledning i underprissättningsärenden enligt nuvarande konkurrenslagstiftning. Postens tillämpade ett kombinerat pris för två tjänster som i praktiken innebar att kunder kunde erhålla den ena av tjänsterna utan extra kostnad, dvs. gratis.

2.4 Underprissättning av offentlig verksamhet

KL är även tillämplig på statliga eller kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur (3 §). En ifrågasatt underprissättning skall också i princip behandlas på samma sätt, oavsett om företaget ifråga är privat- eller offentligägt. Med andra ord handlar det även här om att avgöra om företaget i fråga har a) en dominerande ställning, b) tillämpar en prissättning som understiger de genomsnittliga rörliga kostnaderna för verksamheten (alternativt de genomsnittliga totala kostnaderna) samt c) har en prissättning som syftar till att "slå ut" konkurrenter i linje med vad som framkom i AKZO-fallet. Samtliga tre kriterier bör vara uppfyllda för att KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning skall vara tillämplig.

Det faktum att offentligt ägda organ, som finansieras med skattemedel, driver verksamhet av ekonomisk natur genererar samtidigt flera problem som ytterst rör KL:s status i förhållande till annan lagstiftning, främst kommunallagen (se kap. 3 och avsnitt 6.1).

Det kanske största problemet från konkurrenssynpunkt rör de verksamheter som är skattesubventionerade och konkurrerar med andra aktörer, vilket innebär att de sistnämnda får en konkurrensnackdel i förhållande till det subventionerade företaget. Om exempelvis en kommun subventionerar en viss verksamhet kan man skilja på tre situationer med avseende på vem som mottar subventionen. Denna subvention kan riktas till ett privatägt företag, ett kommunalt bolag eller en kommunal förvaltning.

Skattesubventioner på konkurrensmarknader ger ofta i sin tur upphov till klagomål hos Konkurrensverket varvid subventionen anges ha direkt (eller indirekt) medfört eller bidragit till underprissättning (se kap. 4). Nedan redovisas några förutsättningar för att pröva om prissättningen i en subventionerad verksamhet kan utgöra underprissättning i strid med KL.

Subventionen i form av ett penningbidrag som riktas till ett privatägt företag: Här är inte KL tillämplig på kommunens/statens agerande eftersom kommunen/staten i detta fall endast beslutat att ge ett stöd men inte driver ekonomisk eller kommersiell verksamhet, dvs. kommunen/-staten är i detta fall inte ett företag i KL:s mening. Det går därför inte att ingripa mot subventionen som sådan med stöd av KL. I den mån företaget i fråga har en dominerande ställning på marknaden och

använder subventionen till att sätta ett pris som understiger de faktiska kostnaderna för verksamheten exklusive subventionen är det i och för sig möjligt att pröva prissättningen mot KL. Det torde dock vara svårt att hävda att företag som blir subventionerat i form av penningbidrag av kommunen/staten i syfte att tillhandahålla varor/tjänster till ett nedsatt pris måste hålla ett pris som avspeglar dem verkliga kostnaderna för att inte bryta mot KL. Det konkurrensproblem som i detta fall kan bli följden av ett lågt pris är (indirekt) en följd av subventionen som sådan och denna torde som ovan nämnts inte vara möjlig att ingripa mot med stöd av KL. I sammanhanget kan nämnas att i 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) stadgas att individuellt riktat stöd till en enskild näringsidkare endast får ges om synnerliga skäl föreligger (se avsnitt 3.1).

En kommunal subvention i form av ett penningbidrag som riktas till egen förvaltning som bedriver ekonomisk verksamhet: Här är kommunen och förvaltningen en och samma juridiska person. Om subventionen leder till att förvaltningen tillämpar ett lågt pris gentemot den egna kommunen, t.ex. vid en upphandling, får det anses att agerandet inte kan prövas mot KL. Ett skäl till denna slutsats är att kommunen och dess förvaltningar är samma juridiska person. Den egna förvaltningens pris är ett internpris inom kommunen. Om subventionen skulle leda till ett lågt pris när förvaltningen agerar på en extern konkurrensmarknad kan detta prövas om det är underprissättning enligt KL. I många situationer torde en kommun kunna göra trovärdigt att syftet med subventioneringen varit något annat än att slå ut konkurrenter med det syfte som redovisas ovan. I så fall är det troligen inte underprissättning i KL:s mening. Staten och dess myndigheter är också en och samma juridiska person, nämligen staten (se även avsnitt 6.1). Det kan innebära motsvarande slutsatser som vid kommunala subventioner till egen förvaltning om staten ger subventioner till statliga myndigheter som driver ekonomisk verksamhet.

En subvention i form av ett penningbidrag riktas till eget bolag: Denna situation kan ses som ett mellanting mellan ovan beskrivna två situationer. Det kommunala bolaget utgör här en egen juridisk person, vilket i princip innebär att situationen är densamma som när det subventionerade företaget är privatägt. En fråga som kan ställas är om inte kommunen och dess ägda bolag i denna situation utgör en ekonomisk enhet. I så fall kan situationen anses vara likvärdig med att subvention utgått till egen förvaltning.

De statliga myndigheterna ingår som nämnts i ett och samma rättssubjekt (staten). Det kan innebära, i likhet med vad som anförs ovan om när kommunen ger subventioner till egen förvaltning eller bolag, att en subventionerad varu- och tjänsteförsäljning mellan två statliga myndigheter inte kan prövas enligt KL.

En annan relativt vanlig situation är att ett offentligt ägt organ samtidigt driver anslags- och uppdragsfinansierad verksamhet. Det framgår i kap. 4 av Konkurrensverkets ärenden att sådana offentliga organisationer ibland har instruktionsenlig plikt att separera redovisningen för de båda verksamheterna. Ibland finns också krav på priser som högst motsvarar de totala kostnaderna, s.k. självkostnadsprissättning, för den uppdragsfinansierade verksamheten. Konkurrensverkets erfarenhet är att man därmed på inget sätt eliminerat risken för att den sistnämnda verksamheten, som ofta kan vara konkurrensutsatt, subventioneras med medel från den anslagsfinansierade delen av verksamheten. I den mån en sådan s.k. korssubventionering används till att sätta låga priser för den konkurrensutsatta verksamheten kan ett sådant förfarande prövas enligt KL, dock inte i samband med bl.a. konkurrens om det offentliga organets/myndighetens egen verksamhet av ovannämnda skäl.

En annan liknande situation är när produktionen i ett offentligägt företag i sin helhet är avgiftsfinansierad men där en del av verksamheten är ett rättsligt monopol och övrig verksamhet konkurrensutsatt. Många av de statliga s.k. affärsverken har traditionellt haft en sådan situation, även om anknutna verksamheter numera oftast är avreglerade. Trots avregleringen förekommer det ofta att den tidigare monopolverksamheten förblir i ensamställning på marknaden eller åtminstone i en klart dominerande ställning på grund av bl.a. stordriftsfördelar. Här är det dock möjligt för ett sådant företag att tillämpa låga priser på den mer konkurrensutsatta delen av verksamheten och höga priser på den mindre konkurrensutsatta i syfte att behålla en dominerande position även för den förstnämnda verksamheten. Även här är KL tillämplig.

När en ifrågasatt underprissättning rör denna typ av offentliga företag bör inte själva prövningen skilja sig från andra underprissättningsärenden med avseende på tillämpning av KL. Det är dock klart att förekomsten av en monopolverksamhet eller en anslagsfinansierad verksamhet vid sidan av en konkurrensutsatt sådan innebär en ökad risk för att en oönskad korssubventionering kommer till stånd som dessutom kan pågå år efter år. Det kan därför hävdas att en förhållandevis lång tidshorisont bör väljas när det gäller kalkylering och fördelning av fasta

och rörliga kostnader.

Ytterligare ett problem som inte är ovanligt inom den offentliga sektorn är att en viss verksamhet, som anklagas för underprissättning, vid en närmare undersökning visar sig ha en bristande ekonomisk redovisning eller ett redovisningssystem som inte svarar mot krav som ställs i en konkurrenssituation. Ett vanligt problem är att de totala kostnaderna för den konkurrensutsatta verksamheten inte framgår av redovisningen (se kap. 5). Därmed kan det vara svårt att avgöra om prissättningen strider mot KL. I bl.a. det nämnda CPO-ärendet hade Televerkets bristande redovisning av de faktiska kostnaderna för försäljningen av telefonsvarare en väsentlig betydelse för MD:s beslut i ärendet.

Som framgår av detta kapitel är det mycket svårt att fastställa om priser, som är lägre än vad som motsvarar verksamhetens kostnader och som tillämpas av främst kommunala aktörer samt statliga myndigheter, är en underprissättning enligt KL. Det beror bl.a. på att dessa offentliga organ har vissa utmärkande drag som markant skiljer dem från företag som driver verksamhet utifrån främst affärsmässiga grunder. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.1.1.

3 Kommunallagen och näringsverksamhet

3.1 Kommunala rättsprinciper

Kommunallagen (1991:900), KomL, anger ramarna för all kommunal verksamhet. Den gäller för både kommun och landstingskommun (kommun). Till grund för hur kommunal verksamhet skall utformas och bedrivas ligger konkreta rättsprinciper som har utvecklats i praxis under årens lopp. De flesta av dessa är numera intagna i 1991 års KomL. Lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen tillhör de grundläggande principer vilka har fått en avgörande betydelse för all kommunal verksamhet. Andra sådana principer för kommunal verksamhet enligt KomL är förbudet mot att bedriva s.k. spekulativ verksamhet och att kommuner endast får ge individuellt stöd till enskilda näringsidkare om det finns synnerliga skäl.

I Konkurrensverkets rapport "Konkurrens och kommunala rättsprinciper - konsekvenser på en avreglerad elmarknad" redovisas bl.a. kommunernas befogenheter enligt KomL och motiven bakom de kommunala rättsprinciperna. Som en bakgrund till de redovisade fallen i kap. 4 av

ifrågasatt underprissättning, stödgivning m.m. i kommunal sektor anges i detta avsnitt i korthet innebörden av nämnda rättsprinciper enligt KomL. Dessa bestämmelser måste beaktas vid överväganden om åtgärder för att komma till rätta med snedvridningar av konkurrensen på grund av kommunala skattesubventioner (se kap. 6). Det gäller särskilt förbudet mot att driva spekulativ verksamhet. Därför redovisas mer ingående nuvarande prejudicerande rättspraxis avseende detta förbud.

Lokaliseringsprincipen
Principen innebär i huvudsak att en kommunal verksamhet skall ha anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar. Principen är försedd med viktiga modifikationer, som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. En kommun kan sälja tillfälliga kapacitetsöverskott till andra kommuner utan att bryta mot principen.

Likställighetsprincipen
Denna princip innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Detta innebär att det krävs rationella hänsyn och sakliga överväganden för att medlemmarna skall kunna behandlas olika. Den gäller bara kommunens egna medlemmar och det krävs dessutom att kommunen träder i direkt kontakt med medlemmarna i denna deras egenskap. Principen gäller därför inte när en kommun anställer personal, gör upphandling, köper eller säljer fastigheter etc.

Självkostnadsprincipen
Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får bestämma sina avgifter till ett sådant belopp att kommunen tillförs ekonomisk vinst på bekostnad av avgiftskollektivet. Avgiften får således inte överstiga de nödvändiga kostnaderna för verksamheten i fråga. Principen sätter således ett tak för kommunens uttag för aktuell tjänst. Syftet med principen är att hindra uppkomsten av monopolvinster på en marknad med icke fungerande konkurrens. Principen innebär därför inget hinder för kommunen att sätta priser som understiger de faktiska kostnaderna för verksamheten. Självkostnadsprincipen anses inte tillämplig när kommunen driver näringsverksamhet inom en sektor som i princip är förbehållen det privata näringslivet. Därvid avses verksamhet som har en speciell anknytning till en etablerad och kompetensenlig kommunal verksamhet, t.ex. grusförsäljning från ett kommunalt grustag eller kioskrörelse inom ett sjukhus. Eftersom självkostnadsprincipen i princip innefattar ett vinstförbud har den nära anknytning till en annan

kommunalrättslig princip, nämligen förbudet mot att driva spekulativ verksamhet. I Konkurrensverkets ovan nämnda rapport om konkurrens och kommunala rättsprinciper utvecklas närmare vad självkostnadsprincipen innebär enligt rättspraxis.

Kommunal näringsverksamhet

Kommuners kompetens i näringslivsfrågor kommer till uttryck i 2:7 och 2:8 KomL. Kommuner får endast driva näringsverksamhet under förutsättning att detta görs utan vinstsyfte och avser att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Detta regleras i 2:7 KomL. Utgångspunkten vid bedömningen av om verksamheten är tillåten är om verksamheten avser att tillgodose allmänintresset. Näringsverksamheten skall alltså tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna. Detta ger kommunerna rätt att vara verksamma på en rad områden som ses som en del av näringslivet. Exempel på sådana kommunala verksamheter är bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, renhållning osv. Sådana verksamheter som tillhandahåller kollektivanläggningar eller kollektivanordningar kallas för sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Syftet med att driva viss näringsverksamhet skall således vara att betjäna kommunmedlemmarna. Det strider dock inte mot lagen, i många fall, att låta andra än kommunmedlemmarna använda verksamheten. Exempelvis kan de som tillfälligt vistas i en kommun och hyr stugor få köpa el och vatten av den kommun som de vistas i. Ett annat exempel är att kommunen får sälja tillfälligt kapacitetsöverskott till andra kommuner (se ovan om lokaliseringsprincipen och avsnitt 3.3). Vidare är det inget som hindrar att kommunerna bildar egna bolag som bara utför verksamhet åt kommunen internt. Exempel på sådana bolag är kommunala städbolag.

Här skall emellertid reglerna enligt lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU, som trädde i kraft den 1 januari 1994, uppmärksammas. LOU omfattar köp mellan två juridiska personer. Huvudprincipen är också att kommunens köp från annan juridisk person, t.ex. ett privat företag, omfattas av LOU. Det innebär också att kommunens inköp av t.ex. städtjänster från eget bolag skall föregås av en anbudstävlan.

I 2:7 KomL anges att en förutsättning för att kommunen skall få bedriva sedvanlig kommunal affärsverksamhet är att det sker utan vinstsyfte. Detta är ett uttryck för den kommunalrättsliga principen om att inte driva spekulativ verksamhet, dvs. syftet med verksamheten får inte vara

att ge en ekonomisk vinst. Kommunal verksamhet skiljer sig således från privat näringsverksamhet genom att syftet med den inte får vara att generera vinster, att verksamheten skall vara till för allmännyttan och att verksamheten primärt skall riktas till kommunmedlemmarna, dvs. den geografiska marknaden för kommunernas verksamhet är begränsad. Det borde dock markeras att den kommunala affärsverksamheten inte får ha till syfte att skapa vinster men det råder inte ett vinstförbud. I förarbetena till KomL anges dessutom att man inom vissa kommunala områden utgår från att verksamheten ger vinst, t.ex. hamnverksamhet. Detta får dock inte vara huvudsyftet.

Det står dock klart att det finns ett stort område inom näringslivet som av tradition är förbehållet den enskilda företagsamheten. Denna del brukar kallas det egentliga näringslivet. Inom detta område får kommunerna inte driva verksamhet eller göra andra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden. Det finns i detta sammanhang anledning att skilja mellan den mindre del av näringslivet där kommunerna har en oomstridd rätt att vara verksamma och den dominerande del av näringslivet, främst industrin, som traditionellt är förbehållen enskilda näringsidkare och företag. När det privata näringslivet viker eller faller bort från ett serviceområde som normalt hävdas av privata företag kan det uppkomma ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna. Denna kompetensgrund har särskild betydelse i glesbygdsområden, där det har blivit allt längre avstånd mellan livsmedelsaffärer och bensinstationer. Många kommuner har dessutom sett sig föranlåtna att göra ekonomiska insatser i syfte att trygga tillgången på hotell i kommunen. Detta kan vara förenligt med KomL om det står klart att enskilda företag/personer inte är beredda att göra nödvändiga insatser.

Det egentliga näringslivet och individuellt stöd till näringsidkare

I 2:8 första stycket KomL anges kommunernas förhållanden till det egentliga näringslivet. Inom detta område får kommunen endast genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet. Lagen ger kommunerna möjlighet att tillhandahålla service och mark till företagen. Det finns inget som hindrar att kommunen tillämpar en allmän lågprislinje mot företagen. Det finns heller inget som hindrar att kommuner, under vissa förutsättningar, ger stöd till en hel bransch (se avsnitt 3.3). Individuella förmåner får däremot i princip inte förekomma.

Stöd till enskilda näringsutövare får som huvudregel inte ges. Enligt 2:8 andra stycket KomL får individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare således bara ges om det finns synnerliga skäl för det. När det gäller ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare kommer också riksintressen in i bilden, eftersom det främst är en statlig angelägenhet att medverka till en från samhällsekonomisk synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet.

I förarbetena till 1991 års kommunallag anförs att de kommunala åtgärderna på näringslivets område i fortsättningen bör koncentreras till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Individuellt inriktat stöd får förekomma endast i undantagsfall. När det gäller rådande eller befarad arbetslöshet, som tidigare åberopats som motiv för att tillåta kommunala ingripanden i det egentliga näringslivet, hänvisas i förarbetena (prop. 1990/91:117) till KomL till en proposition om näringspolitik och tillväxt. I denna framhålls bl.a. att kommunerna inte skall ge den typ av uppehållande företagsstöd som tillämpades under 1970-talet. Därefter uttalas att det råder en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag.

När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser anförs i förarbetena att rättstillämpningen måste kunna anpassas till samhällsutvecklingen. Detta innebär att rätten för kommunerna att lämna stöd kan ändras beroende på utvecklingen i samhället.

3.2 Överklaganderegler

KomL:s överklaganderegler avviker på åtskilliga punkter från andra system för överklagande och utgör endast en medborgartalan. Kännetecknet för detta är att rätten att överklaga ett kommunalt beslut endast tillkommer medlemmarna i kommunen. Medlem är den som i kommunen är folkbokförd eller äger en fastighet eller är taxerad till kommunal inkomstskatt. Fysiska personer kan således vara kommunmedlemmar om något av de tre kriterierna är uppfyllda. Även juridiska personer, t.ex. aktiebolag, kan vara kommunmedlemmar, dock endast genom fastighetsinnehav. Detta innebär exempelvis att om ett bolag som hyr eller leasar sina lokaler berörs av ett kommunalt ärende kan bolaget inte få beslutet överprövat av domstol enligt kommunallagen.

Enligt KomL kan endast beslut av fullmäktige, nämnd eller partssammansatt organ överklagas. Således kan beslut av ett kommunalt bolag inte överklagas. Överklaganden görs för närvarande (februari 1995) hos

förvaltningsdomstol/kammarrätt. Från den 1 april 1995 skall överklagande göras hos länsrätt. När kammarrätt behandlar sådana mål skall, utöver tre lagfarna domare, två särskilda ledamöter som har god kännedom om kommunal verksamhet delta i handläggningen. Kammarrättens beslut kan i sin tur överklagas hos Regeringsrätten. Från och med den 1 april 1995 sker överklagande av länsrättens beslut till kammarrätt, vars beslut kan överklagas till Regeringsrätten.

Kommunmedlemmen måste ge in sitt klagomål till förvaltningsdomstolen inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Kommer överklagandet in senare till domstolen prövas inte medlemmens besvär. Den kommunmedlem som vill bevaka de kommunala besluten måste således fortlöpande bevaka kommunens anslagstavla för att inte gå miste om sin rätt att få eventuella olagliga beslut överprövade.

Domstolens prövning omfattar endast lagligheten av kommunens beslut men inte dess lämplighet. Detta innebär att om en kommuns beslut är olämpligt eller oskäligt kan överklagande inte bifallas. Om domstolen bifaller ett överklagande får beslutet bara upphävas men kan inte ersättas med ett nytt beslut. Den statliga Lokaldemokratiutredningen har övervägt hur man skall öka garantin för att kommun följer beslut av domstol.

3.3 Rättspraxis och kommunal näringsverksamhet

I många fall kan det vara svårt att endast utifrån bestämmelser i KomL avgöra hur långt de kommunala rättsprinciperna sträcker sig. Rättsfall/-praxis har då betydelse för tolkningen. Rättsfallen från våra domstolar tillmäts större eller mindre vikt bl.a. beroende på domskälens sakliga tyngd och fallets ålder. Vidare har det betydelse om avgörandet meddelats av en underordnad domstol eller överinstans. Den högsta instansen vid kommunalbesvär är Regeringsrätten. Sedan Regeringsrätten avgjort ett mål bestämmer domarna om målet är av principiell betydelse. Om så är fallet redovisas domen utförligt som ett referatfall (ref) i Regeringsrättens årsbok (Rå). Om det däremot är tveksamt om målet är av sådan betydelse återges fallet ofta mycket kortfattat som ett notisfall eller så återges det inte alls i årsboken. Regeringsrättens syfte är att markera att avgörandet inte bör uppfattas som ett vägledande och principiellt fall. Nedan återges de referatfall från Regeringsrätten som är av principiell betydelse och som behandlar kommunal näringsverk-

samhet.

Kommun har ansetts berättigad att driva körskola (Rå 1965 ref 43) och inrätta deklarationsbyrå (Rå 1975 ref 19). Inget hindrar heller att en kommun driver verksamhet för att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler (Rå 1966 ref 7). Kommun har också ansetts oförhindrad att driva konsultverksamhet som inte är avsedd att ge vinst och som har naturlig anknytning till brandskyddet samt är av begränsad omfattning (Rå 1992 ref 61). Stöd till en hel bransch i form av allmän rådgivning har ansetts kompetensenligt (Rå 1974 ref 33). Däremot har det ansetts olagligt att bedriva penningrörelse med syfte att stimulera tillkomsten av affärs- och industriell verksamhet eftersom uppgifterna inte begränsats till vad som utgör kommunala angelägenheter på näringslivsområdet (Rå 1983 2:56). Beslut av en kommun att teckna aktier i ett bolag som haft till syfte att äga och förvalta värdepapper har inte ansetts vara en kommunal angelägenhet. Därmed ansågs kommunens beslut som olagligt (Rå 1989 ref 117). Vidare har kommuns beslut att tillhandahålla likkistor till självkostnadspris vid sjukhus ansetts som olagligt. Genom beslutet har kommunen ansetts överskrida sin befogenhet på grund av att tillhandahållandet av likkistor ligger utanför allmänintresset (Rå 1993 ref 25).

Det är oklart om kommunala tvätterier kan vända sig till andra kunder än det egna landstinget (se avsnitt 4.2 om landstingstvätterier). Kammarrätten i Sundsvall har upphävt ett landstings beslut att utföra tvättjänster åt andra än det egna landstinget (Mål nr 3718-1991). Regeringsrätten har fastställt kammarrätten i Göteborgs beslut i ett motsvarande fall (Mål nr 1715-1991). Kammarrätten i Göteborg fann emellertid att det inte strider mot lag att kommun vänder sig till den privata marknaden om det sker i begränsad omfattning och om det är fråga om tillfälligt kapacitetsöverskott.

Det finns även s.k. befogenhetsutvidgande lagar som är inriktade på att ge ett visst tillskott till kommunernas kompetens. Bestämmelserna i dessa lagar har tillkommit efter hand när gränserna för den kommunala kompetensen enligt KomL, förarbetena till denna och rättspraxis kommit att framstå som alltför snäva i vissa avseenden. Lagarna innebär avsteg från de kommunalrättsliga principerna. De befogenhetsutvidgande lagarna kallas för smålagar eftersom de är begränsade till mycket specifika områden. Exempel på smålagar är lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande, lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade,

lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport och lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

Av Konkurrensverkets ärenden i kap. 4 framgår att kommuner driver verksamhet i konkurrens med andra aktörer på t.ex. marknaderna för fastighetsförvaltning (industrifastigheter), städverksamhet och friskvård (gym, workout). Det är, med hänsyn till att frågan inte prövats av Regeringsrätten, osäkert om detta är förenligt med den kommunala kompetensen enligt KomL.

4 Konkurrensverkets ärenden

4.1 Inledning

Konkurrensverket skall enligt sin instruktion (1992:820, omtryckt 1993:685) verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Verket skall också lämna förslag till och följa upp avregleringsåtgärder, uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig verksamhet samt lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa. Vidare skall Konkurrensverket informera om konkurrensreglerna och i övrigt främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället. Konkurrensverket tillämpar KL och lagen om otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (1994:615, se bilaga 2).

Konkurrensverket har, som nämns i kapitel 1, handlagt ett mycket stort antal klagomålsärenden som rör förhållanden vid införande av konkurrens i offentlig sektor. Klagomålen är bl.a. ett resultat av att offentlig näringsverksamhet, som drivs i egen regi, har blivit utsatt för ökad konkurrens genom bl.a. anbudstävlan om verksamheten. Anbudsgivare är såväl kommunala förvaltningar och bolag som privata, och i vissa fall statliga, företag. Sådan anbudskonkurrens har hittills förekommit främst i större tätortsområden. Andra klagomål har gällt att kommuner på olika sätt stöder enskilda företag eller egen verksamhet som agerar på traditionella konkurrensmarknader.
Nedan (avsnitt 4.2 - 4.6) redovisas i kortform klagomålsärenden som handlagts av Konkurrensverket under perioden 1 juli 1992 fram till mars 1995. Dessa ärenden avser sådana klagomål som gällt ifrågasatt snedvridning av konkurrensen med hänvisning till att offentliga, främst

kommunala, bolag och förvaltningar får konkurrensfördelar på grund av att dessa på olika sätt subventioneras med skattemedel. I dessa fall har anmälaren ofta framhållit att det är fråga om underprissättning av berörda tjänster. Avsnitt 4.5 innehåller sådana fall där offentligt stöd eller bidrag, direkt eller indirekt, har utgått till enskilda företag.

Risken är stor för att offentlig egenregi-enhet vid beräkning av internbud för den egna verksamheten underskattar faktiska kostnader om det givits utrymme för direkta beroendeförhållanden mellan den offentliga upphandlar-/beställarfunktionen och egenregi-verksamheten. Sådana beroendeförhållanden kan t.ex. vara att samma personer deltar i såväl beräkningen av internbudet som utvärdering av samtliga anbud. Detta kan skapa interna intressekonflikter under upphandlingsprocessen vid bl.a. val mellan den offentliga egenregi-enheten och externa anbudsgivare. De redovisade ärendena gäller situationer där denna typ av interna beroendeförhållanden får anses ha förekommit i samband med upphandling av tjänsteentreprenader.

Bland redovisade ärenden återfinns också typfall som rör samutnyttjande av resurser i offentlig sektor där hänvisning (direkt och indirekt) gjorts till den s.k. sambruksprincipen. Dessa ärenden avser situationer i samband med att offentliga tjänster erbjudits på marknaden till externa köpare, såsom myndigheter och företag, t.ex. Försvarsmaktens transportverksamhet. Sambruket avser i dessa fall utnyttjande av överkapacitet i myndighetens egenregi-verksamhet. Konkurrensverket har uppmärksammats på att priserna på de aktuella tjänsterna inte täcker faktiska kostnader. Försvarsmakten har ibland motiverat detta med att anskaffningskostnaderna för berörda transportmedel betalats tidigare inom ramen för försvarsbudgeten. Vid ett merutnyttjande av transportmedlen för civilt bruk skulle därför transporttjänsten åsättas ett pris som innebar att i första hand den rörliga driftskostnaden täcktes.

Konkurrensverkets erfarenheter är att antalet ärenden som inkommit till verket sannolikt är få jämfört med omfattningen av konkurrensproblemet med skattesubventioner och konkurrens i offentlig sektor. Bakgrunden är bl.a. att det allmänna - staten, landstingen och kommunerna - svarar för relativt stora inköp av varor och tjänster och därför ofta utgör viktiga kunder för många företag. Det innebär att dessa företag i många fall avstår från att klaga på denna kunds beteende då man anser att detta "stör" affärsrelationen. Detta utvecklas närmare i kap. 5.

I det följande kapitlet har ärendena indelats efter huvudsaklig typ av

konkurrensbegränsning eller problemområde, nämligen underprissättning, sambruk och underprissättning, interna intressekonflikter vid anbudskonkurrens, offentligt stöd och övrigt. Till området övrigt har hänförts ärenden som i sammanhanget får anses ha en speciell konkurrensproblematik. Här kan nämnas klagomål mot företag inom Samhallkoncernen angående underprissättning. Samhallföretagens verksamhet syftar bl.a. till att rehabilitera och underlätta för personer med arbetsskador eller funktionshinder att få arbete på den öppna arbetsmarknaden (se avsnitt 6.1.4).

Det bör uppmärksammas att en klassificering av ärendena enligt ovannämnda områden inte alltid ger en "rättvis" bild av hela konkurrensproblemet. Vissa former av offentligt stöd, t.ex. subventionerade hyror till ett enskilt företag, liksom vissa fall av sambruk kan också ses som offentligt stöd men av mer indirekt natur. Sådana stöd har i sin tur genererat ärenden hos Konkurrensverket om bl.a. ifrågasatt underprissättning på grund av att företag som fått stödet skulle använda detta för att hålla lägre priser än vad som tillämpas på marknaden (marknadspriset). Redovisade ärenden med inslag av beroendeförhållanden mellan beställare och utförare inom den offentliga förvaltningen visar att detta bl.a. medför risk för att offentliga aktörer underprissätter sin verksamhet vid anbudskonkurrens om denna verksamhet. Vissa ärenden innehåller också inslag av mer än en typ av konkurrensbegränsning. En gemensam nämnare i flertalet ärenden är emellertid offentliga aktörers möjlighet att snedvrida konkurrensen på marknaden med stöd av intäkter från monopolverksamhet eller skattemedel.

4.2 Underprissättning

De ärenden som redovisas i detta avsnitt gäller ifrågasatt underprissättning vid i huvudsak två konkurrenssituationer. Den ena situationen gäller att offentliga aktörers egenregi-verksamheter anklagas för underprissättning vid anbudskonkurrens om den egna verksamheten. Den andra situationen gäller när offentliga förvaltningar och bolag, främst kommunala sådana, har anmälts för att driva näringsverksamhet på externa konkurrensmarknader och underprissatt tjänsten vid bl.a. anbudsgivning till externa kunder.

Underprissättning vid upphandling av primärvård - Jönköpings läns landsting

Ett privat vårdföretag anmälde Jönköpings läns landsting för missbruk av dominerande ställning genom underprissättning vid upphandling av

primärvård där en vårdcentral inom landstinget deltog med eget anbud. Upphandlingen resulterade i att landstingets vårdcentral först fick entreprenaden, dvs. vården skulle även i fortsättningen drivas i egen regi.

Vårdcentralens anbudspris motsvarade knappt centralens lönekostnader och anbudet täckte inte t.ex. lokal- och administrationskostnader. I ärendet framkom att landstinget inte tillfredsställande klargjort de förutsättningar som krävdes för att ge anbud på verksamheten. I anbuds- eller förfrågningsunderlaget fanns t.ex. oklarheter om dels vilka lokaler som skulle användas för verksamheten, dels vad som avsågs med totalkostnad för anbudet. Vidare hade landstinget inte en kostnadsredovisning som gjorde det möjligt att korrekt särredovisa de faktiska kostnaderna för den egna verksamheten. Upphandlingen genomfördes på ett sätt som innebar att det inte fanns särskilt goda förutsättningar att uppnå fördelar med konkurrenslösningar. Landstinget medgav att anbudstävlan inte skett på lika villkor och uttalade att upphandlingsrutiner och kostnadsredovisning skulle ses över. Landstinget kom att ändra sitt beslut och valde det privata företaget som utförare av vården.

Underprissättning vid upphandling av sjukvårdstjänster - Landstinget Dalarna

Falukliniken Lugnet AB (Falukliniken) anmälde Landstinget Dalarna och deras upphandling av vissa sjukvårdstjänster. I detta fall konkurrerade Falukliniken med landstingets egenregi-verksamhet. I anmälan framfördes att Falukliniken diskriminerats från konkurrenssynpunkt vid denna upphandling genom att landstingets enheter underprissatt vårdtjänster. Vidare framkom det att upphandlingen avbröts utan att slutligt beslut togs om vilken som vunnit anbudstävlingen, dvs. verksamheten kom även fortsättningsvis att drivas i egen regi.

KL var inte tillämplig i detta fall då landstinget i sin upphandlar-/beställarroll inte kunde anses vara företag i KL:s mening. Konkurrensverket framhöll bl.a. att landstingets inriktning mot att utsätta den egna verksamheten för konkurrens var positiv, men att landstinget i detta fall saknade en klar konkurrensstrategi. Landstinget klargjorde t.ex. inte i förväg i sin funktion som beställare hur anbuden skulle komma att utvärderas. Det saknades också förutsättningar för att värdera anbuden efter entydiga och kända kriterier. Spelreglerna för anbudstävlingen kom också att ändras under upphandlingen. Hänsyn togs heller inte till att landstingets egna anbudspriser i enskilda fall underskattats med drygt 40 procent. Detta ärende var ett exempel på hur landstingens roll som

både finansiär och producent av sjukvård i konkurrens med privata företag har en inbyggd intressekonflikt.

Underprissättning av företagshälsovård - Stockholms läns landsting
Ett privat företag klagade på att en vårdcentral inom Södertälje sjukvårdsområde erbjöd företagshälsovård till priser som var långt under vårdcentralens självkostnader. I anmälan framkom att vårdcentralens priser var omkring 5 till 10 gånger lägre än vad det privata företaget tillämpade eller vad som för vissa vårdtjänster kunde anses motsvara självkostnaden.

I sitt svar till Konkurrensverket konstaterade Södertälje sjukvårdsområdet bl.a. att exakta självkostnadsberäkningar är mycket svåra att göra. Landstinget hade inte heller en kostnadsredovisning som medger att information angående kostnader för specifika åtgärder kan erhållas. Sjukvårdsområdet uttalade också att det inte gick att med absolut säkerhet besvara frågan huruvida skattemedel används för att subventionera företagshälsovården vid den aktuella vårdcentralen.

Avslutningsvis framförde Södertälje sjukvårdsområde att Konkurrensverkets frågor lett till att man beslutat att vårdcentralen inte skall erbjuda företagshälsovård. Dessa vårdtjänster skulle i stället kunna erbjudas när den planerade husläkarreformen genomfördes. Då kunde varje husläkare bestämma om man ville erbjuda företagshälsovård som s.k. tilläggsåtagande inom ramen för husläkarsystemet. Med hänsyn till att den ifrågasatta underprissättningen inte längre var aktuell vidtog Konkurrensverket inga ytterligare åtgärder i ärendet.

Underprissättning av kommunalt utomhus bassängbad - Stockholms stad
Det privata företaget Nya Vanadisbadet AB anmälde Stockholms fritidsförvaltning för missbruk av dominerande ställning på marknaden för utomhus bassängbad i Stockholm. Fritidsförvaltningen skulle således med hjälp av skattemedel ha underprissatt de kommunalt drivna baden vilket negativt påverkat konkurrensförutsättningarna för Vanadisbadet. Fritidsförvaltningen anförde att det var nödvändigt att delvis skattefinansiera driften av baden för att kommuninvånarna skall kunna erbjudas en önskvärd service.

Det kunde konstateras i detta fall att Stockholms stad var dominerande på marknaden för utomhus bassängbad. Fritidsförvaltningens prissättning var dock inte oförenlig med KL. Ett skäl var att förvaltningens syfte inte varit att konkurrera ut andra bad, såsom Vanadisbadet. Konkurren-

sverket framförde att det är viktigt från konkurrenssynpunkt att kommunala stöd till företag som syftar till att erbjuda viss service till invånarna måste vara tillgängliga för alla företag som verkar utifrån likartade förutsättningar. Därigenom kan i möjligaste mån konkurrensneutralitet upprätthållas på marknaden. Detta skulle förbättra förutsättningarna för effektiv resursanvändning på denna marknad, vilket ytterst skulle gynna kommuninvånarna.

Underprissättning av friskvård - Sundsvalls kommun
Enligt en anmälan från privata friskvårdsföretag skulle den kommunala friskvårdsverksamheten (gym m.m.), Hälsokällan, i Sundsvall bryta mot förbudet i KL om missbruk av dominerande ställning genom underprissättning. Denna skulle vara möjlig genom att verksamheten skattesubventionerades. Förutom att priserna var låga allmänt sett, enligt anmälaren, erbjöd Hälsokällan kommunanställda och arbetslösa 25 procents rabatt på priserna. Sistnämnda åtgärd motiverade kommunen med att denna var ett led i att minska verkningar av arbetslöshet.

Kommunen var i rollen som utförare av gym och workoutverksamhet företag i KL:s mening. Det fanns dock inget som tydde på att Hälsokällan hade en dominerande ställning på gym och workout-marknaden i Sundsvall. Den ifrågasatta konkurrensbegränsningen stred därför inte mot KL. Verket framförde att kommunens nuvarande prissättning och rabattsystem för bl.a. arbetslösa gav Hälsokällan en konkurrensfördel då de särskilda rabatterna endast gällde vid kommunens egna friskvårdsanläggning. Med hänsyn härtill och anfört motiv för den särskilda prissättningen framförde Konkurrensverket att i princip alla företag som driver gym- och workoutverksamhet i Sundsvall borde omfattas av rabattsystemet. Detta skulle medföra att rabattsystemet blev konkurrensneutralt.

Underprissättning av friskvård - Kiruna kommun och Västerås kommun
Ett privat företag i Kiruna påtalade att Kiruna kommun hämmar konkurrensen genom att kommunen, som har ett avtal med friskvårdföretaget Medic Kumla AB (Medic), subventionerar detta företags verksamhet. På grund av denna subvention skulle Medic ha möjlighet att underprissätta sina tjänster. I hyresavtalet mellan kommunen och Medic anges bl.a. att kommunen hyr ut en lokal i simhallen, att Medic bygger om lokalen och ställer ut utrustning, samt att kommunen tillhandahåller personal. Samarbetet enligt avtalet mellan kommunen och Medic om förutsättningar att driva verksamheten var relativt långtgående. Förutom investeringar i lokal och utrustning gällde samarbetet

även prissättning och hur eventuell vinst i verksamheten skulle fördelas mellan kommunen och Medic. Den del av vinsten som tillföll kommunen skulle bl.a. utgöra ersättning för Medics lokalhyra.

Samarbetet mellan kommunen och Medic påverkade konkurrensen på marknaden för friskvård i Kiruna med omnejd. Vid tidpunkten (november 1993) för Konkurrensverkets beslut i detta ärende fanns, med hänsyn till övergångsbestämmelserna i KL, möjligheter för företagen att modifiera förfarandet och överenskommelsen. Konkurrensverket hade därför inte anledning att pröva avtalet mellan kommunen och Medic utifrån KL:s bestämmelser.

Verket framförde att kommunen borde beakta de konkurrenssnedvridande effekter som ett kommunalt engagemang i den aktuella verksamhet kunde medföra för övriga aktörer på marknaden. Vidare framhölls att en subventionering av en viss verksamhet kan undvikas om kostnaderna för verksamheten klart framgår av kommunens redovisning.

Ett liknande klagomål fick Konkurrensverket från ett flertal privata gym- och träningsinstitut i Västerås kommun angående ett avtal mellan Medic Kumla AB och Västerås kommun. Avtalets konstruktion om iordningställande av gymlokal och lokalhyra var i linje med vad som överenskommits mellan Medic och Kiruna kommun enligt ovan. Konkurrensverket kunde i detta fall konstatera att Västerås kommun inte hade en dominerande ställning på relevant marknad.

Underprissättning av friskvård - Stockholms stad
Friskvårdsfrämjandet (FVF) klagade hos Konkurrensverket över att Stockholms stad snedvred konkurrensen på marknaden för friskvårdstjänster. Orsaken var enligt FVF att staden genom bl.a. skattesubventioner kunde hålla låga priser för friskvård som drivs i egen regi.

Enligt Konkurrensverket fanns inte skäl som talade för att Stockholms stad var dominerande aktör på marknaden för friskvård, dvs. i detta fall var det inte fråga om missbruk av dominerande ställning enligt KL. Verket framhöll bl.a. att om det bedöms nödvändigt att med skattemedel stödja friskvårdsverksamhet är det olämpligt från konkurrenssynpunkt, att Stockholms stad enbart stödjer friskvårdsverksamhet som drivs i egen regi. I stället borde kommunens stödgivning så långt som möjligt vara konkurrensneutral.

Underprissättning av städverksamhet - Umeå kommun
Sveriges Städentreprenörers Förbund klagade på att Umeå kommuns städenhet vid ett flertal tillfällen under 1994 deltagit i anbudstävlan om sådana städtjänster där beställaren var en annan än den egna kommunen. Således kunde även ifrågasättas om kommunen följde KomL:s bestämmelser och förbudet att driva spekulativ verksamhet. Det kommunala anbudet understeg också relativt mycket konkurrenternas.

Konkurrensverket framhöll att frågan om städenhetens anbudsgivning och försäljning av sina tjänster på städmarknaden var förenlig med KomL prövas av förvaltningsdomstol (se avsnitt 3.2). I ärendet framkom inget som tydde på att kommunens städenhet hade en dominerande ställning på den relevanta marknaden. I detta fall fanns således inte anledning att pröva om kommunens prissättning innebar ett missbruk av dominerande ställning i strid med KL.

Underprissättning m.m. vid försäljning och service av brandredskap - Värnamo kommun och Falkenbergs kommun
Brandserviceföreningen klagade över att räddningstjänsten i Värnamo kommun driver näringsverksamhet (försäljning och service av brandredskap till externa kunder) och bl.a. skulle underprissätta sina varor och tjänster. Denna försäljning skedde i anslutning till kommunens brandsyn av fastigheter vilket är myndighetsutövning. Detta fick enligt Brandserviceföreningen flera konkurrensbegränsande effekter på den aktuella marknaden.

I ärendet framkom att kommunen inte kunde sägas ha en dominerande ställning på marknaden för försäljning av brandredskap inklusive service av dessa. Därför prövades inte kommunens ifrågasatta prissättning enligt KL. Konkurrensverket ansåg att det aktuella agerandet var allvarligt från konkurrenssynpunkt då kommunen utnyttjade sin myndighetsroll att sälja varor och tjänster i konkurrens med privata företag.

Konkurrensverket fick också ett liknande klagomål om Falkenbergs kommun. Ett privat företag, som säljer brandredskap och utför tillhörande service, klagade på att kommunen och brandförsvaret sammanblandade sin myndighetsroll med näringsverksamhet på marknaden för brandredskap och installationsservice samt att sistnämnda verksamheter finansieras med skattemedel. I likhet med ovan nämnda beslut konstaterades att kommunen inte var dominerande på den relevanta marknaden och ifrågasatt agerande var därmed inte i strid med KL. I övrigt framförde Konkurrensverket liknande synpunkter som i

fallet med Värnamo kommun.

Underprissättning av laboratorieverksamhet - Strömsunds kommun
Ett företag anförde att Strömsunds kommun missbrukat sin dominerande ställning på marknaden för laboratorieanalyser av främst vattenprover. Enligt anmälaren finansierade kommunen sin laboratorieverksamhet med skattemedel. Bakgrunden var att laboratoriet drevs som en särskild enhet inom ett större bolag i konkurrens med privata företag. Kommunens laboratorium kunde enligt anmälaren hålla lägre priser än anmälaren med stöd av skattemedel och därmed vinna marknadsandelar. I ärendet framkom att verksamheten under åtminstone en femårsperiod drivits med relativt stora underskott. Vidare ställde anmälaren frågan om kommunens laboratorieverksamhet var förenlig med KomL:s bestämmelser och förbud mot att driva spekulativ verksamhet.

Konkurrensverket konstaterade att kommunens laboratorium inte hade en dominerande ställning på den relevanta marknaden. Laboratoriets ifrågasatta underprissättning omfattades därför inte av KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning. Vidare framfördes att frågan om kommunens verksamhet var förenlig med KomL prövas av förvaltningsdomstol. Konkurrensverket framförde avslutningsvis vad som kunde krävas av kommunen för att det skulle ges bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet på marknaden (särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet, ej kontinuerliga tillskott av skattemedel till konkurrensutsatt verksamhet m.m.).

Underprissättning av vuxentandvård - Landstinget i Västernorrland
Landstinget Västernorrland beslutade om att erbjuda avgiftsfri tandhälsoundersökning till alla 20-åringar i länet under förutsättning att undersökningen fick utföras av folktandvården. Denna ålderskategori tillhör vuxentandvården. Mellersta Norrlands Privattandläkarförening ansåg att landstinget missbrukade sin dominerande ställning genom underprissättning med stöd av skattemedel och anmälde förfarandet till Konkurrensverket.

Konkurrensverket kunde konstatera att ungefär hälften av de privatpraktiserande tandläkarna, redan innan landstingets beslut, erbjöd 20-åringar avgiftsfri tandhälsoundersökning. Landstingets beslut fick ses som ett svar på de privatpraktiserande tandläkarnas agerande och stred därför inte mot KL. Konkurrensverket påpekade emellertid att eftersom landstingets motiv för den avgiftsfria undersökningen var att främja tandhälsan och detta finansierades med skattemedel borde 20-åringarna

givits frihet att antingen välja folktandvården eller ett privat företag. En sådan åtgärd skulle medföra konkurrensneutrala villkor på marknaden för vuxentandvård.

Landstingets vuxentandvård drevs, som normalt görs i alla landsting, integrerat med barntandvården. Barntandvården finansieras helt med landstingsskatt. Verket uppmärksammade landstinget på risken för att barntandvården delvis får subventionera vuxentandvården, vilket skulle snedvrida konkurrensen på marknaden för vuxentandvård (se också avsnitt 4.5 och ärendet om tandvården i Jönköpings län).

Underprissättning av engångsartiklar för djursjukvård - Örebro läns landsting, Landstinget i Sörmland och Göteborgs kommun
Konkurrenskommissionen, en privat intresseorganisation, anmälde att Länia Material AB skulle underprissätta engångsartiklar - sprutor, förband, handskar m.m. - som används inom djursjukvård. Länia Material ägs av Landstinget i Sörmland och Länia AB. Sistnämnda företag ägs av Örebro läns landsting (se även nedan och ärendet om Länia AB). De berörda engångsartiklarna används inom i princip all sjukvård. Under 1994 uppgick företagets försäljning av förbrukningsartiklar till totalt ca 38 miljoner kronor. Av Länia Materials totala intäkter/försäljning utgjorde 80-90 procent beställningar från landstingsägda vårdenheter inom Örebro läns landsting och Landstinget i Sörmland. Övriga intäkter gällde externa kunder inom och utanför dessa båda län. Försäljningen till Örebro läns landsting grundades i huvudsak på avtal som tecknades av Länia AB under 1993 och har en löptid på mellan 2 och 3 år. Avtalen förlängs automatiskt med ett år i taget om det inte sägs upp av någon av avtalsparterna. Dessa avtal hade inte föregåtts av upphandling genom anbudstävlan. Länia Materials försäljning till landstinget i Södermanland grundades på ett beslut av landstingsfullmäktige i december 1993 att under de kommande tre åren köpa förbrukningsartiklarna från företaget.

Konkurrensverket konstaterade att Länia Material inte hade en dominerande ställning på marknaden. Frågan om underprissättning var därmed inte aktuell att pröva enligt KL. I sitt beslut pekade Konkurrensverket bl.a. på den snedvridning av konkurrensen som kan följa av att kommunala företag agerar på fungerande konkurrensmarknader med hänsyn främst till de olika förutsättningarna för finansiering som gäller för kommunal och privat näringsverksamhet. Vidare framhöll Konkurrensverket att Länia Material också erhållit en inte oväsentlig konkurrensfördel gentemot sina konkurrenter på grund av den direktförsäljning

som sker till de båda nämnda landstingen. På grund av detta skyddas Länia Material från konkurrens av andra leverantörer. Enligt Konkurrensverkets mening var det angeläget från konkurrenssynpunkt att landstingens inköp av varor och tjänster föregicks av upphandling enligt reglerna i LOU.

En liknande anmälan från Konkurrenskommissionen gällde Göteborgs kommuns (sjukvårdsförvaltningen) försäljning av nämnda engångsartiklar till bl.a. privata vårdgivare och enskilda kommuner inom Göteborgs- och Bohuslän. Enligt Konkurrenskommissionen skulle sjukvårdsförvaltningens priser till privata vårdgivare vara i genomsnitt ca 30 procent lägre än konkurrenternas. Av sjukvårdsförvaltningens totala försäljning 1994 på ca 140 miljoner kronor utgjorde ungefär 10 procent försäljning till enskilda kommuner i länet och privata vårdgivare inom och utanför Göteborgs kommuns geografiska område. I ärendet aktualiserades därför om kommunens externa försäljning av engångsartiklar var i strid med KomL:s lokaliseringsprincip.

Konkurrensverket konstaterade att kommunens eventuella överträdelse av KomL:s bestämmelser inte prövas av Konkurrensverket utan av förvaltningsdomstol. Vidare bedömdes att sjukvårdsförvaltningen inte hade en dominerande ställning på marknaden. Frågan om underprissättning i KL:s mening blev således inte aktuell att pröva. I likhet med fallet med Länia Material ovan framförde Konkurrensverket principiella synpunkter om kommunal näringsverksamhet som bedrivs på konkurrensmarknader.

Underprissättning av tvätteritjänster - Örebro läns landsting
Sveriges Tvätteriförbund - intresseorganisation för privata tvätteriföretag - anmälde att landstingstvätterier tillhandahåller sina tjänster på marknaden i konkurrens med privata företag. Det aktualiserade om landstinget drev spekulativ verksamhet i strid med KomL. Vidare framförde Tvätteriförbundet att landstingstvätterier därmed underprissatte sina tjänster. Underskott i företaget täcktes enligt anmälaren i efterhand av landstinget. Något enskilt landstingstvätteri utpekades inte av Tvätteriförbundet. Konkurrensverket beslöt därför att närmare studera tvätterimarknaden och den prissättning m.m. som gäller för Länia AB, ett bolag som ägs av Örebro läns landsting.

Tvätterimarknaden kan delas upp i två delmarknader, nämligen marknaden för tvätt åt privata hushåll respektive kommersiella eller offentliga inrättningar, s.k. industritvätt. Sistnämnda marknad var

relevant i detta fall. I vilken utsträckning landstingstvätterierna kan sälja sina tjänster på den öppna marknaden med hänsyn till KomL:s bestämmelser och rådande rättspraxis är oklart (se avsnitt 3.3). I undersökningen framkom att en bidragande orsak till att landstingstvätterierna börjat konkurrera på tvätterimarknaden var den s.k. Ädelreformen (se kap. 1).

Vid Konkurrensverkets studie framkom att Länias ambition var att öka sina marknadsandel på marknaden för industritvätt. Vid årsskiftet 1992/93 fördelade sig Länias intäkter till 70 procent från beställningar från landstinget medan resterande 30 procent utgjorde intäkter från kommuner och privata företag. Vid kalkylering av anbudspriser uttalade Länia att man tillämpar självkostnadsprincipen med tillägg för avkastningskrav. Enligt företaget innebär detta inte en prissättning enligt självkostnadsprincipen (se avsnitt 3.1) utan snarare en marknadsprissättning. Vidare framkom att Länias redovisningssystem möjliggjorde relativt detaljerade kostnadskalkyler i samband med t.ex. prissättning.

I Konkurrensverkets undersökning ingick inte i första hand att pröva om underprissättning i KL:s mening förekommit vid anbudstävlingar där Länia deltagit. Undersökningens främsta syfte var att undersöka Länias förutsättningar för att göra en korrekt kostnadsredovisning och prissättning. Konkurrensverkets slutsats blev att Länia hade ett i sammanhanget godtagbart redovisningssystem men att Länia som landstingsägt företag hade konkurrensfördelar jämfört med de privata tvätteriföretagen. Dessa fördelar var i korthet att Länias intäkter till större delen utgjordes av beställningar från landstinget. Dessa beställningar hade vid undersökningstillfället inte gjorts i konkurrens med de privata företagen. Det kunde göra det möjligt för Länia att ta ut ett högre pris än vad som motsvarade kostnaderna för tjänster som utfördes åt landstinget. Överskott på beställningar från landstinget kan i sådant fall användas för att subventionera tjänster som upphandlas i konkurrens med privata företag, dvs. här fanns risk för korssubventionering mellan icke konkurrensutsatt och konkurrensutsatt verksamhet. Därutöver pekade Konkurrensverket på de skillnader i en verksamhets finansiering som finns mellan kommunala och privata företag (se avsnitt 6.1).

Underprissättning av tvätteritjänster - Landstinget i Västernorrland
Ett privat företag i Kramfors anmälde att det av landstinget i Västernorrland ägda företaget Långseletvätten AB, som agerade på den privata tvätterimarknaden, skulle underprissätta sina tvättjänster. Av anmälan framgick att Långseletvättens priser mot privata kunder, bl.a. restau-

ranger och hotell, var betydligt lägre än företagets priser på tvätt som utfördes åt det egna landstinget. Vidare framfördes att landstinget inte hade ställt avkastningskrav på företaget, vilket kan ses som en indirekt skattesubventionering som snedvrider konkurrensen på marknaden. Vidare framhölls i anmälan att Långseletvätten har ett tioårigt avtal med landstinget, vilket innebar att Långseletvätten under mycket lång tid skyddats från konkurrens på denna marknad. Då Långseletvätten också erbjöd tjänster åt andra kunder än det egna landstinget aktualiserades KomL:s bestämmelse om förbud mot att driva spekulativ verksamhet.

Av Konkurrensverkets undersökning framgick att Långseletvätten hade, jämfört med sina privata konkurrenter, klara konkurrensfördelar som landstingsägt företag. För det första hade landstinget inte ställt något långsiktigt avkastningskrav på Långseletvätten. För det andra hade Långseletvätten, som framfördes i anmälan till Konkurrensverket, ett 10-årigt avtal med landstinget. Avtalet löper ut först den 31 december 1999 och förlängs med ytterligare fem år om det inte sägs upp tre år före avtalsperiodens utgång. En så lång avtalsperiod, som kan bli totalt 15 år om uppsägningsklausulen inte åberopas, kan inte förenas med syftet med lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU, (se avsnitt 6.2.2).

Konkurrensverket framförde vidare att det ställs särskilda krav på kostnadsredovisningen i offentligt drivna företag, i detta fall Långseletvätten, för att möjliggöra att prissättningen kan baseras på ett korrekt underlag. Konkurrensverket granskade bl.a. företagets kostnadskalkyler för tvätteritjänster åt landstinget respektive tvätt som utfördes åt två hotell. Företagets system för kostnadsredovisning motsvarade högt ställda krav på kostnadsfördelning men gjorde det ändå inte möjligt att på ett tillfredsställande sätt fastställa graden av kostnadstäckning för de tvätteritjänster som utfördes åt hotellen.

Underprissättning av tvätteritjänster - Tierps kommun
Österåkers Företagsrådgivning anmälde, på uppdrag av Åkersbergatvätten AB, Tierpstvättens avtal med det privatägda Sturebadet i Stockholm. Tierpstvätten ingår som en särskild enhet inom Kommunteknik, en förvaltning inom Tierps kommun. Bakgrunden till anmälan var följande. Tierpstvätten hade ett avtal med Sturebadet i Stockholm om att utföra tvätteritjänster. Åkersbergatvätten gavs tillfälle att lämna ett anbud på Sturebadets tvätt. Sturebadet gav därefter Tierpstvätten möjlighet att lämna en ny prisoffert. Resultatet blev att Tierpstvätten sänkte sitt pris (15-20 procent) till Sturebadet och kvarstod som leverantör till badet.

I anmälan ifrågasattes om de nya priserna var i linje med självkostnadsprincipen för kommunal verksamhet. Vidare påpekades att Tierpstvätten bedriver en betydande verksamhet utanför kommunens gränser och att detta synes strida mot lokaliseringsprincipen enligt KomL. I anmälan yrkades att Konkurrensverket tog upp fallet på allmänna grunder eftersom konkurrenslagen inte torde var tillämplig.

Av kommunens yttrande framkom följande. Tierpstvättens intäkter var 1993 totalt ca 1,7 miljoner kronor, varav ca 15 procent utgjordes av tvätt till kommunen. Andra kunder som fanns inom kommungränsen svarade för ca 30 procent av intäkterna medan resterande andel, omkring 55 procent, hänfördes till kunder utanför kommungränsen. Sturebadet var den största kunden med ungefär 60 procent av Tierpstvättens totala tvätt (mätt i kilo). Kommunens kalkyl, som upprättades före överenskommelsen med Sturebadet och som låg till grund för avtalet, visade hur Tierpstvättens intäkter skulle förändras. Därvid framgick den nämnda prissänkningen. Någon kostnads- eller produktkalkyl upprättades inte. Kommunens uppföljning av avtalet med Sturebadet uppgavs visa att verksamheten bar sina kostnader, trots prissänkningen. Kommunen informerade också om att Tierpstvättens prislista för andra kunder ändrades den 1 januari 1994. Någon kostnadskalkyl gjordes inte utan priserna baserades på utfallet av 1993 års bokslut och beräknade kostnadsökningar under 1994. Dessa priser var högre än de som gällde för Sturebadet. Kommunen förklarade att skillnaderna mellan ordinarie pris och priserna för Sturebadet var att Sturebadets tvätt är förenat med lägre tvättkostnader (bl.a. mindre smutsat).

Konkurrensverket konstaterade i sitt beslut att frågan om kommunen brutit mot KomL prövas av förvaltningsdomstol (se avsnitt 3.1). Vidare fann Konkurrensverket att Tierpstvätten inte var dominerande på marknaden. Därmed blev det inte aktuellt att pröva om Tierpstvättens prissättning var i strid med 19 § KL. Med stöd av verkets instruktion framfördes den snedvridning av konkurrensen som kan följa av att en kommun driver näringsverksamhet i konkurrens med privata företag. Detta gäller speciellt i detta fall om Tierps kommuns kostnadsredovisning inte tillåter en rättvisande beräkning av de kostnader som är förknippade med tvätteriets verksamhet i stort respektive de tjänster som gäller för kunder utanför kommunen. I sådant fall finns en uppenbar risk att ett lågt pris till externa kunder subventioneras med kommunala skattemedel. Då några kostnadskalkyler inte redovisats av kommunen var det inte möjligt för Konkurrensverket att göra någon ingående

analys av Tierpstvättens priser till Sturebadet och andra kunder. Konkurrensverkets sammanfattande bedömning var att priserna synes ha grundats på bristfälliga kalkyler. Priserna för Sturebadet baserades uppenbarligen på så oklart underlag att risken var påtaglig att priserna bestämts utan tillräcklig kännedom om kostnaderna för tvätten. Det var därför angeläget att kommunen vidtog åtgärder för att säkra att tvätteriets prissättning baseras på ett relevant underlag.

Underprissättning av måltidsverksamhet - Härryda kommun
I en anmälan mot Måltidsbolaget Härryda Måltidsservice AB (Måltidsbolaget), som ägs av Härryda kommun, framfördes att detta bolag erhåller skattesubventioner. Därigenom skulle bolaget kunna hålla lägre priser på måltider än sina konkurrenter. I ärendet framkom att det fanns ett avtal mellan kommunen och Måltidsbolaget som innebar att företaget skulle svara för måltiderna vid kommunens skolor, sjukhem och servicehus samt till pensionärer i enskilt boende inom ramen för kommunens hemtjänst. Vidare framkom att Måltidsbolaget successivt utvecklade en beställningsverksamhet åt externa kunder (företag och privatpersoner). Prissättningen baserades på bolagets självkostnad. Ärendet aktualiserade även om kommunen följt KomL och förbudet mot att driva spekulativ verksamhet.

Härryda kommun och Måltidsbolaget bestred att måltidsverksamheten subventionerades. Det framkom heller inte i övrigt i ärendet något som styrkte att bolaget erhöll subventioner. Konkurrensverket fann att Måltidsbolagets priser inte kunde anses vara en underprissättning i KL:s mening. Härutöver framförde Konkurrensverket vikten av att Härryda kommun gjorde verklighet av sina planer att konkurrensutsätta Måltidsbolaget genom att kommunens olika förvaltningar fick ta in anbud på måltidsverksamheten från såväl Måltidsbolaget som andra intressenter. Avtalsförhållandet mellan kommunen och Måltidsbolaget medförde att sistnämnda hade en konkurrensfördel i förhållande till sina konkurrenter med hänsyn till att större delen av dess verksamhet direktbeställdes av en kund (kommunen).

Underprissättning av gaturenhållnings- och sophanteringstjänster - Göteborgs kommun
Ett privat transportföretag ansåg att Renhållningsverket, vars verksamhet ingår som en del i Göteborgs kommun, i KL:s mening underprissatte rubricerade renhållningstjänster i samband med anbudstävlingar. Som en grund för anmälan redovisade transportföretaget bl.a. de priser som skulle gälla på området när Renhållningsverket utförde sina tjänster dels

internt åt den egna kommunen, dels åt vissa andra kunder (fastighetsägare, bostadsrättsföreningar m.fl.). I det senare fallet redovisades jämförelsevis lägre priser.

I detta fall ansågs att Renhållningsverket hade en dominerande ställning på relevant marknad. Utifrån uppgifterna i ärendet bedömde Konkurrensverket vidare att berörda anbudspriser översteg de genomsnittliga rörliga kostnaderna. Det kunde inte visas att Renhållningsverkets prissättning var ett led i en plan eller hade till syfte att eliminera eller försvåra marknadsinträdet för en konkurrent (se avsnitt 2.2). Konkurrensverket ansåg därför att Renhållningsverkets prissättning inte utgjorde missbruk av dominerande ställning enligt KL.

Underprissättning av sophantering - Växjö kommun

I en anmälan till Konkurrensverket anfördes att Växjö kommun accepterat ett anbud på sophämtning till underpris från det egna Gatukontoret. Enligt kommunen hade valet av anbudsgivare/Gatukontoret föregåtts av öppen anbudstävling, dvs. samtliga intresserade gavs möjlighet att lämna anbud. Anbuds- eller förfrågningsunderlaget hade kommunen tagit fram i samarbete med en utomstående konsult. Anbudsöppning och sammanställning av anbuden gjordes också av konsulten. Kommunens inköpsenhet/beställaren gjorde därefter anbudsutvärderingen. Enligt denna var Gatukontorets anbud lägst. Inköpsenheten valde Gatukontoret som entreprenör i samråd med konsulten och Gatukontoret deltog inte i övrigt i upphandlingsförfarandet.

Konkurrensverket hade inga synpunkter på kommunens upphandlingsförfarande. I sammanhanget kunde uppmärksammas Gatukontorets uttalande om vad den troliga skillnaden var mellan Gatukontoret anbud och anbuden från utomstående anbudsgivare. Man framförde att den kommunala självkostnadsprincipen låg till grund för Gatukontorets anbud och att detta inte omfattade en vinstmarginal. Vidare noterade verket att Gatukontorets verksamhet finansieras delvis med skattemedel, vilket vid konkurrensutsättning av en del av verksamheten (sophanteringen) kan användas för att subventionera denna. Samtidigt kunde verket konstatera att Gatukontoret särredovisade de totala kostnaderna för renhållningen/sophämtningen inom ramen för sitt redovisningssystem, vilket innebar att risken för korssubventionering mellan Gatukontorets olika verksamheter hade begränsats.

Underprissättning av statlig verksamhet - konsulttjänster
Ett privat konsultföretag anförde klagomål över Arbetsmarknadsverkets (AMV) uppdragsverksamhet genom sin interna enhet Arbetslivstjänster. Konsultföretaget ifrågasatte bl.a. om Arbetslivstjänsters uppdragsintäkter täckte verksamhetens kostnader och ansåg att det i rörelsen fanns en sammanblandning av myndighetsuppgifter och kommersiell verksamhet.

Enligt AMV:s regleringsbrev framgår bl.a. att Arbetslivstjänsters verksamhet skall finansieras med avgifter. Dessa skall även täcka vissa för AMV gemensamma kostnader. Arbetslivstjänster var också enligt AMV ekonomiskt åtskilt från den anslagsfinansierade verksamheten och för aktuella tjänster fanns det en särskild kontoplan. Arbetslivstjänsters ifrågasatta agerande var inte i strid med KL då Arbetslivstjänster inte bedömdes ha en dominerande ställning.

Underprissättning av s.k. starta-eget-utbildning - Utvecklingsfonden i Dalarna
Konkurrensverket uppmärksammades på Utvecklingsfonden i Dalarnas (Fondens) prissättning på starta-eget-utbildning i samband med en anbudstävlan som initierades av Arbetsförmedlingen i Falun. Fonden vann anbudstävlingen i konkurrens med fyra anbudsgivare. Då Fonden erhåller anslag från staten och landstinget misstänktes det att Fondens prissättning var ett resultat av bidrag i stället för en effektiv produktion av berörda tjänster.

I ärendet framkom att regeringen i regleringsbrev för budgetåret 1992/93 för utvecklingsfondernas verksamhet föreskrivit att nyetableringsinsatser skall prioriteras och att ca 40 procent av bidraget till verksamheten skall användas till nyföretagarinsatser. Fonden framhöll att det är viktigt att det långsiktigt finns tillgång till kvalificerade starta-eget utbildningar på marknaden. Vidare pekade fonden på att under åren har olika former av berörda utbildningar drivits av t.ex. AMU och KomVux, vilka dock inte går att genomföra på helt kommersiella villkor. Fonden hänvisade också till att regeringen och Riksdagen betonat att starta-eget utbildningar skall prissättas så att priset inte motverkar nya och potentiella företagares eventuella deltagande. Fonden upplyste om att det bara fanns en privat aktör som erbjöd den aktuella utbildningen i regionen. Övriga aktörer på denna marknad, t.ex. AMU och KomVux, hade enligt Fondens mening inte samma höga kvalitet och inriktning. Prissättningen styrdes av vad utvecklingsfonderna bedömde att marknaden tål. Enligt Fonden har marknaden visat att kursavgiften inte bör överstiga 2 000 kr per deltagare. Slutligen uppgav

Fonden att man upphandlade viss del av regionens kursbehov av externa utbildare och att man inte hade någon resultatredovisning på kursnivå.

Konkurrensverkets handläggning av detta ärende gjordes enligt den äldre konkurrenslagen (1982:729). Uppgifterna i ärendet visade att Fondens anbudspris understeg de faktiska kostnaderna och ett korrekt beräknat pris kunde ha medfört en annan utgång av anbudstävlingen. Vidare menade verket att systemet med statsbidrag till Fondens utbildningsverksamhet i detta fall var otillfredsställande från konkurrenssynpunkt. En bättre ordning för att skapa konkurrensneutralitet på marknaden för berörda utbildningstjänster var att subventionen riktades direkt till de som genomgår utbildningen. Därigenom erhålls ett konkurrensneutralt finansieringssystem, vilket ger en bättre garanti för effektiv resursanvändning på området. En priskonkurrens på lika villkor i detta avseende kan innebära att ett konkurrensmedel som hög kvalitet på utförda tjänster får hög prioritet. Konkurrensverket fann i övrigt inte skäl att vidta åtgärder i ärendet.

Underprissättning av mät- och kartritningstjänster - Lantmäteriverket
Ett privat företag anmälde Lantmäteriverket (LMV) för att genom underprissättning konkurrera ut privata företag på marknaden för bl.a. mät- och kartritningstjänster (MBK-tjänster). Enligt företaget finansierade LMV konkurrensutsatt uppdragsverksamhet med anslagsmedel, vilket inte gjorde det möjligt för andra företag att konkurrera på lika villkor.

Uppgifterna i ärendet verifierade inte att LMV:s tillämpade priser på MBK-tjänster utgjorde underprissättning i KL:s mening. Samarbete i mer eller mindre formaliserade former förekommer dock inom den verksamhet som bedrivs vid LMV. Detta innebär att LMV:s uppdragsverksamhet, som utförs i konkurrens med privata utövare, bedrivs till viss del integrerat med annan verksamhet som inte var konkurrensutsatt. Detta gör det mycket svårt att fastställa sambandet mellan kostnader och prissättning för berörda tjänster, dvs. risken var här påtaglig för att den sistnämnda verksamheten, som är anslagsfinansierad, får subventionera konkurrensutsatt verksamhet.

Konkurrensverket uttalade mot denna bakgrund att det inte fanns tillfredsställande förutsättningar för att aktörerna på marknaden skall kunna konkurrera på lika villkor. Risken för att konkurrensen snedvrids är också påtaglig. Vidare framfördes att ett sätt att skapa bättre konkurrensneutralitet på marknaden är att LMV:s nuvarande tillgång till

fastighetsdata och annan grundläggande information, som närmast kan likställas med samhällelig infrastruktur, blir en allmän tillgång. Det innebär att alla företag på lika villkor ges tillgång till denna information till i förväg fastställda priser. Konkurrensverket föreslog också att LMV:s organisation ändras så att en klar separation görs mellan verkets myndighetsuppgifter och den konkurrensutsatta verksamheten.

Underprissättning av dagskassehantering - Posten och Riksbanken
Samservicebox i Norrköping HB (Sambox), som är ett av bankerna helägt bolag, klagade på Postens respektive Riksbankens prissättning för att ta hand om företagens dagskassor. Enligt Sambox skulle Posten och Riksbanken erbjuda denna tjänst till priser under självkostnad. I anmälan framfördes också att verksamheten vid Sambox faller under Finansinspektionens (FI) tillsyn och att dagskassehanteringen därmed omfattas av speciella krav. Då detta inte gällde Posten skulle Posten kunna hålla lägre priser. Vidare ansåg Sambox, såsom anmälan fick förstås, att såväl Posten som Riksbanken måste ha subventionerat dagskassehanteringen med andra verksamheter som drivs av de båda aktörerna.

Denna anmälan behandlades inom ramen för den äldre konkurrenslagen. Konkurrensverket fann inte något belägg för att underprissättning i konkurrenslagens mening skulle ha förekommit från Postens respektive Riksbankens sida. Verket uttalade att det alltid fanns en risk för underprissättning om Postens och Riksbankens redovisningssystem inte gjorde det möjligt att korrekt särredovisa olika verksamheter. Vidare framförde Konkurrensverket att en bidragande orsak till att Posten kunde hålla ett lägre pris på tjänster inom dagskasseområdet än bankerna/Samboxorganisationerna synes vara att Posten har andra krav än bankerna vad gäller valv, serviceboxar och värdetransporter. Det förhållandet att bankerna står under FI:s tillsyn kunde således förmodas påverka kostnaderna till fördel för Posten. Avslutningsvis framhöll verket att, enligt vad som framkommit i ärendet, på sikt kommer troligen de hårdare regler som gäller för bankerna på området även att gälla för Posten genom att Posten avsågs inordnas under FI. Därmed skulle ges bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet på den aktuella marknaden.

4.3 Sambruk och underprissättning

I en rapport från Statskontoret år 1991 - Sambruk i offentlig verksamhet - föreslogs samutnyttjande av överkapacitet inom den offentliga sektorn,

främst stödfunktioner. Ett angivet exempel var att flera myndigheter kunde utnyttja samma telefonväxel. Syftet med rapporten, som gjordes på regeringens uppdrag, var att inspirera kommuner, landsting och statliga myndigheter att samutnyttja varandras resurser avseende nämnda funktioner. Denna s.k. sambruksprincip definierades dock inte tillräckligt tydligt i rapporten. Därför har sambrukstanken åberopats i sammanhang som troligen inte omfattades av det ursprungliga syftet, t.ex. i samband med att myndigheter tagit initiativ till erbjuda/utföra tjänster på fungerande konkurrensmarknader. I det följande redovisas ett antal ärenden där offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader och där hänvisning till principen om sambruk gjorts, direkt eller indirekt. För att ytterligare belysa problemet har två ärenden medtagits som handlagts av förutvarande NO. Berörda branschorganisationer och företag har därefter inkommit med klagomål även till Konkurrensverket om samma konkurrensproblem. Dessa ärenden har likheter med fall då sambruk direkt har åberopats som stöd för agerande på konkurrensmarknader.

Underprissättning av helikoptertransporter - Försvarsmakten

NO yttrade sig över ett klagomål från Helikopterföretagens Riksförbund (HFR) över att försvaret hade för avsikt att konkurrera med privata företag vid anbudstävlan om sjuktransporttjänster med helikopter. HFR hänvisade till det privata företaget Norrlandsflyg AB, vars verksamhet enligt HFR riskerade att slås ut om försvaret skulle tillåtas konkurrera med helikoptertransporter, vars kostnader subventioneras med skattemedel.

NO framhöll att risken är betydande för snedvriden konkurrens genom möjligheten till konkurrensskadlig underprissättning när näringsidkare som står nära stat eller kommun uppträder på konkurrensmarknader. NO framhöll vidare att stora skillnader i villkor, som t.ex. tillgången till skattemedel eller subventioner i verksamheten, kan medföra att effektiva konkurrenter slås ut från marknaden och att köparna blir hänvisade till ineffektiva gynnade aktörer. Särskilt allvarligt är detta då gynnandet gäller endast en aktör. NO ställde sig dock inte helt avvisande till att civil och militär verksamhet konkurrerar under förutsättning att garantier kan ställas för att konkurrensen sker på lika villkor. NO förordade marknadsmässiga priser, dvs. att prissättningen skulle anpassas till de kostnader och andra förutsättningar som uppkommer om verksamheten bedrivs i ett särskilt företag med normala lönsamhetskrav.

HFR begärde senare Konkurrensverkets yttrande över en begäran från

Chefen för armén om ändring av förordningen om militär medverkan i civil verksamhet så att det skall vara möjligt att regelbundet använda försvarets helikoptrar i civila sjuktransporter. Begäran grundade sig på 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102, kap. 1 sid. 123 ff) om inköp av nya helikoptrar till försvaret. Avsikten är att dessa skall delfinansieras av sjukvårdshuvudmännen och kunna utnyttjas som ambulansflyg i sjukvårdshuvudmännens sjuktransporter. Chefen för armén avsåg att lägga anbud vid landstingens kommande upphandlingar i konkurrens med privata företag. Om konkurrensbestämmelserna måste beaktas för dessa transporter tvingas försvaret, enligt Chefen för armén, ta ut ett högre pris för dessa än vad som normalt skulle krävas eftersom verksamheten redan finansieras med skattemedel.

HFR pekade i anmälan på att sjukvårdshuvudmännens krav på sjuktransporter med helikopter, där helikoptern normalt ingår som en ordinarie resurs i ambulanssjukvården, inte går att möta med resurser som endast tillfälligtvis kan ställas till förfogande. Av anmälan framgår vidare att, utöver införskaffandet av nya helikoptrar, det också fanns behov av utbildning av nya flygförare för att försvaret skulle kunna utföra ambulanstransporter åt sjukvårdshuvudmännen. Därutöver framkom att de militära helikopterflygningarna inte behövde följa samma regler som motsvarande civila transporter utan avsågs att flygas militärt registrerade och efter militära och mindre omfattande flygregler. HFR menade att om försvaret tilläts använda de nyinförskaffade helikoptrarna på avsett sätt så riskerade flera av de större helikopterföretagen att slås ut från marknaden. Eftersom helikopterbranschen får anses vara en säsongsbransch är man mycket beroende av uppdrag i ambulans- och räddningstjänst, en verksamhet som utgör 15-20 procent av företagens totala transportverksamhet.

Konkurrensverket betonade i sitt yttrande till HFR att de militära myndigheterna i detta sammanhang omfattas av samma konkurrensregler som de privata företagen på marknaden och att detta, enligt verkets mening, bör gälla även fortsättningsvis. Verket ansåg vidare att det finns anledning att utreda alternativa förslag till marknadsanpassade lösningar när det gäller användningen av de införskaffade helikoptrarna. En möjlighet skulle därvid vara att civila operatörer kan ansvara för driften av de anskaffade helikoptrarna, vars tjänster erbjuds åt sjukvårdshuvudmännen, ett förslag som för övrigt framförts av HFR.

Regeringen tog senare ställning till avgiftssättningen för de aktuella sjuktransporterna med helikopter. Av regeringsbeslut den 25 november

1993 framgår följande.

> "Avgifter skall härvid tas ut i enlighet med reglerna i avgiftsförordningen (1992:191; ändrad 1993:431) och förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Avgiftssättningen skall vara rimlig, samtidigt som konkurrensförutsättningarna inte får snedvridas för konkurrerande företag på marknaden.
>
> Riksrevisionsverket har i skrivelse den 30 september 1993 angett att verket uppfattar villkoren i regleringsbrevet (regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende Försvarsdepartementets verksamhetsområde, vår anm.) som ett uttryck för att avgiften skall beräknas så att samtliga kostnader täcks utom sådana som är specifika för det militära försvaret."

Av avgiftsförordningens 5 § framgår att "om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås." Vad som är den närmare innebörden av de "specifika kostnader för det militära försvaret" framgår inte av beslutet. Såvitt Konkurrensverket kan förstå skulle emellertid en sådan avgiftssättning innebära att de civila sjuktransporter som försvaret utför åt sjukvårdshuvudmännen delvis kommer att subventioneras med hjälp av skattefinansierade militära resurser.

Underprissättning av helikoptertransporter - Försvarsmakten/Norrbottens Arméflygbataljon

Ansökan om icke-ingripandebesked

Konkurrensverket prövade en ansökan från Norrbottens Arméflygbataljon om icke-ingripandebesked alternativt undantag från KL:s förbud mot konkurrensbegränsande beteende. Anmälan gällde fördelning av samdriftsvinster mellan försvaret och sjukvårdshuvudmännen. Beträffande KL:s tillämpning fann Konkurrensverket att fördelningen av samdriftsvinster vid parallellt utnyttjande av helikoptrar i militära och civila sammanhang inte omfattas av förbuden i KL. Icke-ingripande kunde därför beviljas.

Verket framhöll dock att de privata helikopterföretagen inte har samma möjligheter som armén att uppnå samdriftsvinster som grundar sig på att verksamheten huvudsakligen är offentligt finansierad varför konkurrens på lika villkor inte kan anses föreligga. Den fördel som uppstår för armén om de påstådda samdriftsvinsterna beaktas kan vara

avgörande för utgången av en anbudstävlan.

Konkurrensverket framhöll därför att risk föreligger för utslagning av effektiva företag. Det får anses särskilt allvarligt på en marknad som helikoptermarknaden där antalet aktörer är begränsat och där verksamheten karaktäriseras av betydande inträdeshinder, t.ex. i form av höga investeringskostnader. Mot denna bakgrund betonade Konkurrensverket att utifrån intresset av en effektiv konkurrens i den offentliga sektorn borde armén, vid konkurrens med privata företag på fungerande marknader, anpassa sin prissättning efter de förutsättningar och kostnader som skulle uppkomma om verksamheten bedrevs i ett fristående företag med normala lönsamhetskrav. Under sådana förutsättningar torde enligt verket inte finnas något utrymme för fördelning av samdriftsvinster enligt arméns beskrivning.

Anmälningar om underprissättning

AB Norrlandsflyg kom senare i en anmälan till Konkurrensverket att hemställa om att verket gjorde en utredning om anbudsgivningen från Norrbottens Arméflygbataljon i samband med upphandling av ambulanstransporter i bl.a. Jämtlands län. Enligt företagets uppfattning framgick det klart att flygbataljonens anbud var subventionerat. Således skulle bataljonen ha endast tagit upp kostnader för bl.a. inköp och flygtid till 50 procent. Såsom anmälan fick förstås skulle detta varit möjligt genom att bataljonens övriga kostnader subventionerades med skattemedel med hänvisning till sambruksprincipen. Dessutom skulle försäkringskostnaden endast ha medtagits till en tiondel av vad en civil operatör måste beräkna.

Konkurrensverket konstaterade att Norrbottens Arméflygbataljon inte var dominerande på marknaden för sjuktransporter med helikopter, dvs. ifrågasatt underprissättning var inte i strid med KL. Med hänvisning till pågående utredning om användning av bl.a. Försvarsmaktens helikoptrar på en konkurrensmarknad (se kap. 1) avskrev Konkurrensverket ärendet.

Svensk Pilotförening gjorde därefter en liknande anmälan till Konkurrensverket om Försvarsmakten och upphandling av helikoptertransporter. Denna gång var det landstinget i Västernorrland som svarade för upphandlingen. Enligt Svensk Pilotförening vann Försvarsmakten upphandlingen på grund av offentliga subventioner. Konkurrensverket behandlade detta ärende i likhet med vad som nämns ovan om upphandlingen som genomförts av Jämtlands läns landsting.

Hemställan om att återkalla icke-ingripandebesked
Airlift Helikopter i Sverige AB hemställde i skrivelse till Konkurrensverket att verket återkallade ovan nämnda beslut om icke-ingripandebesked för Norrbottens Arméflygbataljon. Ett anfört skäl var att Försvarsmakten skulle inneha 80 procent av de helikoptrar i landet som kan användas för ambulanstransporter. Vidare framfördes att Försvarsmaktens finansiella styrka i kombination med inträdeshinder på marknaden medförde att någon befintlig eller potentiell konkurrens inte kan hota Försvarsmaktens dominerande ställning på marknaden för ambulanshelikoptrar. Därutöver framhölls bl.a. att Norrbottens Arméflygbataljon, genom att i sitt anbud till Västerbottens läns landsting kalkylera med s.k. sambruksvinster, gjort sig skyldig till underprissättning i strid med KL.

Konkurrensverket konstaterade i sitt beslut bl.a. att Norrbottens Arméflygbataljons syfte vid aktuell anbudsgivning "inte kan ha varit att eliminera konkurrerande företag från marknaden för att därefter höja sina priser utöver de priser som skulle gällt vid en konkurrenssituation, vilket enligt Konkurrensverkets mening är en förutsättning för att det skall kunna vara fråga om underprissättning som strider mot 19 §. Denna slutsats styrks av att Norrbottens Arméflygbataljon (armén) styrs av reglerna i avgiftsförordningen (1992:191) och förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet, som förhindrar armén att ta ut priser för de aktuella ambulanstransporterna som överstiger arméns kostnader." Det blev mot denna bakgrund inte aktuellt att pröva om armén hade en dominerande ställning på marknaden (se även avsnitt 2.2 och 6.1.2).

I övrigt hänvisade Konkurrensverket i sitt beslut till pågående statliga utredningar om underprissättning av offentlig verksamhet och fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål (se kap. 1). Konkurrensverket avslog företagets hemställan om återkallelse av nämnda icke-ingripandebesked.

Underprissättning av sjötransporter - Försvarsmakten/Sydkustens marinkommando
Ett privat företag anmälde 1991 till NO Sydkustens marinkommando (MKS) för underprissättning av de sjötransporter som MKS tillhandahöll civila kunder i konkurrens med företaget. Eftersom MKS inte heller hade höjt priset det senaste året kunde inte privata konkurrenter på marknaden öka sina priser. Enligt anmälaren täckte det aktuella priset, som de privata konkurrenterna inte kunde överstiga utan att förlora

uppdrag, inte de fullständiga kostnaderna för transporterna. Enligt MKS var marinens pris framräknat utifrån ett schablonmässigt internpris baserat på de faktiska rörliga kostnaderna samt ett påslag för den fast anställde befälhavarens lön. Däremot ingick inte lönekostnader för besättningen. Denna utgjordes av värnpliktiga. MKS framhöll också att man endast åtog sig uppdrag åt civila kunder inom ramen för utbildningen av de värnpliktiga och att priset inte användes som ett konkurrensmedel.

NO konstaterade att när MKS åtog sig uppdrag på den konkurrensutsatta marknaden behövde MKS inte täcka alla de kostnader som affärsmässigt drivna företag har för sin verksamhet. Detta gällde bl.a. kostnader för värnpliktiga besättningsmän och vinst. Om MKS skulle utnyttja detta genom att regelmässigt sätta priser som inte ger full kostnadstäckning kan detta få till effekt att konkurrensen snedvrids och verksamhet som bedrivs av näringsidkare med normala kostnadstäcknings- och vinstkrav försvåras eller omintetgörs. NO påpekade därför att prissättningen på de erbjudna tjänsterna borde ansluta till normala marknadsmässiga principer. Samtidigt framhölls att en närmare undersökning av vilket pris som skulle motsvara en rimlig kostnadstäckning i de aktuella fallen skulle vara tämligen resurskrävande. De förhållanden som redovisades i ärendet kunde inte påvisas ha en sådan skadlig effekt från allmän synpunkt som krävdes för ingripande enligt den äldre konkurrenslagen (1982:729). NO fann heller inte anledning att gå vidare i saken.

Samma privata företag enligt ovan anmälde sedan till Konkurrensverket att MKS fortsatt att tillämpa en prissättning som innebar att verksamhetens kostnader inte täcktes. I anmälan framfördes således att MKS inte har full kostnadstäckning för de sjötransporter som säljs till civila kunder i Karlskronaområdet. Mot bakgrund av pågående statliga utredningar om bl.a. Försvarsmakten och agerande på konkurrensmarknader fann Konkurrensverket inte anledning att närmare utreda de förhållanden som påtalades i skrivelsen.

Underprissättning m.m. av beställningstrafik med buss och taxi - Försvarsmakten/
Garnisonen i Skövde och Skaraborgs läns landsting
Konkurrensverket yttrade sig på länsstyrelsens begäran över en ansökan till länsstyrelsen i Skaraborgs län från Försvarsmakten, Garnisonen i Skövde, om tillstånd att bedriva beställningstrafik med buss och taxi. Transporterna avsåg bl.a. resor för värnpliktiga i samband med

helgpermission. I ansökan hänvisade Garnisonen till sambruk som motiv för att bedriva yrkesmässig transportverksamhet.

I sitt yttrande varnade Konkurrensverket för att vissa sambruksverksamheter kan expandera på ett sätt som strider mot konceptets förutsättningar. Verket ansåg att det i praktiken fanns en påtaglig risk för att försäljning inom ramen för sambruk till subventionerade priser skulle spilla över till att tillgodose behov som normalt tillgodoses inom ramen för fungerande marknadslösningar. Risk skulle därmed föreligga för en från såväl konkurrens- som samhällsekonomisk resursanvändningssynpunkt olycklig utslagning av "icke-subventionerade" konkurrenter.

Länsstyrelsen beviljade tillstånd för beställningstrafik med buss. Ansökan om taxitillstånd togs sedermera tillbaka av Garnisonen efter protester från Svenska Taxiförbundet, som är den dominerande branschorganisationen för taxiföretag. Förutom i Hallands län, där man tidigare beviljats tillstånd, erbjuder Garnisonen busstransporter av icke obetydlig omfattning i Skaraborgs län till ett betydligt lägre pris än de privata bussföretagen kan konkurrera med. Eftersom trafiktillståndet gäller utan begränsning, trots att man är befriad från t.ex. krav om utbildade chaufförer, registrering av fordon, skatteplikt etc. finns det inget som hindrar Garnisonen från att, förutom de egna transporterna, också utföra beställningstrafik/transporter åt privata kunder. Garnisonen konkurrerar således med privata bussföretag om t.ex. skolskjutsar, utflyktsresor och turisttransporter. Samtidigt utförs permissionsresor för värnpliktiga under helgerna i viss utsträckning på entreprenad av privata bussföretag då Garnisonen inte alltid har tillgång till värnpliktiga chaufförer.

Enligt uppgift från ett privat bussföretag hade företagets transportvolym/omsättning sjunkit till ca 25 procent av den totala omsättningen sedan Garnisonen beviljades trafiktillstånd.

I Skaraborgs län har landstinget fått tillstånd för taxitrafik som drivs i landstingets regi. Landstingets sjukhus erbjuder, inom ramen för sambruk, persontransporter mellan olika vårdinrättningar samt hemtransport efter avslutat sjukbesök till kommunen vilken, efter att Ädelreformen genomförts, finansierar äldreomsorgen. Därmed konkurrerar landstinget med privata taxiföretag om bl.a. färdtjänsttransporter. Den privata taxiåkaren som tidigare utförde transporterna blev därigenom arbetslös.

Underprissättning av företagshälsovård - Gävle kommun, Östersunds kommun m.fl.
Previa-rikshälsan AB (Previa), som ägs till ca 90 procent av en stiftelse med bl.a. staten och fackliga arbetstagarorganisationer som stiftare, klagade hos Konkurrensverket bl.a. på att förvaltningar/
enheter inom Gävle kommun, Gävleborgs läns landsting, Östersunds kommun och Jämtlands läns landsting avtalar med externa kunder utanför sin respektive ägarsfär, bl.a. privata företag, om att utföra företagshälsovård. Enligt Previa innebar dessa avtal i vissa fall, att tillämpade priser understeg Previas med i storleksordningen 25-35 procent. Orsaken var enligt Previa att de kommunala enheterna var skattefinansierade och att nya kunder gav marginalintäkter. Därmed skulle konkurrensen snedvridas.

I yttranden från berörda kommuner och landsting framkom att separat kostnadsredovisning skulle finnas för respektive företagshälsovård. I ett fall (Jämtlands läns landsting) anfördes dock att det inte fanns en fullständig fördelning av kostnaderna. I ett annat fall (Östersunds kommun) uttalades att kommunenheten skall sälja sina tjänster för att täcka sina kostnader och att enheten givits rätt att balansera sitt resultat över åren.

Vidare framkom att intäkterna från externa kunder utgjorde mellan 2 (Gävle kommun) och 22 procent (Gävleborgs läns landsting) av de totala intäkterna för företagshälsovård i respektive fall. Bland anförda motiv att driva företagshälsovård med redovisad inriktning märktes bl.a. hänvisning till principen om sambruk och att syftet med denna skulle vara att samverka på offentliga sidan för att på effektivast möjligaste sätt tillvarata våra skattepengar.

Konkurrensverket bedömde att företagshälsovården inom berörda kommuner och landsting var företag i KL:s mening. Ingen av de kommunala enheterna bedömdes dock ha dominerande ställning på respektive marknad. Det var därmed inte aktuellt att pröva om priserna utgjorde en underprissättning i KL:s mening.

4.4 Interna intressekonflikter vid anbudskonkurrens

Vid anbudskonkurrens om offentligt driven verksamhet där den offentliga upphandlarens/beställarens egenregi-verksamhet deltagit som budgivare, har det enligt Konkurrensverkets erfarenhet inte varit ovanligt att t.ex. personer i den offentliga förvaltningen/myndigheten

som svarat för upphandlingen även på olika sätt ansetts påverka anbudsgivningen från myndighetens egenregi-enhet. I detta avsnitt har tre ärenden medtagits för att belysa de beroendeförhållanden som kan knytas till personer som uppträder såväl i en beställar- som utförarroll vid anbudskonkurrens om en offentlig egenregi-verksamhet. Detta kan medföra interna intressekonflikter vid anbudsutvärdering och val mellan egenregi-enheten och externa anbudsgivare. Som torde framgå i dessa fall finns risk att den offentliga aktören bl.a. sätter priser som inte motsvarar faktisk resursanvändning.

Upphandling av vårdtjänster - Helsingborgs stad
I en anmälan framfördes att vid en upphandling av äldreomsorg inom Helsingborgs Stad (kommunen), som tidigare utförts i egen regi av kommunen, hade medlemmar av kommunfullmäktige samt kommunala tjänstemän deltagit när förfrågningsunderlaget upprättats och även lämnat anbud på de berörda tjänsterna. Detta förhållande hade, enligt anmälarna, lett till s.k. delikatessjäv samt en osund konkurrens i förhållande till andra anbudsgivare.

Konkurrensverket fann inte stöd för att enskilt företag i detta fall skulle ha gynnats från konkurrenssynpunkt. Med hänsyn till omständigheterna i ärendet framförde Konkurrensverket att vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet är det viktigt att utarbeta beslutsrutiner i anslutning till upphandlingen så att misstankar inte uppstår om att någon anbudsgivare skulle otillbörligt gynnas vid val av anbudsgivare.

Upphandling av städtjänster - Linköpings kommun
Enligt ett klagomål hade Linköpings kommun vid en upphandling av städtjänster enbart gett två aktörer möjlighet att lämna anbud, nämligen kommunens egenregi-enhet och ett privat företag. I det privata företag var en av företagets ägare anställd som städledare i kommunen och denne deltog dessutom vid framtagandet av egenregi-enhetens anbud. Det framkom vidare att egenregi-enheten under anbudstiden gavs möjlighet att korrigera sitt anbud sedan det privata företaget inkommit med sitt anbud. Anbudstävlingen resulterade i att det privata företaget vann anbudstävlingen.

Det var här inte aktuellt att tillämpa konkurrenslagstiftningen med hänsyn till att kommunens agerande i detta fall inte kunde hänföras till företagarrollen. Enligt Konkurrensverkets bedömning innebar upphandlingen, där endast två aktörer fick lämna anbud, att möjligheterna till en effektivitetsfrämjande anbudskonkurrens inte utnyttjats på ett godtagbart

sätt. Konkurrensverket pekade också på förhållandet med den kommunanställdes dubbla roller, som innebär en påtaglig risk för att anbudsgivare otillbörligt gynnas.

Upphandling av transporttjänster med buss - AB Dalatrafik
Svenska Busstrafikförbundet, branschorganisation för privata bussföretag, ifrågasatte länstrafikföretaget AB Dalatrafiks opartiskhet vid företagets upphandling av egna busstransporter (linjetrafik) genom anbudskonkurrens. I upphandlingen gavs anbud av bl.a. Dalatrafiks dotterbolag, vars styrelsemedlemmar delvis är desamma som för moderbolaget/AB Dalatrafik.

Konkurrensverket framförde i sitt beslut bl.a. att redovisad ordning för styrelserepresentation kunde få oönskade effekter från konkurrenssynpunkt vid anbudstävlan och val av anbudsgivare. Den form av personsammanslutning som aktualiserades i ärendet minskar garantin för objektiva beslut vid val av anbudsgivare.

4.5 Offentligt stöd

I det följande redovisas ärenden som gäller offentlig stödgivning till organisationer, företag m.fl. som påverkar marknadens konkurrensförhållanden. I redovisningen har sådana fall medtagits där stöd dels utgått direkt till enskilt företag, dels där stöd kan sägas vara av mer indirekt natur. I dessa fall har anmälaren oftast anfört att stödet använts för att subventionera priset på berörda varor och tjänster.

Stöd till kursverksamhet - Länsarbetsnämnden i Kopparbergs län
Länsarbetsnämnden i Kopparbergs län (LAN) gav Företagarnas Riksorganisation (FR) ett stöd eller bidrag om 390 000 kronor i syfte att understödja utbildning av småföretagare. FR överförde medlen till sitt helägda dotterbolag, Företagarnas Utbildnings AB (FUAB). Bolaget använde pengarna till att subventionera priserna för sin kursverksamhet med upp till 50 procent. En näringsidkare som bedrev likartad kursverksamhet ansåg att LAN:s bidrag ensidigt gynnade FUAB. LAN angav i yttrande till Konkurrensverket att avsikten med bidraget endast var att stödja FR för utbildning av småföretagare, inte att styra hur FR använde pengarna. Därmed var konkurrensfrågorna, enligt LAN, inte aktuella.

Offentliga aktörer är i funktionen som givare av offentligt stöd till näringsliv, utbildningsinsatser m.m., normalt inte företag i KL:s mening.

Konkurrensverket ansåg att prissänkningen av FUAB med 50 procent inte var ett resultat av konkurrensen på marknaden för berörd utbildning utan endast en effekt av de bidrag som erhållits från LAN. Halveringen av priset innebar att andra företag med likartad utbildningsverksamhet inte kunde priskonkurrera på lika villkor med FUAB. Konkurrensen på berörd marknad kunde därigenom snedvridas. Konkurrensverket anmärkte också på att LAN inte hade undersökt eller analyserat effekterna av bidragsgivningen på konkurrensen, vilket ansågs skulle ha gjorts med hänsyn till de bestämmelser som reglerade LAN:s bidragsgivning.

Stöd till att starta företag - Länsarbetsnämnden i Kristianstads län
Konkurrensverket uppmärksammades på att Länsarbetsnämnden i Kristianstads län lämnat stöd eller bidrag till en person för att kunna starta eget som köpman på en mindre ort (ca 400 invånare). Befolkningsunderlaget på orten var knappt tillräckligt för den handlare som redan fanns på orten och denne skulle därmed få det svårt att konkurrera med den nya köpmannen som fått ett betydande bidrag. Det fanns därför risk för att den redan etablerade köpmannen fick slå igen sin verksamhet.

Länsarbetsnämnden har med stöd av förordning (1984:523) rätt att besluta om bidrag till arbetslösa m.fl. som startar egen näringsverksamhet. Villkoren innebär bl.a. att bidrag endast får lämnas till den som bedöms ha goda förutsättningar att bedriva näringsverksamhet, att verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet samt ge bidragstagaren varaktig sysselsättning.

Mot bakgrund av att det redan fanns en etablerad handlare på orten och att kundunderlaget sannolikt var otillräckligt för båda butikerna ifrågasatte Konkurrensverket om förutsättningen för en tillfredsställande lönsamhet var uppfylld enligt den nämnda förordningens bestämmelser. Konkurrensverket anförde att om en näringsidkare tvingades lägga ner sin verksamhet därför att en annan näringsidkare fått statliga bidrag kunde agerandet ifrågasättas från konkurrenssynpunkt. Verket underströk i detta fall vikten av att beakta konkurrensaspekter vid prövningen av denna form av offentlig bidragsgivning.

Stöd till industriella utvecklingstjänster - Uppvidinge kommun
Uppvidinge kommun planerade, mot bakgrund av bl.a. rådande sysselsättningsbrist i kommunen, att upprätta ett helägt utvecklingsbolag som initialt skulle finansieras genom bidrag från olika statliga myndig-

heter och institutioner. Bolaget skulle anställa ca 20 arbetslösa tjänstemän som industriella utvecklingskonsulter åt näringslivet i kommunen. Kompetensen för att utföra sådant arbete skulle säkras genom tjänstemännens tidigare arbetslivserfarenhet och viss kompletterande utbildning. Konsulterna skulle placeras i olika tillverkningsföretag för att lyfta fram gamla och nya utvecklingsidéer. Inledningsvis skulle inte det kommunala utvecklingsbolaget debitera tillverkningsindustrin för dessa konsulttjänster, dvs. tjänsten skulle inte innebära något ekonomiskt risktagande för de bolag som "anställde" den kommunala konsulten. Det kommunala bolaget erhöll bidrag från kommunen, länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och Trygghetsrådet SAF-PTK med totalt cirka två miljoner kronor. Kommunen och övriga bidragstagare motiverade projektet och "nollpriset" med att näringslivet annars inte skulle upphandla de konsulttjänster som det kommunala utvecklingsbolaget skulle svara för.

Konkurrensverket framhöll att eftersom inget annat bolag skulle kunna priskonkurrera med det planerade kommunala bolaget under angivna förhållanden skulle det kunna innebära att privata konsultbolag slogs ut från marknaden. Följaktligen skulle stödet kunna påverka prisbildning, hämma effektiviteten på marknaden och försvåra eller hindra andra konsultbolags näringsutövning. Den redovisade stödinriktningen var därför enligt verkets mening olämplig från konkurrenssynpunkt.

Stöd till utomhus bassängbad - Stockholms stad

Nya Vanadisbadet AB anmälde att Konkurrensverket skulle granska Stockholms kommuns stöd till de kommunalt drivna utomhusbaden. Anmälan gällde att Vanadisbadets deltagande i det s.k. Sommarpasset under sommaren 1994 begränsades. Sommarpasset innebar att kommunen erbjöd fem avgiftsfria bad till skolungdomar.

Kommunens agerande stred inte mot KL (se även avsnitt 4.2 om utomhus bassängbad, Stockholms kommun). Konkurrensverket framförde att det är viktigt med hänsyn till konkurrensneutrala villkor på marknaden att kommunala stöd till olika aktiviteter för invånarna måste vara tillgängliga för alla företag under likartade förutsättningar.

Stöd till hotell- och restaurangverksamhet - Hallsbergs kommun

I en anmälan framfördes att Hallsbergs kommun subventionerade lokalkostnaderna för hotellet Stinsen. Lokalerna ägs av kommunen. Hallsbergs kommun ansåg det önskvärt med ett konferens- och

representationshotell av en viss standard i tätorten samt med möjlighet till utbildning för gymnasieelever. Enligt kommunen kunde inte konkurrenten Pub Loket erbjuda motsvarande service och standard, vilket styrkte kommunen i uppfattningen om behovet av ett konferens- och representationshotell i tätorten. Hallsbergs kommun avsåg att även framdeles subventionera Stinsen.

Mot bakgrund av att Stinsens lokalkostnader var subventionerade och att företaget erhöll gratis arbetskraft från Alléskolans hotell- och konferensutbildning ansåg Pub Loket det nödvändigt att sänka sina rumspriser, stänga lunchserveringen samt säga upp en och en halv tjänst för att försöka upprätthålla lönsamheten.

Enligt Konkurrensverket var det i princip ofrånkomligt att den kommunala stödgivningen ledde till att Stinsen gavs möjlighet att på alla delar av sin verksamhet sätta lägre priser än vad som är möjligt för andra hotell- och konferensföretag i Hallsberg med omnejd. Konkurrensverket framförde att det var olämpligt att Hallsbergs kommun, genom det aktuella hyresavtalet, subventionerade driften av Stinsen. Därigenom riskerade kommunen att medverka till en snedvridning av konkurrensen på den lokala hotell- och konferensmarknaden.

Stöd till hotell- och restaurangverksamhet - Pajala kommun
Ett företag med hotell- och restaurangverksamhet i Pajala kommun anmälde att kommunen subventionerade en konkurrent till företaget. Stödet innebar enligt anmälaren att den konkurrerande verksamheten kunde hålla mycket låga priser. Enligt anmälaren snedvred detta konkurrensen på hotell- och restaurangmarknaden i Pajala kommun.

Bakgrunden var att kommunen hade ett avtal med Pajala Folkethusförening om att föreningen skulle ha dispositionsrätt till en fastighet ägd av kommunen. Denne innehöll, förutom lokaler för hotell- och restaurangverksamhet, även samlingslokaler för centralorten. Sistnämnda lokaler utgjorde enligt kommunen ett viktigt stöd för ortens föreningsliv och kulturella verksamhet. Enligt avtalet mellan kommunen och Folkethusföreningen fastställs ett preliminärt årligt driftsbidrag till föreningen i samband med antagande av kommunens budget. I praktiken innebar detta, enligt kommunen, ett driftsstöd för täckning av underskott till ett belopp om högst 100 000 kronor per år. I avtalet har i övrigt reglerats vilka kostnader för fastigheten som skall betalas av kommunen som ägare respektive Folkethusföreningen som förvaltare av fastigheten.

Enligt avtalet skall Folkethusföreningen också se till att fastighetens hotell- och restaurangdel fungerar tillfredsställande, i första hand via arrendator, med vilken föreningen skall upprätta arrendeavtal. Sedan 1990 hade också föreningen ett avtal med ett företag om drift av hotell- och restaurangverksamheten. Folkethusföreningen ansåg inte att Pajala kommun subventionerade hotell- och restaurangverksamheten. Kommunens driftskostnader för fastigheten, plus de kontanta driftsbidragen till Folkethusföreningen, uttalades vara kommunens ersättning till föreningen för förvaltningen av fastigheten.

Vidare framkom i ärendet att det tiden före byggandet av Folkethusanläggningen 1985 fanns ett hotell i kommunen, som drevs av anmälaren. Hotellet fick under åren 1983-1985 driftstöd från kommunen. Enligt kommunen var man nödsakad att göra detta efter nedläggningshot från ägarna. Vidare framförde kommunen att den sårbara situationen bidrog till att påskynda beslutet att bygga den nya anläggningen.

Med stöd av uppgifter i ärendet beräknade Konkurrensverket att arrendatorns hyreskostnad 1994 uppgick till ca 157 kronor per m^2 och år. Vidare uppskattades relevant marknadshyra i Pajala vara i storleksordningen 200 kronor per m^2 och år.

Konkurrensverket fann inte grund för åtgärder enligt KL i detta ärende. Från allmän synpunkt uttalade Konkurrensverket att det normalt inte är önskvärt att kommuner stöder kommersiell verksamhet såsom t.ex. hotell- och restaurangverksamhet. För att förvissa sig om största möjliga kostnadstäckning och minsta möjliga konkurrenspåverkan vid upplåtelse av lokaler är det viktigt att ett anbudsförfarande tillämpas innan ett långsiktigt avtal om upplåtelse av lokaler träffas. Om intresserade aktörer ges tillfälle att lämna anbud på lokalerna minimeras risken för snedvriden konkurrens på marknaden. Därför borde lokaluthyrningen i detta fall föregåtts av en öppen anbudsinfordran, enligt verkets uppfattning.

Stöd m.m. till hotellverksamhet - Eksjö kommun

Ett hotellföretag i Eksjö anmälde Eksjö kommun för att snedvrida konkurrensen genom att stödja ett företag i hotellbranschen. Kommunen beviljade kommunal borgen för Stadshotellet, vars verksamhet bedrevs i en kommunägd fastighet. Dessutom omförhandlades gällande hyresavtal, vilket enligt anmälaren innebar att Stadshotellets hyra subventionerades. Kommunal borgen innebär i praktiken att det ytterst är kommuninvånarna som blir betalningsansvariga för bolagets

låneåtagande.

Stödgivningen till hotellet omfattades inte av KL. Verket påpekade i detta fall att ett företag som ges kommunal borgen eller annan form av kommunalt stöd får konkurrensfördelar gentemot andra företag. Kommuner bör också undvika att med skattemedel stödja ekonomisk/kommersiell verksamhet på konkurrensmarknader.

Stöd/hyresförlustgaranti m.m. till bostadsföretag - Trelleborgs kommun
En privat företag som drev fastighetsförvaltning ifrågasatte den hyresförlustgaranti som Trelleborgs kommun givit till sitt bostadsföretag AB Trelleborgshem. Enligt anmälarens uppfattning omöjliggjorde denna garanti en konkurrens på lika villkor för övriga aktörer på bostadsmarknaden i Trelleborg. Detta skulle snedvrida hyresnivån till förmån för Trelleborgshem. I anmälan anfördes också att Trelleborgshems andel av det totala hyresbeståndet i Trelleborg var 41 procent. Vidare skulle Trelleborgshems medelränta på lånat kapital vara mycket låg jämfört med ett flertal privata fastighetsägare med samma hyresnivå som Trelleborgshem. Sistnämnda bolag skulle också erhålla särskilda medel från kommunen för personalutbildning.

Trelleborgs kommun anförde att kommunen har skyldighet att ta sitt ansvar som ägare till Trelleborgshem och att hyresförlustgarantin sågs som ett koncernbidrag. Kommunen uttalade även att det var naturligt att tillföra medel vid underskott och att kommunens enda intresse var att garantera det kommunala bostadsföretagets fortlevnad. Vidare pekade kommunen på gällande regler för att hyresförlustgarantin skulle utbetalas till Trelleborgshem. Reglerna innebar vid tidpunkten för kommunens yttrande till Konkurrensverket att det inte var aktuellt att betala någon hyresförlustgaranti. Ställningstagande till en eventuell sådan begäran från Trelleborgshem kunde ske tidigast om ungefär ett halvår.

Konkurrensverket framförde att KL inte var tillämplig i detta ärende. Vidare konstaterade verket att lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. gav kommuner rätt att lämna stöd till allmännyttiga bostadsföretag, t.ex. för att täcka hyresförluster. I och med lagen (1993:404) om upphävande av den förstnämnda lagen (1947:523) togs denna rätt bort. I förarbetena till den nya lagen (1993:404) förordades emellertid att kommunerna ges rätt att ekonomiskt stödja boendet för enskilda hushåll. En uttrycklig bestämmelse om detta ansågs inte behövas genom regeringsformens krav på opartiskhet

och saklighet och likställighetsprincipen för kommunal verksamhet (se kap. 3). I betänkande (1992/93:BoU 19), som antagits av Riksdagen, sägs i korthet att det får anses vara i enlighet med den kommunala kompetensen enligt KomL att skapa och driva bostadsföretag. Enligt utskottets uppfattning måste också kommunerna anses ha möjlighet att på olika sätt stödja kommunala bostadsföretag.

Konkurrensverket framförde i övrigt i sitt beslut de effekter som kan uppstå på bostadsmarknaden från konkurrens- och effektivitetssynpunkt på grund av en offentlig hyresförlustgaranti eller andra former av stödgivning, t.ex. förmånliga lånevillkor. Därvid framhölls riskerna för snedvridna konkurrensvillkor på marknaden med hänsyn till att bl.a. hyresnivån i det totala hyresbeståndet i stor utsträckning bestäms utifrån allmännyttans kostnader. Konkurrensverket pekade avslutningsvis på de motstridiga intressen som fanns i detta fall, dels att de allmännyttiga bostadsföretagen i regel har ett socialt ansvar för bostadsförsörjningen, dels att kommunen genom att subventionera egna bostadsföretag riskerar att snedvrida konkurrensen. Sistnämnda kan på sikt bidra till en ineffektiv företagsstruktur och höga bostadskostnader (se även avsnitt 6.1.4).

Stöd/aktieägartillskott till bostadsföretag - Jönköpings kommun
Fastighetsägareföreningen Första Regionen ifrågasatte i en anmälan det aktieägartillskott som kommunfullmäktige i Jönköpings kommun ställt ut till ett av sina åtta helägda bostadsföretag (allmännyttan). Av anmälan framkom att det berörda företaget erhöll 7,8 och 10 miljoner kronor för år 1992 respektive 1993 och att beloppet för 1994 skulle bli 20 miljoner kronor. Som stöd för redovisade aktieägartillskott bifogade föreningen till sin anmälan sammanträdesprotokoll från Jönköpings kommunfullmäktige och skrivelse från det berörda kommunföretaget om äskande av medel. Mot den bakgrunden begärde Fastighetsägarföreningen att Konkurrensverket granskade om det av fullmäktige beslutade aktietillskottet är förenligt med KL. Om beslutet inte stred mot KL yrkade föreningen att Konkurrensverket gav sin syn på beviljade tillskott av skattemedel.

Konkurrensverket konstaterade att KL inte var tillämplig i detta fall. Vidare hänvisade Konkurrensverket till att man behandlat likartade frågeställningar i ett tidigare beslut (se ovan). Med hänsyn till Underprissättningsutredningens pågående arbete överlämnade verket sitt beslut i ärendet till utredningen.

Stöd/förmånliga lånevillkor till kommunägt bolag - Eskilstuna kommun
I en skrivelse till Konkurrensverket riktades klagomål mot Eskilstuna kommuns långivning. Kommunfullmäktige hade beslutat att kommunstyrelsen fick förse sitt bolag Eskilstuna Jernmanufaktur AB (EJAB) med ett lån på högst 100 miljoner kronor. Beloppet avsågs att de första åren utbetalas etappvis med mindre belopp. Vidare hade kommunstyrelsen beslutat att utreda frågan om s.k. internbank i kommunen. Denna skulle samordna likviditetshanteringen och betalningsströmmarna för kommunen och dess bolag. Vidare avsågs att internbanken skulle svara för upplåningen till de kommunala bolagen.

I ärendet framkom att EJAB:s huvudsakliga verksamhet var att äga och förvalta industri- och kontorsfastigheter och att vara kommunens näringslivsorgan. Bolaget sålde även tjänster inom området fastighetsskötsel. Vidare hade EJAB ett fastighetsbestånd och var part i en del kommanditbolag. Enligt EJAB var man marknadsledande på området för förvaltning av industrifastigheter. På denna delmarknad i kommunen var marknadsandelen ungefär 50 procent. I ärendet aktualiserades också om EJAB:s verksamhet var i strid med KomL (förbud mot att driva spekulativ verksamhet och lokaliseringsprincipen).
Konkurrensverket framförde i sitt beslut att det förhållandet att EJAB agerade på konkurrensmarknader var en uppgift för förvaltningsdomstol att pröva. Beträffande ifrågasatt beteende med kommunens selektiva utlåning till EJAB konstaterade verket att utlåningen inte kunde anses vara ett konkurrensbegränsande beteende i KL:s mening. Utlåningen föll därmed utanför lagens tillämpningsområde.

Med hänsyn till omständigheterna i ärendet pekade Konkurrensverket på den bristande konkurrensneutralitet som följer av att offentliga aktörer, t.ex. kommunala bolag, agerar på konkurrensmarknader. Därvid framhölls de olika förutsättningarna för att finansiera verksamhet som drivs i offentlig respektive privat regi. Det förhållandet att kommunen garanterade EJAB:s kapitalförsörjning innebar, förutom att EJAB hade ett mindre ekonomiskt risktagande än sina konkurrenter, även förmånligare lånevillkor än sistnämnda. De olika finansieringsförutsättningarna kunde därför enligt verkets mening negativt påverka företagsstruktur och effektivitet på berörda marknader i kommunen.

Stöd till tolkverksamhet i statlig regi - Statens Invandrarverk
Ett privat företag som drev tolkverksamhet klagade på Statens Invandrarverk/Region Syds beslut att inrätta ett kompetenscenter för bl.a. förmedling av tolkar. Eftersom verksamheten enligt anmälaren skulle

komma att subventioneras av statliga medel, ifrågasattes det om verksamheten inte stred mot KL.

Konkurrensverket kunde konstatera att Statens Invandrarverk/Region Syd inte agerade i en företagarroll när man beslutade att inrätta ett kompetenscenter i egen regi. Ifrågasatt agerande omfattades således inte av KL. Då den aktuella verksamheten skulle komma att konkurrera med andra företag, framhöll verket att detta ställer särskilda krav på verksamheten från konkurrenssynpunkt. Det är således viktigt, betonade Konkurrensverket, att bl.a. verksamheten vid kompetenscentret hålls organisatoriskt och redovisningsmässigt klart åtskild från övrig verksamhet som bedrivs av Region Syd och att priserna på aktuella tjänster återspeglar kostnaderna för faktisk resursanvändning.

Subventionering av vuxentandvård - Jönköpings läns landsting
Privattandläkarföreningen i Jönköpings län anmälde att konkurrensen på marknaden för allmän vuxentandvård snedvrids genom att vuxentandvård som utförs av Jönköpings läns landsting (folktandvården) subventioneras med landstingsskatt. En bakgrund till denna anmälan är att barntandvård, som helt finansieras med landstingsskatt, i normalfallet bedrivs av landstingen (folktandvården) integrerat med vuxentandvård. Sistnämnda vård finansieras av patientavgifterna och statliga bidrag (se även avsnitt 4.2 om folktandvården och Västernorrlands läns landsting).

Konkurrensverket framhöll att skattesubventionering av folktandvårdens allmänna vuxentandvård kan möjliggöra för folktandvården att ta ut avgifter för denna tandvård som i praktiken kunde innebära en underprissättning i KL:s mening. Vuxentandvårdens priser regleras dock genom en statlig tandvårdstaxa och en eventuell underprissättning blev inte aktuell att pröva. Konkurrensverket framhöll att en grundläggande förutsättning för att uppnå konkurrensneutrala villkor på tandvårdsmarknaden är att folktandvårdens olika verksamheter är redovisningsmässigt och organisatoriskt klart åtskilda. Det betyder att folktandvården bör bl.a. särredovisa de faktiska kostnaderna för vuxen- respektive barntandvård. Därigenom kan det undvikas att skattemedel avsedda för barntandvården används för att subventionera kostnaderna för vuxentandvården.

Subventionering av tandteknikerverksamhet - Göteborgs kommun
Klagomål framfördes över Göteborgs kommuns agerande i samband med att kommunen överlät sin tandtekniska verksamhet till en privat entreprenör. Huvudavtalet om överlåtelse av tandteknikerverksamheten innebar bl.a. att verksamhetens egendom, dvs. tillgångar, rättigheter och

förpliktelser, såldes för en krona. Avtalet innehöll även andra förmåner för köparen såsom att kommunens lokal fick disponeras hyresfritt under två år från överlåtelsen av verksamheten för att därefter motsvara halva marknadshyran under de två påföljande åren. Kommunen förband sig dessutom att köpa tandteknikertjänster för ett årligt förutbestämt fast belopp under avtalsperioden.

I rollen som upphandlare av tandtekniska tjänster var Göteborgs kommun inte företag i KL:s mening och omfattades därför inte av lagens tillämpningsområde. Vid uthyrning av lokaler kunde kommunen anses var företag enligt KL. Därmed skulle t.ex. lokaluthyrningen och ifrågasatt underprissättning kunna prövats enligt KL. Den avsikt som skall förknippas med sådant agerande och prövning enligt KL kunde emellertid inte anses vara uppfyllt i detta fall, dvs. de subventionerade hyrespriserna var inte i strid med KL.

Konkurrensverket konstaterade vidare att Göteborgs kommun hade sålt ut sin tandtekniska verksamhet till ett speciellt företag utan att andra presumtiva köpare fick reell möjlighet att lägga konkurrerande anbud. Därigenom skapades inte bästa garanti för att kommunen erhöll det för kommuninvånarna förmånligaste köperbjudandet. Dessutom kom kommunen att ge köparen stora ekonomiska fördelar vid köp av tjänster från företaget. Detta kunde inte anses överensstämma med önskvärda principer om tillvaratagande och utnyttjande av konkurrens för att erhålla förmånliga inköpsvillkor. Förfarandet kunde också försvåra för andra företag att effektivt konkurrera på denna marknad.

Stöd till och subventionering av tandvårdsföretag - Kronobergs läns landsting

Kronobergs läns Privattandläkarförening framförde till Konkurrensverket att Kronobergs läns landsting bildat ett antal privata ekonomiska föreningar av landstingets folktandvårdskliniker. Ett villkor för att bli medlem i föreningen var att personen ifråga var anställd i föreningen. Landstinget har samtidigt bildat ett aktiebolag, som ägs till 30 procent av landstinget. Resterande andel (70 procent) ägs av föreningarna. Avsikten är att föreningarna skall driva tandvård som självständiga enheter och förfoga över resultatet av verksamheten. Enligt Privattandläkarföreningen hade landstinget givit betydande bidrag till aktiebolaget som sedan fördelat dessa till de ekonomiska föreningarna. Bidragen utgjordes av hyressubventioner, förmånliga leasingavtal för utrustning, garanti för ökade pensionskostnader, strukturbidrag m.m. Detta skulle enligt Privattandläkarföreningen givit som resultat att privattandläkarna

måste konkurrera med företag, vars kostnader subventioneras med 40 procent. Som stöd för uppgifterna om subventionerna och stöden bifogades till anmälan avtalet mellan landstingets aktiebolag och de ekonomiska föreningarna. Mot denna bakgrund begärde Privattandläkarföreningen att Konkurrensverket granskade konkurrensförhållandena inom länets tandvård och om det i detta fall inte rörde sig om underprissättning från landstingets sida.

Konkurrensverket framförde att landstinget och det landstingsägda bolaget i en stödgivande roll inte var företag enligt KL, dvs. lagen var inte tillämplig. Vid en form av stödgivning, nämligen subventioneringen av priset för uthyrning av lokaler och utrustning, var bolaget företag enligt KL men här kunde anses att avsiktskriteriet vid prövning av underprissättning enligt KL inte var uppfyllt. Därmed var de subventionerade priserna inte i strid med KL. Med hänsyn till Underprissättningsutredningens pågående arbete vidtog Konkurrensverket inga åtgärder i ärendet.

4.6 Övrigt

I detta avsnitt har ärenden medtagits med en speciell konkurrensproblematik, t.ex. den statsägda Samhallkoncernen som driver näringsverksamhet på konkurrensmarknader. Vidare har fall medtagits där troligen en skattesubventionerad information om och marknadsföring av offentlig verksamhet kan ha givit denna konkurrensfördelar. Vidare redovisas ett fall av offentlig upphandling som i praktiken resulterade i s.k. avbruten anbudstävling (se även avsnitt 4.2 och ärendet om Landstinget Dalarna). Fallet illustrerar att även om en offentlig egenregi-enhet, vid anbudstävlan om den egna verksamheten, inte lämnar det lägsta anbudspriset vid den givna kvaliteten kan egenregi-enheten ändå "vinna" anbudstävlingen. En bidragande orsak är nuvarande brister i lagstiftningen på upphandlingsområdet (se kap. 5).

Statligt stöd och underprissättning - Samhallkoncernen
Samhall, som ägs av staten, har till uppgift att bl.a. rehabilitera arbetsskadade och underlätta för personer med bl.a. funktionshinder att få arbete på den "öppna" arbetsmarknaden. Konkurrensverket har fått ett 10-tal anmälningar eller klagomål mot företag inom Samhallkoncernen. En gemensam nämnare i dessa anmälningar är att Samhallföretag anklagas för underprissättning med stöd av skattemedel i konkurrens med privata företag. Klagomålen gäller bl.a. sådana produktområden

och marknader som utmärks av relativt hård konkurrens, t.ex. städverksamhet (tre ärenden). I ett fall gällde klagomålet låga priser på säkerhetsskåp för vapenförvaring där ett Samhallföretag blivit marknadsledande.

I de flesta ärenden som gällt Samhallföretag har företaget inte haft dominerande ställning på relevant marknad, dvs. ifrågasatt underprissättning har inte varit i strid med KL. Även om KL skulle varit tillämplig torde det vara mycket svårt att påvisa underprissättning i KL:s mening. Det kanske viktigaste skälet är att vid prövning av underprissättning enligt KL torde den avsikt som skall knytas till sådan prissättning svårligen kunna visas. Ett annat skäl är att det i ärenden har framkommit att Samhallföretag inte har haft en särskild kostnadsredovisning för en viss konkurrensutsatt verksamhet, vilket gör det svårt att hänföra de faktiska kostnaderna till ett specifikt produktområde. I stället tillämpar Samhall en form av referensprissystem, som skall motsvara en marknadsprissättning.

Det bör också framhållas att till Samhallkoncernen har knutits det s.k. Kontaktrådet - Samhall - Näringslivet, som består av representanter för Samhall samt industrins och handelns branschorganisationer. En uppgift för Kontaktrådet är att vid behov närmare undersöka ett Samhallföretags prissättning (se även avsnitt 6.1.4).

Avbruten upphandling av vårdtjänster - Bohuslandstinget
Ett privat vårdföretag riktade kritik mot Lysekils hälso- och sjukvårdsnämnd (Nämnden) inom Bohuslandstinget. Kritiken avsåg Nämndens - i detta fall den kommunala beställarens - beslut att anta ett betydligt högre bud (ca 50 procent), som lämnats av den egna kirurgkliniken vid Uddevalla sjukhus, framför det privata företagets anbud. Anbuden från de två anbudsgivarna bedömdes av landstinget vara likvärdiga med hänsyn till vårdkvalitet.

Konkurrensverket konstaterade bl.a. att Bohuslandstingets inriktning mot att utsätta den egna verksamheten för konkurrens var positivt, men att det i detta fall saknades en klar konkurrensstrategi. Ansvarig beställare klargjorde inte i förväg hur anbuden skulle komma att utvärderas, vilket var till klagandens nackdel. Därför saknades också förutsättningar för klaganden att få sitt anbud värderat efter entydiga och i förväg kända kriterier. Förutsättningarna, bl.a. krav på lokalens utformning, för anbudstävlingen kom också att ändras vid beslutet om val av anbudsgivare. Konkurrensverket konstaterade att det inte finns lagregler i detta

fall som i praktiken gör det möjligt för privat vårdgivare att få rätt mot en kommunal egenregi-enhet om denna enhet otillbörligt gynnas vid en anbudstävlan.

Skattesubventionerad information om landstingsanställda husläkare - Landstinget Gävleborg
Landstingen var som huvudman för sjukvården ansvarig för införandet av husläkarsystemet i respektive län. I Gävleborgs län klagade privata läkare på Landstinget Gävleborgs tillvägagångssätt när man införde husläkarsystemet. Därvid uppmärksammande man verket på bl.a. landstingets nedlagda kostnader för information om etablering av egna husläkare. Således gick de enskilda hälsocentralerna inom landstinget ut med information till invånarna om de egna husläkarna. För denna information föreslog landstinget på central nivå att de egna förvaltningarna/sjukvårdsdistrikten skulle beviljas tilläggsanslag från de statliga medel som var särskilt avsedda för information om bl.a. samtliga blivande husläkare. Fördelningen av dessa medel skulle för hälsocentralerna vara beroende av antalet invånare i varje distrikt medan de privata husläkarna skulle erhålla en fast engångsersättning.

Landstingets blivande husläkare bedömdes av Konkurrensverket ha fått en konkurrensfördel jämfört med privata husläkare genom den redovisade metoden för fördelning av anslag för informationsaktiviteter kring husläkarsystemets införande. Enligt Konkurrensverket kunde landstinget i sin funktion som införare av husläkarsystemet inte anses vara företag i KL:s mening och omfattades därmed inte av lagens tillämpningsområde. För att få konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata husläkare betonade Konkurrensverket vikten av att landstinget tillämpade lika grunder för att beräkna ersättningen för offentliganställdas och privata läkares informationskostnader inom ramen för husläkarsystemet.

Skattesubventionerad information m.m. på marknaden för återvinning av utländsk mervärdesskatt - Sveriges Exportråd
I likalydande skrivelse till Konkurrensverket, näringsministern och skatteministern påtalades att den verksamhet som Sveriges Exportråd driver under namnet Moms Retur innebär en konkurrensbegränsning. Därvid framhölls att rådet har en konkurrensfördel på rubricerade marknad genom att kunna utnyttja statliga anslag som erhålls för rådets exportfrämjande verksamhet. Vidare framhölls att rådet vid sin verksamhet på marknaden för återvinning av mervärdesskatt inte behövde ta några affärsrisker. Dessa svarade Exportrådet för som inte behövde ha den bankgaranti som de privata företagen måste ha. En

annan konkurrensfördel var enligt anmälan att Exportrådet kunde utnyttja statliga anslag för omfattande marknadsföringsinsatser.

Exportrådet bildades 1972 av staten och näringslivet. Det statliga anslaget till Exportrådet för budgetåret 1993/94 var ca 200 miljoner kronor. Exportrådets företagsintäkter inklusive abonnemangsavgifter var detta budgetår i samma storleksordning. I början på 1990-talet gjordes en översyn av statens roll i den exportfrämjande verksamheten (SOU 1991:3). I proposition 1991/92:108 anförde regeringen bl.a. att selektiva åtgärder till stöd för näringslivet bör begränsas till områden där det finns tydliga samhällsekonomiska motiv för statliga insatser.

Av Konkurrensverkets undersökning i ärendet framkom det att svenska företag betalar 4-5 miljarder kronor i utländsk moms. Ett 50-tal företag arbetar med att få tillbaka moms till svenska företag. Exportrådets enhet Moms Retur var bland de fyra mest betydelsefulla aktörerna på marknaden. I övrigt framkom uppgifter om att en intensiv marknadsföring av verksamheten vid Moms Retur gett en uppmärksamhet som inte torde stå i proportion till verksamhetens omfattning.

I ärendet framkom inga uppgifter som talade för att Exportrådet var dominerande på relevant marknad. Inte heller i övrigt bedömdes Moms Returs verksamhet vara i strid med KL. Konkurrensverket pekade allmänt på bl.a. den kostnadsredovisning som krävs för att undvika korssubventionering när företag driver både anslagsfinansierad och konkurrensutsatt verksamhet.

5 Erfarenheter av Konkurrensverkets ärenden

Inledning

De områden och branscher som berörs av Konkurrensverkets ärenden om ifrågasatta underprissättning av kommunala aktörer och statliga myndigheter, skattesubventionering av konkurrensutsatt verksamhet och offentligt stöd är följande: bostadsmarknaden inklusive fastighetsförvaltning, brandredskap inklusive service, dagskassehantering, friskvård (främst gym och workoutverksamhet), företagshälsovård, gatureenhållning, hotell, viss laboratorieverksamhet, vissa konsulttjänster, lokaluthyrning, mät- och kartritningstjänster, måltidsverksamhet, primärvård, sjukvårdsartiklar, sophämtning, städning, tandvård, tolktjänster, transporter (buss, båt, helikopter, taxi), tvätteriverksamhet,

tjänster på mervärdesskatteområdet och äldreomsorg. Erfarenheter av handläggningen av klagomålen är följande.

* KL kan oftast inte användas för att ingripa mot aktualiserade konkurrensproblem.
* Offentliga aktörer har ofta inte anpassat sin kostnadsredovisning till vad som krävs i en konkurrenssituation.
* Det är i vissa avseenden oklart vilka regler eller förutsättningar som gäller när offentliga aktörer dels konkurrerar med andra företag, dels ger stöd till enskilda företag.
* Införande av konkurrens i offentlig sektor har ibland utmärkts av otillräckliga förberedelser och kunskaper om konkurrenslösningar.
* Antalet anmälningar är sannolikt få jämfört med omfattningen av konkurrensproblemet med skattesubventioner och konkurrens som rör offentliga aktörer.

Tillämpning av KL

Ett viktigt skäl varför KL inte varit tillämplig på de aktuella konkurrensproblemen är att myndigheters ifrågasatta beslut eller agerande inte varit ett led i en företagarroll, vilket är en huvudförutsättning för att tillämpa KL. Det gäller t.ex. vid myndighets stödgivning till enskilda företag. Normalt är inte heller myndigheter företag i KL:s mening i funktionen som upphandlare av varor och tjänster som tillhandahålls invånarna och där upphandlingen inte görs i en företagarroll.

Här bör också framhållas en omständighet som rör situationen när statliga myndigheter, kommuner och landsting och deras bolag konkurrensutsätter egen verksamhet genom anbudstävlan där egenregi-enheten deltar med eget anbud. Denna typ av anbudstävlan är en vanlig konkurrenslösning i offentlig sektor. Om egenregi-enhetens/förvaltningens anbudspris (internpris) inte täcker verksamhetens kostnader kan en ifrågasatt underprissättning i detta fall anses falla utanför KL:s tillämpningsområde. Ett skäl är att förvaltningen tillhör samma juridiska person som den offentliga aktören som svarar för upphandlingen och gör valet av anbudsgivare. Egenregi-enhetens anbud kan med hänsyn härtill närmast anses likställt med interna inköpsvillkor (se avsnitt 2.4).

Ett i princip likartat problem kan också förknippas med lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU. Denna lag omfattar köp mellan två juridiska personer. Således kan myndighetens köp från egenregi-enhet efter en anbudstävlan inte anses omfattas av LOU och

köpet skulle därmed inte kunna prövas enligt denna lag. Kommunalt köp från egen förvaltning är nämligen en ekonomisk transaktion inom samma juridiska person, vilket inte kan anses vara en upphandling i LOU:s mening. Därför har företag som efter en kommunal anbudstävlan förfördelats i förhållande till kommunens/landstingets egen förvaltning små eller egentligen inga möjligheter att få rättelse med stöd av LOU. Med hänsyn till detta har en arbetsgrupp inom regeringskansliet föreslagit ett tillägg i LOU (Ds 1994:83). Förslaget innebär att om en offentlig förvaltning vinner en anbudstävlan om den egna verksamheten, trots att man inte lämnat det förmånligaste budet, skall berört beslut kunna prövas utifrån LOU:s regler om affärsmässigt agerande vid bl.a. val av anbudsgivare. Detta förfarande av offentlig aktör innebär i praktiken avbruten upphandling/anbudstävling. Sådant förfarande kan heller inte prövas enligt lagen om otillbörligt upphandlingsbeteende (se bilaga 2). Konkurrensverket har i ett remissyttrande över förslaget framfört att det är angeläget från konkurrenssynpunkt att förslaget genomförs.

När KL har varit tillämplig vid ifrågasatt underprissättning är det två skäl som i de flesta fall bidragit till att Konkurrensverket bedömt att prissättningen inte varit i strid med KL. Det första skälet är att den offentliga aktören inte varit dominerande på relevant marknad. Ifrågasatt underprissättning har således fallit utanför KL:s förbud. Det andra skälet är att syftet att slå ut konkurrenter genom en prisreduktion inte har kunnat beläggas. Här har förekomsten av ett kommersiellt vinstmotiv en central roll. Oftast är det också svårt att koppla ett sådant vinstmotiv till att offentliga aktörer underprissätter sin verksamhet (se avsnitt 4.2 och 6.1.2).

Utöver dessa skäl bör framhållas att redovisningssystemen i offentlig sektor ofta inte har anpassats till vad som krävs i en konkurrenssituation. Därför har det varit resurskrävande och mycket svårt att klarlägga sambandet mellan verksamhetens kostnader och tillämpat pris, vilket kan vara ett hinder för att tillfredsställande slutföra en prövning enligt KL av offentliga aktörers ifrågasatta underprissättning.

Ej anpassad kostnadsredovisning
Redovisningssystemen i offentlig sektor har ofta inte förändrats i takt med utvecklingen mot konkurrens i offentlig sektor. Det har inneburit att den offentliga aktören inte till fullo kunnat visa kostnaderna för verksamheten. Kunskap om dessa kostnader får sägas vara bland de viktigaste förutsättningarna vid priskalkylering i offentlig sektor, inte

minst vid upphandling och anbudskonkurrens. Det innebär också att översyn och eventuell ändring av redovisningssystemen bör vara ett väsentligt inslag vid förberedelser av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet.

Inom offentlig sektor är det vanligt att olika verksamheter drivs integrerat inom samma förvaltning eller bolag. En eller flera av dessa verksamheter kan vara konkurrensutsatt. Risken är då påtaglig för s.k. korssubventionering mellan icke konkurrensutsatt och konkurrensutsatt verksamhet om sistnämnda verksamhet inte är organisatoriskt klart åtskild från övrig verksamhet och heller inte har en egen kostnadsredovisning. Subventionering av konkurrensutsatt verksamhet kan i sin tur ge upphov till en prissättning som inte täcker verksamhetens kostnader. Erfarenheterna av Konkurrensverkets ärendehantering och verkets särskilda undersökningar av offentliga verksamheter är också att offentliga aktörer ofta inte har särredovisat konkurrensutsatt verksamhet.

Här kan framhållas att kommunala aktörer ofta inte har analyserat eller bestämt hur indirekta kostnader, t.ex. kostnader för central administration och lokaler, på ett rimligt sätt skall fördelas på olika förvaltningar/enheter och verksamheter. Dessa kostnader kan utgöra uppemot 30 procent av de totala kostnaderna för en viss verksamhet/tjänst. Enligt Konkurrensverkets erfarenheter förekommer också att statliga myndigheter i nämnda avseende inte heller har utvecklat sin kostnadsredovisning. I Konkurrensverkets rapport "Kommunal kostnadsredovisning - konkurrensinriktade åtgärder i beställar- och utförarmiljö", utvecklas närmare vilka förbättringar som behöver vidtas beträffande kommuners och landstings kostnadsredovisning från bl.a. konkurrenssynpunkt.

Enligt Konkurrensverkets mening är det en ej utvecklad kostnadsredovisning, i kombination med att offentlig verksamhet normalt garanteras av skattemedel (se kap. 6), som kanske utgör de främsta skälen till klagomålen mot offentliga aktörers prissättning vid konkurrens med privata företag. För närvarande finns det heller inte en tillfredsställande garanti för att denna konkurrens inte snedvrids med stöd av skattemedel. Förhållanden på redovisningsområdet i offentlig sektor kan medföra en påtaglig risk att införande av konkurrens kan tendera att bli ett mål i sig i stället för ett medel för effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser.

Oklara regler och förutsättningar
Det är i vissa avseenden oklart vilka regler och förutsättningar som gäller för offentliga aktörer när dessa agerar på konkurrensmarknader. En i sammanhanget väsentlig oklarhet är vilka undantag som gäller från KomL:s förbud mot att driva spekulativ verksamhet (se kap. 3). De prejudicerande rättsfallen är förhållandevis få och det finns även motstridiga domstolsbeslut. Nuvarande överklaganderegler innebär också att det finns små möjligheter för privata företag att få rättelse med stöd av KomL om en kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag etablerar sig i en bransch, t.ex. börjar utföra måltids-, städ- eller tvätteriverksamhet på den "öppna" marknaden såsom framgår av de redovisade klagomålen till Konkurrensverket.

Ett närliggande konkurrensproblem och en oklarhet i KomL:s regelverk gäller kommunernas och landstingens möjlighet att utföra tjänster åt varandra, vilket i förekommande fall normalt skall, med hänsyn till LOU:s tillämpningsområde, föregås av en anbudstävlan. Enligt KomL gäller undantag från lokaliseringsprincipen om kommunen eller landstinget har tillfällig överskottskapacitet. För närvarande undersöker en arbetsgrupp inom regeringskansliet förutsättningarna för kommuner och landsting att i vissa fall få utföra s.k. extern uppdragsverksamhet och därmed undantas från bl.a. lokaliseringsprincipen (se kap. 1).

Ett väsentligt konkurrensproblem är också offentlig stödgivning till enskilda företag. Den som får stödet får en konkurrensfördel och det gäller alltid att väga stödets positiva effekter på sysselsättning mot negativa effekter på konkurrensen på berörd marknad. I berörda statliga förordningar ges dock i princip ingen vägledning hur stöd skall utgå för att konkurrensintresset skall kunna beaktas tillsammans med andra mål med stödet (se avsnitt 6.2.3). KomL har relativt klara regler för stödgivning, men reglerna innebär att ett företag som inte är kommunmedlem inte får överklaga ett kommunalt beslut om stöd till företagets konkurrent och därmed få rättelse (se avsnitt 3.2).

Ibland har, som framgår av klagomål till Konkurrensverket, offentlig verksamhet privatiserats samtidigt som relativt omfattande stöd givits till denna verksamhet. Stödet har givits som direkta bidrag, nedsättning av hyror, förmånliga villkor för uthyrning av nödvändig utrustning m.m. Sådana fall av stödgivning har såvitt Konkurrensverket känner till inte prövats av domstol enligt KomL:s bestämmelser. Om berörd stödgivning skall likställas med stöd till enskilda näringsidkare enligt KomL:s bestämmelser kan heller inte sägas med säkerhet.

En bakgrund till KomL:s bestämmelser om att kommuner och landsting i princip inte får ge stöd till näringslivet är att staten skall svara för denna uppgift. I Sverige har det också utformats ett stort antal centrala och regionala stödprogram i syfte att stimulera bl.a. näringslivet inom olika områden, främst utifrån sysselsättningspolitiska mål. Former och regler för stödgivning är fastlagda i lagar och specificeras sedan i stödförordningar och andra författningar, i regleringsbrev samt i instruktioner för myndigheter eller andra organisationer som svarar för stödgivningen. Av Konkurrensverkets rapport "Offentligt stöd till näringslivet", som tillställts regeringen i mitten av 1994, och av de ärenden som redovisas i föreliggande rapport, framgår att statliga myndigheter inte alltid har kunskap om vilken effekt en viss stödgivning kan få på marknadens konkurrensförhållanden.

Konkurrenssnedvridningar som kan följa av offentlig stödgivning gäller, förutom direkta stöd till företag, även indirekta stöd. Exempelvis framkommer det av Konkurrensverkets ärenden att kommunala aktörer som uppträder på en konkurrensmarknad samtidigt har uppdrag från den egna kommunen eller landstinget utan att detta föregåtts av en upphandling genom anbudskonkurrens. Detta skydd mot konkurrens får ses som en klar fördel, särskilt när dessa "direktköp" från den egna förvaltningen täcker en väsentlig del av den totala verksamhetens intäkter.

Av Konkurrensverkets ärenden framkommer också att kommunen eller landstinget ibland har tecknat kontrakt med eget bolag om att utföra en viss tjänst åt kommunen eller landstinget för en relativt lång tidsperiod. Dessa avtal innehåller också ibland s.k. förlängningsklausuler som innebär att sådana avtal i princip kan förlängas i "det oändliga" om någon av avtalsparterna inte säger upp avtalet. Det finns enligt Konkurrensverkets mening skäl att anta att denna form av förlängningsklausuler är vanligt förekommande. Att förlänga sådana avtal ett flertal gånger motverkar syftet med LOU, dvs. att utnyttja konkurrensen på marknaden för att erhålla förmånliga inköpsvillkor. Det är dock oklart vad som gäller enligt LOU i sådana fall.

Det är också fråga om indirekt stödgivning när kommuner eller landsting ger jämförelsevis förmånliga lån inklusive kommunal borgen till sina bolag. Av redovisade fall i avsnitt 4.6 framgår också en form av indirekt stödgivning som innebär att myndigheter anslår medel för marknadsföring av egen konkurrensutsatt verksamhet som kan ha inneburit en i sammanhanget klar konkurrensfördel.

Otillräckliga förberedelser och kunskaper om konkurrenslösningar
Införandet av konkurrens i offentlig sektor har ibland utmärkts av otillräckliga förberedelser. Syftet med konkurrenslösningar och vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att privata företag skall få utföra verksamhet åt kommunen eller landstinget har t.ex. inte fastställts i förväg. Detta framgår bl.a. av fallet med Landstinget Dalarna respektive Bohuslandstinget och anbudskonkurrens om egenregi-verksamhet/vårdtjänster (se avsnitt 4.2 respektive 4.6). Sistnämnda fall visar också att även om extern anbudsgivare i förhållande till egenregi-enhet skulle lämnat det förmånligaste anbudet (pris- och kvalitetsmässigt) har den externa anbudsgivaren i princip inte någon möjlighet att med stöd av lagstiftningen på upphandlingsområdet få rätt mot kommunen eller landstinget om egenregi-enheten skulle utses till "vinnare".

I andra fall kan, som nämns ovan, verksamheter ha privatiseras utan inslag av konkurrens samtidigt som relativt omfattande subventioner och bidrag givits till den privatiserade verksamheten (se t.ex. avsnitt 4.4 om tandvård och fallen som rör Göteborgs läns landsting och Kronobergs läns landsting). Dessa klagomål handlar i grunden om att berörda företag inte anser att man kan konkurrera på lika villkor med den privatiserade verksamheten under rådande förutsättningar. I sådana fall kan man knappast inte tala om konkurrenslösningar. Redovisat beteende kan bli en dyr lösning för invånarna/skattebetalarna jämfört med en konkurrensutsättning av verksamheten.

I andra ärenden blir i stället frågan vad myndigheten vill uppnå med att konkurrera med egen verksamhet på marknaden. I fallet med Försvarsmakten och beställningstrafik med buss (avsnitt 4.5) tycks det främsta syftet vara att öka intäkterna i verksamheten. Att utnyttja konkurrens som ett medel att effektivisera egen verksamhet har inte nämnts i detta fall. Det gäller också i princip de fall där kommunala aktörer börjat konkurrera på marknaden utan att den del av verksamheten, oftast merparten, som tillhandahålls egen kommun eller eget landsting är konkurrensutsatt.

En slutsats av redovisade ärenden blir att otillräckliga förberedelser och kunskaper om en konkurrensmarknads funktionssätt har bidragit till att införande av konkurrens, eller vad man ibland närmast felaktigt kallat konkurrenslösning, i offentlig sektor inte alltid tycks ha blivit en lyckad lösning för invånarna/skattebetalarna.

Få anmälningar jämfört med problemens omfattning
Oftast är det mindre företag som klagar hos Konkurrensverket på offentliga aktörers beteende i konkurrenssammanhang. Det främsta skälet torde vara att dessa företag i allmänhet konkurrerar på lokala eller regionala marknader och att dessa företags större eller största kunder ofta är stat, kommun och/eller landsting. Som nämns inledningsvis i denna rapport (kap. 1) skall Underprissättningsutredningen särskilt uppmärksamma de små och medelstora företagens situation och problem.

Anmälningarna till Konkurrensverket är sannolikt få jämfört med omfattningen av redovisade konkurrensproblem. Denna slutsats grundas bl.a. på otaliga samtal och frågor som verket får från företag som ansett sig förfördelade av myndigheter. Samtidigt har man upplyst om att man inte vill göra en anmälan då detta antas leda till minskade möjligheter att i framtiden göra affärer med den offentliga sektorn. Här kan nämnas att den offentliga sektorn beräknas köpa varor och tjänster i storleksordningen 200 - 250 miljarder kronor per år, varav kommuner och landsting svarar för den övervägande delen.

Nämnda "affärsmotiv" för att inte anmäla ett visst agerande kan väga tyngre hos företag med rikstäckande verksamhet än hos företag som främst agerar på lokala eller regionala marknader. Den förstnämnda företagskategorin har generellt sett relativt större ekonomisk riskspridning då man i många fall har ett stort antal kommuner och landsting som kunder. En enstaka förlorad affärsmöjlighet har därvid inte lika stor ekonomisk betydelse jämfört med lokala företag.

En ytterligare orsak till att företag avstår från att göra anmälan till Konkurrensverket torde vara att man, efter bl.a. Konkurrensverkets information, känner till de små möjligheter som finns att få rättelse med stöd av KL vid underprissättning och skattesubventionering av konkurrensutsatt verksamhet. Här bör framhållas att tillkomsten av LOU har bidragit till större rättssäkerhet för enskilda anbudsgivare vid offentlig upphandling. Denna lag, liksom lagen om otillbörligt beteende vid offentlig upphandling (se bilaga 2), kan dock inte tillämpas vid ett konkurrensbegränsande beteende vid offentlig upphandling som görs inom ramen för den offentliga aktörens producentroll, t.ex. när den offentliga aktören sätter priser som understiger verksamhetens kostnader.

6 Överväganden och slutsatser - förslag till åtgärder

6.1 Överväganden och slutsatser

6.1.1 Olika finansieringsförutsättningar

Ett skäl till att särskilda krav skall ställas på offentliga aktörer när dessa konkurrerar med privata företag på fungerande konkurrensmarknader är de oftast helt skilda förutsättningar som gäller för respektive verksamhet. Dessa skillnader gäller främst möjligheten att finansiera verksamheten.

Kommunal verksamhet styrs av särskilda lagar och kommunalpolitiska beslut. Vidare finansieras den kommunala verksamheten ytterst med skattemedel. Det är också vanligt att det till kommunal verksamhet knutits en s.k. kommunal borgen (se avsnitt 6.1.3). Dessa förhållanden innebär i praktiken att kommunal verksamhet och dess kapitalbehov garanteras av invånarna/skattebetalarna. Kommunal verksamhet drivs därför med ett litet ekonomiskt risktagande jämfört med privata företag. Vidare skall kommunal verksamhet inte i normalfallet ha som primärt syfte att ge ekonomisk vinst (se avsnitt 3.1).

Dessa slutsatser om bl.a. ett litet ekonomiskt risktagande i kommunal verksamhet styrks av en undersökning som gjorts om kommunägda företag (bl.a. aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar) av Statistiska Centralbyrån (SCB) i samarbete med Svenska Kommunförbundet. Undersökningen, som avsåg företagens ekonomiska förhållanden år 1990, omfattade samtliga kommunägda rörelsedrivande företag. Dessa var ca 1400, varav aktiebolagen utgjorde drygt 900. Det framgår i rapporten att antalet företag successivt ökat. Under 1980-talet var ökningen ungefär 25 procent. Främst har antalet aktiebolag ökat. Slutsatser i SCB:s rapport om dessa bolag är bl.a. följande.

> "Kommunerna - som ägare - ställer inga större avkastningskrav på insatt eget kapital i kommunägda aktiebolag, anger få ekonomiska krav på verksamheten, fyller på medel som saknas, garanterar ofta förlusttäckningen redan i bolagsordningen..." Vidare framförs i rapporten att dessutom " är ofta ägarna själva de största kunderna och konkurrens saknas." Liknande slutsatser kan också dras om kommunala bolag som berörs i vissa av redovisande ärenden enligt

föreliggande rapport. Ytterligare slutsatser i SCB:s rapport är att de "kommunägda aktiebolagen tar uppenbarligen större ekonomiska risker än vad privata aktiebolag kan ta eftersom ägarna ställer upp och "täcker läckor". De överlever flera års negativa resultat, en del kan även existera med negativt eget kapital."

Sedan år 1990 har antalet kommunägda företag fortsatt att öka. År 1993 fanns det enligt SCB ca 1450 sådana rörelsedrivande företag. Dessa företag omsatte år 1993 drygt 115 miljarder kronor, en ökning med omkring 60 procent sedan år 1990. Utöver nämnda företag beräknas det ha funnits ca 300 företag 1993 som drevs av kommuner gemensamt eller av en kommun tillsammans med ett privat företag. Det fanns enligt SCB även ca 120 landstingsägda företag med en omsättning på totalt ca 13 miljarder kronor.

I SCB:s rapport "Kommunägda företag 1993", som utgör en uppföljande studie av SCB:s undersökning 1990, framförs att kommunernas företag 1993 hade en låg andel eget kapital och att avkastningen på detta var lågt. Företagen hade även en förhållandevis hög skuldsättningsgrad och soliditeten i företagen var låg. I övrigt framförs slutsatser i denna SCB-rapport liknande dem som SCB framförde i sin tidigare ovan nämnda rapport, t.ex. att de kommunägda företagen tar "större ekonomiska risker än vad privata företag kan ta eftersom ägarna i större utsträckning fyller upp ett negativt eget kapital."

De skilda förutsättningar som generellt sett råder för verksamhet som drivs i kommunal respektive privat regi på en konkurrensmarknad innebär snedvridna konkurrensförhållanden. Det kan i sin tur leda till negativ påverkan på marknadens effektivitets- och produktivitetsförhållanden. Dessa slutsatser får även anses gälla vid konkurrens mellan statlig och privat verksamhet under likartade förutsättningar.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet har presenterat ett förslag (Ds 1995:13) i mars 1995 om att kommuner och landsting bl.a. skulle ges möjlighet att utföra tjänster åt varandra på området för lokal och regional linjetrafik, den s.k. länsbolagstrafiken. Sådana köp av tjänster från en kommunal förvaltning eller kommunalt bolag skall normalt föregås av en upphandling genom anbudskonkurrens enligt reglerna i LOU. Om möjlighet till extern uppdragsverksamhet erhålls, dvs. undantag ges från lokaliseringsprincipen (se avsnitt 3.1), kan det erfarenhetsmässigt sägas att problemen med underprissättning och skattesubventionerad konkurrens torde öka. Ett annat problem i

sammanhanget är att subventionerade priser vid försäljning av tjänster mellan två kommuner i praktiken innebär, att en del av kommunalskatten från invånarna i den kommun som svarar för subventionen går till den kommun som erhåller subventionen.

6.1.2 Konkurrenslagen och underprissättning

Konkurrensverkets slutsats av ärendehanteringen som rör ifrågasatt underprissättning av offentliga aktörer blir, att möjligheten att ingripa med stöd av KL är begränsad. En orsak är att KL:s bestämmelser som rör underprissättning kan anses ha som utgångspunkt de förutsättningar som gäller vid konkurrens mellan företag på en marknad där ett företags finansieringskällor är intäkterna från kunderna samt eget och lånat riskkapital. Sådana företags agerande styrs främst utifrån affärsmässiga grunder och verksamhetens ekonomiska resultat beror i hög grad eller helt på företagets effektivitet och därmed konkurrensförmåga. Detta skall jämföras med offentliga myndigheter och företag vars verksamhet delvis anslags-/skattefinansieras och där verksamheten i första hand styrs av särskilda lagar och politiska mål. Dessa myndigheter och företag har heller inte primärt ett vinstsyfte med verksamheten. Här kan också erinras om KomL:s rättsprinciper på det kommunala området och reglerna i avgiftsförordningen (1992:191) på det statliga området. Redovisade förhållanden medför, jämfört med affärsmässigt drivna företag på fungerande konkurrensmarknader, att dessa offentliga organisationer inte har samma incitament att anpassa verksamheten till ändringar i marknadens utbuds- och efterfrågeförhållanden.

En kommunal aktör kan med tillskott av skattemedel hålla låga priser, jämfört med priset på en fungerande konkurrensmarknad, under en lång tidsperiod utan att träffas av KL:s förbud. Därigenom kan den kommunala aktören öka sin marknadsandel. Först när aktören blir marknadsdominerande kan det prövas om en ifrågasatt underprissättning är förenlig med KL. Även vid marknadsdominans är det svårt att få belägg för underprissättning i strid med KL, främst med hänsyn till att sådan prissättning måste ha ett visst syfte eller uppfylla vad som kan kallas ett avsiktskriterium.

Avsiktskriteriet vid prövning av ifrågasatt underprissättning enligt KL kan sägas innebära, med hänsyn till KL:s förarbeten (prop. 1992/93:56) och EG:s rättspraxis, att det skall visas att ett dominerande företags syfte med att hålla lägre priser än ett konkurrerande företag är att "slå

ut" denne eller hindra alternativt försvåra marknadsinträde av konkurrerande företag. Sedan detta syfte har uppnåtts är det företagets avsikt att åter höja priset. En sådan prissättningsstrategi får därmed, enligt Konkurrensverkets mening, anses ingå i en närmast långsiktig plan för att maximera företagets ekonomiska vinst. Vinstmotivet kan således sägas ha en central roll vid prövning av underprissättning. KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning får i denna del, enligt Konkurrensverkets uppfattning, anses ytterst syfta till att skydda konsumenten mot "oskäligt" höga priser.

Vid prövning av underprissättning är avsiktskriteriet en mycket viktig faktor. Utan denna skulle prövningen kunna tendera att i huvudsak bli en avstämning av förhållandet mellan kostnader och pris, dvs. en prövning av närmast prisreglerande natur. Det kan få oönskade effekter från konkurrenssynpunkt. På en fungerande konkurrensmarknad anpassas priset till ändrade utbuds- och efterfrågeförhållanden. Ändrade marknadsförutsättningar kan exempelvis medföra att företaget får sänka priset under vad som för tillfället motsvarar kostnaderna för att tillhandahålla företagets varor eller tjänster. Avsiktskriteriet blir här ett viktigt inslag för att inte hindra denna typ av normala prisändringar på en konkurrensmarknad. När det är fråga om en offentlig aktör, som inte har ekonomisk vinst som primärt mål och dessutom har möjlighet att skattesubventionera verksamheten, så avviker förutsättningarna i förhållande till vad som normalt får anses förknippas med nämnda avsikt, dvs. kort sagt att "slå ut" en konkurrent i vinstsyfte, vid prövning av underprissättning enligt KL.

Statliga myndigheter samt kommunala förvaltningar och företag som agerar i en konkurrenssituation, företräder det allmännas intresse och ett huvudsyfte med deras verksamhet är i allmänhet något annat än att ge ekonomisk vinst. Nämnda offentliga aktörer kan således oftast inte sägas ha för avsikt att "slå ut" konkurrenter med det syfte som enligt Konkurrensverkets mening krävs vid prövning av underprissättning. Konkurrensverkets slutsats blir att nämnda offentliga aktörer med stöd av skattemedel kan hålla låga priser när man konkurrerar med andra företag, utan att detta ofta kan anses vara en underprissättning i KL:s mening.

Den tidsperiod då en offentlig aktör kan hålla priser som understiger priset vid fungerande konkurrens kan, med hänsyn till dennes finansiella styrka, bli lång. Då behöver den offentliga aktören inte vara marknadsdominerande, enligt definition vid KL-prövning (se avsnitt 2.1), för att

det skall uppstå skadliga effekter på marknadens produktivitets- och effektivitetsförhållanden. Som framgår av de redovisade ärendena enligt kap. 4 så har KL ofta inte befunnits tillämplig vid prövning av ifrågasatt underprissättning av offentliga aktörer på grund av att dessa inte bedömts vara dominerande på marknaden i KL:s mening.

Risken för skadliga effekter på marknaden när offentliga aktörer sätter priser som understiger priserna vid fungerande konkurrens blir påtaglig i en lågkonjunktur med svag efterfrågan då ett företags priser kan få sättas under vad som motsvarar kostnaden för verksamheten. Tidsperioden för när priserna understiger kostnaderna beror främst på lågkonjunkturens längd, företagets ekonomiska uthållighet och hur snabbt företaget kan anpassa kapacitet och kostnadsnivå till rådande marknadsförhållanden. En offentlig aktör har, av ovan redovisade skäl, inte lika starka ekonomiska incitament som ett privat företag att anpassa sig till ändrade marknadsförutsättningar. Det innebär att om den offentliga aktören, med stöd av skattemedel, tillämpar priser som ligger under priset på en fungerande konkurrensmarknad kan resultatet på sikt bli att effektivare företag får lämna marknaden.

Graden av negativ påverkan på marknadens långsiktiga konkurrensförhållanden har ett starkt samband med nya företags möjligheter att etablera sig. Även om etableringströsklarna på en marknad är låga kan det redovisade marknadsbeteendet av en finansiellt stark aktör minska benägenheten för nyetableringar på marknaden. Detta blir fallet om det bedöms vara förenat med höga kostnader och stor affärsrisk att utmana en aktör som får anses ha ett stort övertag i ekonomiskt avseende.

6.1.3 Kommunala aktörer på konkurrensmarknader

Av anmälningarna till Konkurrensverket framgår bl.a. att kommuner driver näringsverksamhet på olika marknader i konkurrens med privata företag, t.ex. genom bolag som utför fastighetsförvaltning (industrifastigheter), tvätteritjänster och måltidsverksamhet åt andra kunder vid sidan av den egna kommunen eller landstinget. Dessa bolag har ofta fått ett långtidskontrakt med kommunen eller landstinget, utan att detta föregåtts av en upphandling genom anbudstävlan, om att ensamma få sälja varor och tjänster åt den egna kommunen eller landstinget. Denna ensamrätt gäller i sådana fall ofta en dominerande del av företagets verksamhet/försäljning, som därigenom är skyddad från konkurrens. I vissa fall har kommuner och landsting uttalat en ambition att när

kontraktstiden löpt ut låta bolaget konkurrera om verksamheten med andra anbudsgivare.

Ett skäl som ofta anförts från kommunalt håll för att täcka ekonomiska förluster i kommunala företag som agerar på konkurrensmarknader är att detta ligger i ägaransvaret och även görs av privata företag, t.ex. via koncernbidrag. Mot detta skall ställas att möjligheten att med skattemedel finansiera förluster i kommunala företag ger dessa en särställning jämfört med privata företag. De sistnämndas förlusttäckning får normalt göras med eget och lånat riskkapital och/eller med överskott från tidigare år. Allmänt sett kan därför sägas att privat verksamhet inte varaktigt kan ha bristande lönsamhet. En följd kan därför ytterst bli att verksamheten avvecklas. Detta utgör ibland ett nödvändigt inslag på en konkurrensmarknad där utbudet av varor och tjänster måste anpassas till konkurrensen och efterfrågan på marknaden.

Till ett kommunalt företags finansiella styrka hör också möjligheten att erhålla kommunal borgen. Denna utgör i praktiken en garanti för att invånarna/skattebetalarna svarar för företagets ekonomiska åtaganden. Ett kommunalt företag som får kommunal borgen har därför normalt - jämfört med privata företag - ett betydligt mindre ekonomiskt risktagande, bättre möjligheter att klara kapitalförsörjningen eller att få lånebehov tillgodosett samt oftast förmånligare lånevillkor (längre amorteringstid och lägre räntor). Slutsatsen blir att möjligheten för kommunala företag att finansiera verksamheter med skattemedel inklusive fördelarna med kommunal borgen innebär klara konkurrensfördelar. En effekt av detta kan bli att företagets produktionskostnader inte anpassas till ändrade förutsättningar på marknaden. Det kan leda till höga kostnader jämfört med förhållandet på fungerande konkurrensmarknader.

Det har från kommunalt håll framförts att det inom vissa tjänsteområden inte finns någon fungerande konkurrens. I vissa fall är kommuner och landsting stora eller dominerande köpare av dessa tjänster. Detta har anförts som ett skäl för att kommunala företag och förvaltningar skulle ges möjlighet att konkurrera på marknaden och därigenom stärka konkurrensen. Oavsett rådande marknadsförhållanden är risken stor att åsyftad effekt inte uppnås med hänsyn till de skilda förutsättningar som för närvarande gäller för privata och kommunala aktörer från konkurrenssynpunkt. Konkurrensverket har också varit negativt till förslag, bl.a. från den statliga Lokaldemokratikommitten, att kommunerna och landstingen i princip skulle fritt få agera på konkurrensmarknader. Ett skäl för detta ställningstagande har varit att förslagen inte förenats med

krav som inneburit en tillfredsställande garanti för att konkurrensen inte snedvrids med stöd av skattemedel.

Idag saluför, förutom kommunala företag, även kommunala förvaltningar sina tjänster till andra kunder än den egna kommunen/landstinget. Detta framgår av ärenden som redovisas i kap. 4. Oavsett att nämnda agerande kan ifrågasättas utifrån bestämmelser i KomL krävs enligt Konkurrensverkets mening bl.a. klara och långsiktiga regler för kommuner och landsting när dessa konkurrerar med andra företag. De skäl som talar för att det från konkurrenssynpunkt skall ställas särskilda krav på den kommunala sektorn gäller också i allt väsentligt statliga myndigheter under likartade förutsättningar.

6.1.4 Olika mål för offentlig verksamhet

I vissa typer av ärenden i denna rapport framträder vid sidan av konkurrensintresset intressen som har att göra med andra samhällspolitiska mål, bl.a. sociala och bostadspolitiska mål. Dessa ärenden gäller främst dels ifrågasatt underprissättning av varor och tjänster som tillhandahålls av företag inom den statliga Samhallkoncernen (se avsnitt 4.6), dels stöd som kommuner ibland ger till egna bostadsföretag i form av hyresförlustgaranti, förmånliga lån m.m. (se avsnitt 4.4).

Ett syfte med Samhallföretagens verksamhet är att rehabilitera arbetsskadade och underlätta för personer med bl.a. funktionshinder att få arbete på den "reguljära" arbetsmarknaden. Samhall tillverkar och säljer produkter i konkurrens med andra företag. Med hänsyn till syftet med verksamheten är Samhallföretagen inte generellt sett konkurrenskraftiga i sedvanlig bemärkelse. Samhallföretagen erhåller också statligt stöd i syfte att kompensera denna skillnad mot andra företag. Optimalt från konkurrenssynpunkt är att stödet till Samhall fördelas mellan företagets olika produkter så att detta stöd motsvarar skillnader i kostnader och effektivitetsgrad mellan Samhallföretag och dess konkurrenter på berörda marknader. Detta innebär svåra mätproblem och sannolikt är det ofta omöjligt att uppnå denna stödfördelning. Det kan bidra till att ett Samhallföretags priser inte alltid uppfyller Samhallkoncernens målsättning att sätta priser som motsvarar marknadspriset.

Utifrån nämnda förutsättningar kan det bli ett inte oväsentligt konkurrensproblem om Samhallföretag blir marknadsdominerande på ett produktområde och blir prisledare på marknaden. En prissättning i detta

fall som understiger priserna på en fungerade konkurrensmarknad kan, i högre grad än när företaget inte innehar prisledarskap, medföra negativa effekter på marknadens konkurrens- och effektivitetsförhållanden. Här bör uppmärksammas att det finns ett särskilt organ Kontaktrådet - Samhall - Näringslivet, som bl.a. har uppgiften att analysera Samhalls priser.

Kommunerna och deras bostadsföretag (allmännyttan) har ofta förenat ett ansvar för bostadsförsörjningen med andra mål, främst sociala och andra bostadspolitiska mål. Detta innebär ofta en konflikt mellan en hyressättning på marknadsmässiga grunder och en hyra som bestäms med hänsyn till bostadspolitiska mål. Ett kommunalt bostadsföretag har dock i det flesta fall bättre förutsättningar än sina konkurrenter att erhålla jämförelsevis låga kapitalkostnader för bostadsfinansieringen. Om ett kommunalt bostadsföretag därutöver kan få bidrag på grund av utfästelser i förväg om kapitaltillskott vid t.ex. hyresförluster eller en generell täckning av ekonomiska förluster i verksamheten, som framgår av redovisade fall i avsnitt 4.5, finns det risk för ett minskat kostnadsmotstånd inom den kommunala fastighetsförvaltningen. Det kan medföra att kostnaderna blir höga för att uppnå de bostadspolitiska målen.

Då hyresnivån i kommunala fastigheter dessutom ofta styr hyressättningen i det övriga fastighetsbeståndet i kommunen kan kontinuerliga tillskott av skattemedel till det kommunala företaget leda till en från effektivitetssynpunkt ej optimal företagsstruktur på bostadsmarknaden. Därmed kan effekten bli höga kostnader för bostadsförsörjningen. Det finns dock inte alltid enkla svar på hur olika intressen och mål inom bostadsförsörjningens område skall kombineras för att få den bästa lösningen från samhällsekonomisk utgångspunkt.

Härutöver kan nämnas att det ibland kan vara ett intresse från det allmännas sida att via prissättningen erbjuda skattesubventionerade tjänster åt invånarna. En offentlig prissättning kan också vara en följd av särskild reglering eller lagstiftning.

6.1.5 Möjligheter till rättslig prövning

Konkurrensverkets slutsats av handläggningen av klagomålsärenden som rör offentliga aktörer och konkurrensförhållanden är att enskilda näringsidkare och andra juridiska personer ofta har begränsade, i vissa

fall inga, möjligheter att få sin sak rättsligt prövad vid den form av konkurrensbegränsningar som aktualiseras i denna rapport. Ett företag som t.ex. anser sig lida ekonomisk skada på grund av ett kommunalt beslut om stöd till företagets konkurrent har inte möjlighet att överklaga ett sådant beslut om företaget inte är kommunmedlem i KomL:s mening. Detta gäller också kommunalt beslut om att egen förvaltning eller eget bolag skall agera på konkurrensmarknader. Vidare kan beslut av kommunala företag överhuvudtaget inte överklagas. Att alla företag får rätt att överklaga när man berörs av beslut i dessa fall är ett väsentligt konkurrensintresse. Det kan också vara svårt för ett företag att få kännedom om att kommunen eller ett kommunägt företag t.ex. beslutat att börja driva konkurrerande verksamhet med företaget. Det kan innebära att möjligheten att överklaga detta beslut faller på formella grunder (se avsnitt 3.2).

Berörda lagar (KL, LOU, LIU och KomL) är heller inte enligt Konkurrensverkets mening tillräckliga för att tillvarata konkurrensintresset vid beteenden som kan kopplas till offentliga aktörer i en företagar- eller producentroll (se kap. 5). Därför bör bättre förutsättningar skapas för att få konkurrensneutrala villkor när offentliga aktörer konkurrerar med privata företag. I sammanhanget är det viktigt med långsiktiga och klara regler.

Från kommunalt håll framförs ofta att principen om den kommunala självstyrelsen skulle förhindra eller åtminstone vara näst intill ett avgörande hinder för att införa regler som gäller förutsättningar för konkurrensneutralitet på marknaden. Berörda konkurrensfrågor har dock oftast väsentliga inslag av näringslivsintressen på riksnivå. En utökning av t.ex. kommunal näringsverksamhet berör således ofta konkurrensförhållanden på marknader som geografiskt omfattar betydligt större områden än aktuell kommun eller aktuellt län. Det är också i princip samma typ av konkurrensproblem som kan följa av att kommunala aktörer subventionerar egen konkurrensutsatt näringsverksamhet, via t.ex. prissättningen, som när offentligt stöd utgår till enskilda företag. Offentlig stödgivning är numera i princip en statlig angelägenhet.

6.2 Förslag till åtgärder

6.2.1 Offentliga aktörer, näringsverksamhet och underprissättning

Inledning

Som framgår av ärenderedovisningen i avsnitt 4.2 och 4.3 har Konkurrensverket vid prövning av ifrågasatt underprissättning av kommunala aktörer (företag och förvaltningar) samt statliga myndigheter oftast bedömt att prissättningen inte varit i strid med KL. Det är främst två skäl som lett till denna slutsats. För det första har Konkurrensverket ansett att den offentliga aktören inte haft en dominerande ställning på marknaden enligt den definition av sådan marknadsställning som gäller vid prövning enligt 19 § KL (se avsnitt 2.1). För det andra har verket bedömt att den avsikt som bör kunna förknippas med underprissättning, enligt KL:s förarbeten (prop. 1992/93:56) och EG:s rättspraxis, inte har funnits. I dessa fall har det därför oftast inte varit aktuellt att undersöka sambandet mellan den offentliga aktörens priser och verksamhetens kostnader. Här kan också pekas på Konkurrensverkets erfarenheter av redovisningssystemen i offentlig sektor och svårigheten att klarlägga sambandet mellan offentliga aktörers priser och kostnader (se kap. 5).

I Sverige har inte något fall av underprissättning enligt KL prövats av domstol. I förarbetena (prop. 1992/93:56) till KL kommenteras inte underprissättning av offentliga aktörer. Enligt Konkurrensverkets uppfattning får det också anses gälla att prövning av underprissättning enligt KL i princip skall vara densamma oavsett om företaget är privat- eller offentligtägt. Syftet med KL:s förbud mot underprissättning, såsom detta framträder i förarbetena (prop. 1992/93:56) till KL och EG:s rättspraxis, är i korthet att hindra ett dominerande företag att "slå ut" en konkurrent för att därefter kunna tillämpa "oskäligt" höga priser.

EG-praxis vid underprissättning, som skall vara vägledande vid prövning enligt KL, gäller privata företag. Konkurrensverkets erfarenheter av prövning av underprissättning av privata företag eller sådana aktörer, vars beteende i första hand styrs utifrån affärsmässiga motiv eller ett ekonomiskt vinstintresse, är att det är svårt att fastslå underprissättning i KL:s mening. Enligt Konkurrensverkets mening kommer det därför sannolikt, av skäl som nämns i avsnitt 6.1.2, att bli särskilt svårt att kunna fastslå underprissättning enligt KL när prövningen gäller kommunala företag och förvaltningar samt statliga myndigheter. Det innebär troligen också att det kommer att ta lång tid att få en utvecklad rättspraxis i fråga om när dessa aktörers prissättning är i strid med KL.

Även internationella erfarenheter visar att det är svårt att fastställa och ingripa mot underprissättning med stöd av konkurrenslagstiftning.

Ovannämnda offentliga aktörer intar enligt Konkurrensverkets mening en särställning på marknaden, främst med hänsyn till möjligheten att med stöd av skattemedel subventionera sina priser på varor och tjänster som saluförs på en konkurrensmarknad. Resultatet kan bli att marknadsutveckling och marknadseffektivitet påverkas negativt, dvs. risk finns för samhällsekonomiska förluster. Dessa slutsatser gäller även när den offentliga aktören har en relativt liten marknadsandel. Som framgår av Konkurrensverkets ärenden enligt avsnitt 4.2 och 4.3 kan detta särskilt gälla lokala marknader som utmärks av konkurrens mellan bl.a. små företag.

Offentliga aktörer, konkurrens och subventioner - förslag till åtgärder
En uppgift för Underprissättningsutredningen är att föreslå åtgärder för att bl.a. "stärka möjligheterna till en konkurrensrättslig eller annan prövning av de konkurrensproblem som finns i samband med offentlig näringsverksamhet." I och för sig kan det övervägas att införa särskilda regler som syftar till att bättre kunna ingripa mot underprissättning i offentlig sektor. Enligt Konkurrensverkets erfarenheter är detta dock inte ett effektivt sätt att lösa aktualiserade konkurrensproblem. Sådana regler blir närmast ett medel eller en metod för att försöka komma till rätta med symptomen på konkurrensproblemen men påverkar inte upphovet till problemen.

Det grundläggande konkurrensproblemet följer av att offentliga aktörer bedriver näringsverksamhet på traditionella konkurrensmarknader och att dessa aktörer kan subventionera verksamheten med skattemedel, vilket normalt också medför att man har ett jämförelsevis litet ekonomiskt risktagande. Dessa problem får sägas ha ökat under senare år på grund av att offentlig näringsverksamhet, som drivs i konkurrens med privata företag, har fått ökad omfattning. Till detta har bidragit bl.a. tidigare förslag om den s.k. sambruksprincipen (se kap. 1). De nuvarande oklara reglerna i KomL om kommuners och landstings rätt att driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader, i kombination med denna lags begränsade möjlighet att överklaga berörda kommunala beslut, torde också ha ett samband med det ökade inslaget av kommunala aktörer på konkurrensmarknader.

Mot denna bakgrund är det angeläget att det fastställs ett långsiktigt och kraftfullt regelverk för sådan offentlig verksamhet som bedrivs på

konkurrensmarknader. En första åtgärd bör vara att bättre klargöra vilka slag av näringsverksamhet som statliga myndigheter, kommuner och landsting får bedriva i konkurrens med andra aktörer. Denna fråga är bl.a. knuten till KomL:s bestämmelser samt sambruksprincipen (se avsnitt 6.2.2). Konkurrensverkets principiella inställning är att varken statliga myndigheter eller kommuner och landsting skall driva näringsverksamhet på sådana varu- och tjänsteområden där det finns en fungerande konkurrens. I sådana fall är den enda acceptabla lösningen från konkurrenssynpunkt att nämnda aktörer vid behov köper varan eller tjänsten på marknaden efter anbudstävlan. Dessa slutsatser gäller självfallet inte myndighetsutövning.

Förutom att fastställa för vilka slag av näringsverksamhet som statliga myndigheter, kommuner och landsting får bedriva på konkurrensmarknader behövs även bl.a. effektiva regler för att klara det nuvarande problemet med att offentliga aktörer kan skattesubventionera varor och tjänster som saluförs på konkurrensmarknader. Det åligger närmast Underprissättningsutredningen att föreslå sådana regler. Konkurrensverkets principiella uppfattning är att sådana regler bör innebära, att det inte blir tillåtet för berörda offentliga aktörer att subventionera verksamheter som bedrivs på konkurrensmarknader.

Sådana subventioner kan vara av direkt eller indirekt natur. I sistnämnda fall avses t.ex. när en offentlig aktörs priser understiger den aktuella verksamhetens kostnader eller att denna verksamhet har andra fördelar, exempelvis att lokalhyran bestäms till ett belopp som ligger under marknadshyran alternativt kostnaderna för lokalen. En annan indirekt form av subvention är kommunal borgen. Privata företag har normalt inte denna form av ekonomisk säkerhet. Direkta subventioner som inte bör tillåtas i detta sammanhang är exempelvis skattebidrag till kommunala företag för att täcka ekonomiska förluster.

Vid utformning av regler som rör offentliga aktörers möjlighet att, direkt eller indirekt, subventionera egen verksamhet som bedrivs i konkurrens med andra företag bör det beaktas vad som ovan nämns i avsnitt 6.1.4 om olika mål för offentlig verksamhet.

Överklagande av kommunala beslut

En grundprincip enligt KomL är att kommuner och landsting inte skall driva vad som närmast kan kallas traditionell näringsverksamhet (se avsnitt 3.1). En bakgrund till denna bestämmelse är den affärsrisk som är förknippad med sådan verksamhet, dvs. skattemedel får inte riskeras

genom att kommuner och landsting bl.a. driver traditionell näringsverksamhet i konkurrens med andra företag.

Utvecklingen mot ett ökat inslag av offentliga aktörer som uppträder på konkurrensmarknader har ökat behovet av godtagbara garantier för att det inte blir en skattesubventionerad konkurrens och därmed sammanhängande effektivitetsproblem. Som framgår av redovisade överklaganderegler enligt KomL i avsnitt 3.2 har inte en enskild näringsidkare som inte är kommunmedlem möjlighet att få prövat om en kommunal aktörs inträde på en konkurrensmarknad är förenligt med den kommunala kompetensen. Beslut av kommunala företag kan överhuvudtaget inte överklagas.

KomL:s regler för överklagande bör kompletteras i dessa fall för att stärka konkurrensintresset. Det kan ske genom att juridisk eller fysisk person som inte är kommunmedlem enligt KomL, och som berörs av ett kommunalt beslut om att kommunen skall driva näringsverksamhet, får rätt att överklaga ett sådant beslut. Den som berörs av ett kommunalt beslut kan i detta fall preciseras till, med KL:s terminologi, företag som är verksamt på samma relevanta marknad som den verksamhet det kommunala beslutet avser. Det bör också ges möjlighet att överklaga beslut av kommunalt företag att agera på konkurrensmarknader.

Enligt KomL får kommuner och landsting endast ge stöd när det finns synnerliga skäl. I likhet med vad som anförs ovan om KomL:s överklaganderegler och näringsverksamhet kan konkurrensintresset även i detta fall behöva stärkas i anslutning till kommunal stödgivning. Således bör nuvarande möjlighet att överklaga beslut om stöd till enskilda företag utvidgas, även till företag som formellt inte är kommunmedlem men som, enligt ovan givna definition, berörs av beslutet. Denna utökade möjlighet att överklaga kommunala beslut bör även avse sådana beslut som rör olika former av stödgivning till bolag som tillhör landstingets eller kommunens ägarsfär och som omfattas av ovannämnda föreslagna bestämmelser om förbud mot subventioner såsom skattebidrag och kommunal borgen.

Därutöver bör övervägas om inte särskilda regler behövs för att ge tillfredsställande garanti för att kommun och landsting följer beslut av förvaltningsdomstol. Sistnämnda förhållande utreds för närvarande inom regeringskansliet mot bakgrund av förslag som framförs i den statliga Lokaldemokratiutredningens betänkande (SOU 1993:109) Förtroendevaldas ansvar för domstolstrots och lagtrots.

6.2.2 Övriga förslag - offentligt stöd, sambruksprincipen m.m.

Nya/ändrade regler om offentligt stöd
Underprissättningsutredningen har också att överväga om nuvarande regler för offentligt stöd behöver ändras eller kompletteras. Regeringen har överlämnat Konkurrensverkets rapport "Offentligt stöd till näringslivet" till Underprissättningsutredningen. I rapporten framförs förslag att åstadkomma bättre förutsättningar för en mer konkurrensneutral stödgivning för att uppnå en ökad konsumentnytta. Förslagen, som främst gäller att ändra förutsättningar för stödgivning genom att bl.a. ändra utformning av statliga stödförordningar, är i korthet följande.

* Inför krav på konkurrensanalys vid utformningen av stöd och vid stödgivning
* rikta stöden mot små och medelstora företag
* undvik driftsstöd och stödåtgärder av indirekt natur
* låt olika stöd vara ett komplement till annan finansiering
* sänk stödbeloppet om stödet påverkar väsentliga konkurrensmedel för det stödmottagande företaget
* följ upp effekterna av stödgivningen.

Dessa åtgärder minskar risken för att offentligt stöd medför att konkurrensen på berörda marknader onödigt hämmas eller snedvrids. Befintliga stödförordningar bör därför ses över. Ett alternativ är att skapa en förordning som skall gälla som norm vid i princip all stödgivning till näringslivet. Enligt Konkurrensverkets mening bör ett långsiktigt mål vara att generella näringslivsstöd i princip avvecklas.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har också i rapporten "Företagsstödet - vad kostar det egentligen?" (Ds 1995:14), som publicerades i mars 1995, bl.a. analyserat effekter av offentlig stödgivning. Av rapporten framgår att offentligt stöd ofta inte ger avsedd effekt, t.ex. ökad sysselsättning, sett i ett långsiktigt perspektiv.

Principen om sambruk
Offentliga aktörers inträde på konkurrensmarknader har ibland gjorts med hänvisning till sambruksprincipen. Syftet med förslaget om sambruk får i sådana fall anses ha missuppfattats. Sambruksprincipen tolkad på detta sätt inom den kommunala sektorn kan också komma i strid med KomL:s bestämmelser och förbudet att driva spekulativ verksamhet. I Konkurrensverkets rapport "Sambruk i offentlig sektor -

effekter på konkurrens och effektivitet" utvecklas närmare vilka åtgärder som behöver vidtas för att principen om sambruk inte skall riskera att leda till samhällsekonomiska förluster. En åtgärd är bl.a. att statsmakterna närmare preciserar vad som avses med sambruk. Konkurrensverkets förslag till åtgärder har för övrigt Underprissättningsutredningen, enligt sina direktiv, att beakta. Frågor med anknytning till sambruk övervägs också av en statlig utredning om hur eller under vilka förutsättningar som Försvarsmaktens resurser kan användas av andra intressenter.

Kompletteringar av LOU

Reglerna i LOU är oklara i vissa fall. Från konkurrenssynpunkt är det angeläget att åtminstone två förtydliganden/tillägg görs i lagen. Det ena klarläggandet gäller s.k. avbruten anbudstävlan. Här bör det tidigare framtagna förslaget (Ds. 1994:83) genomföras, bl.a. med hänsyn till att ökad rättssäkerhet därmed uppnås för enskilda anbudsgivare. Den andra åtgärden avser att det i LOU bör preciseras vad som skall gälla vid förlängning av avtal. Förlängningsklausuler i avtal mellan en kommun eller landsting och eget bolag eller annan juridisk person, t.ex. ett privat företag, innebär i praktiken att avtal kan förlängas i princip ett obegränsat antal gånger. När sådana avtal finns mellan t.ex. kommunen eller landstinget och eget företag, utan att berörda tjänster upphandlas genom anbudstävlan, innebär detta en konkurrensfördel gentemot företagets konkurrenter. LOU kan därmed också kringgås. Effekten blir att ett syfte med lagen, nämligen att utnyttja konkurrensen på marknaden för att erhålla förmånliga inköp, sannolikt inte uppnås (se även kap. 5).

6.3 Konkurrensverkets förslag i sammandrag

Konkurrensverkets förslag till åtgärder för att minska problemen som uppkommer vid konkurrens mellan offentliga aktörer och privata företag samt vid offentlig stödgivning skall ses mot bakgrund av främst följande förhållanden och överväganden.

* Kommuner, landsting och deras bolag samt statliga myndigheter har ett antal särdrag jämfört med privata företag (finansiering med skattemedel, lägre ekonomiskt risktagande, självkostnadsprincipen m.m.).

* Utvecklingen mot att nämnda offentliga aktörer driver näringsverk-

samhet på konkurrensmarknader har inneburit ökade konkurrensproblem.

* KL kan oftast inte användas för att ingripa mot skattesubventionering och underprissättning av konkurrensutsatt offentlig verksamhet.

* Internationella erfarenheter visar att det är svårt att tillämpa konkurrenslagstiftning för att ingripa mot underprissättning av privata företag. Det är än svårare beträffande offentliga aktörer.

* Att införa särskilda regler för att ingripa mot underprissättning i offentlig sektor är endast ett medel för att försöka komma till rätta med symptomen på detta konkurrensproblem men påverkar inte upphovet till problemet. Detta problem har samband med att offentliga aktörer kan subventionera sin verksamhet med skattemedel.

* Sådana särskilda regler för offentliga aktörer är därför inte ett effektivt sätt att långsiktigt lösa problemet med skattesubventionering och underprissättning av offentlig näringsverksamhet. Om man vill komma till rätta med påvisade problem måste därför andra åtgärder vidtas.

Mot denna bakgrund framförs i denna rapport följande förslag.

* Klargör gränserna bättre för vilka slag av näringsverksamheter som kan bedrivas av statliga myndigheter, kommuner och landsting på konkurrensmarknader. En inriktning bör vara att dessa offentliga aktörer inte skall bedriva näringsverksamhet på sådana varu- och tjänsteområden där det finns en fungerande konkurrens.

* Inför kraftfulla regler för offentlig verksamhet som bedrivs på konkurrensmarknader med innebörd att det inte får ges direkta skattebidrag eller olika former av indirekta subventioner (kommunal borgen, förmånliga hyresvillkor etc.), som snedvrider konkurrensen.

* Utvidga nuvarande möjligheter enligt KomL att överklaga ett kommunalt beslut till samtliga berörda företag när beslutet avser att kommunala enheter skall driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad eller att stöd skall utgå till enskilt företag.

* Genomför förslaget (Ds 1994:83) om s.k. avbruten anbudstävling och

prövning enligt LOU. Komplettera även LOU så att det klart framgår vad som gäller vid förlängning av avtal mellan offentlig aktör och enhet inom dennes ägarsfär eller annan juridisk person.

Nya och ändrade regler bör utmärkas av långsiktighet och klarhet där rättssäkerheten för företagen ges en central roll. I den mån speciella mål för offentlig verksamhet skall prioriteras före konkurrensintresset bör detta särskilt anges.

Utöver dessa förslag har Konkurrensverket i en rapport under 1994 om offentligt stöd till näringslivet redovisat förslag för att förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden skall förbättras med avseende på berörda förhållanden. Enligt Konkurrensverkets mening bör ett långsiktigt mål vara att generella näringslivsstöd i princip avvecklas.

Därutöver har Konkurrensverket i en tidigare rapport under 1994 "Konkurrens och kommunala rättsprinciper" analyserat bl.a. de kommunala rättsprinciper som kan vara relevanta i anslutning till Underprissättningsutredningens överväganden. Vidare har Konkurrensverket i rapporten "Kommunal kostnadsredovisning" redovisat vilka krav som bör ställas på kostnadsredovisningen i kommunal sektor från konkurrenssynpunkt.

Bilaga 1

Källförteckning

Allmän förvaltningsrätt; Strömberg, Håkan, Stockholm 1986
Avbrutna upphandlingar och interna bud (Ds 1994:83)
Avgifter inom kommunal verksamhet - förslag till modifierad självkostnadsprincip (Ds 1993:16)
Civilt bruk av försvarets resurser; delbetänkande (SOU 1995:29) av Utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål
Competition Law A Practioner's Guide; Ritter, L, Braun, W. D, Rawlinson, F, Deventer 1991
Competition Law; Wish, Richard, London 1993
Den nya kommunallagen; Paulsson, Riberdahl, Westerling, Kristianstad 1993
Den offentliga sektorn, bilaga 26 till Långtidsutredningen 1990

Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 - 1992 (Ds 1994:24), rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
Det kommunala medlemskapet; delbetänkande (SOU 1992:72) av Lokaldemokratikommittén
Brister i förbudet mot underprissättning; Henrik Nielsen, Ekonomisk debatt nr 7, 1994
EF-Konkurrenceret; Fejø, Randers 1993
Företagsstödet - vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14); rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
Förtroendevaldas ansvar för domstolstrots och lagtrots; delbetänkande (SOU 1993:109) av Lokaldemokratiutredningen.
Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3 1994
Goda exempel på konkurrensutsättning; Svenska Kommunförbundet, Stockholm 1994
Handlingsoffentlighet hos kommunala företag; delbetänkande (SOU 1992:134) av Lokaldemokratikommittén
Kommunala befogenheter; Lindquist, Ulf, Stockholm 1993
Kommunal kostnadsredovisning - konkurrensinriktade åtgärder i beställar- och utförarmiljö; Konkurrensverket 1993
Kommunal rätt; Strömberg, Håkan, Stockholm 1987
Kommunal uppdragsverksamhet; delbetänkande (SOU 1992:128) av Lokaldemokratikommittén
Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13)
Kommunägda företag 1990; Statistiska Centralbyrån i samarbete med Svenska Kommunförbundet, Stockholm 1991
Kommunägda företag 1993; Statistiska Centralbyrån, Örebro 1995
Konkurrens inom den kommunala sektorn; delbetänkande (SOU 1991:104) av Konkurrenskommittén
Konkurrenslagen och EES-avtalets konkurrensregler; Carlsson, Göransson, Shuer, Göteborg 1993
Konkurrens och kommunala rättsprinciper - konsekvenser på en avreglerad elmarknad; Konkurrensverket, 1993
Konkurrens på låtsas; Werenfels Röttorp, M och Hedelin, J, Stockholm 1995
Kvalitets- och produktivitetsutveckling i sjukvården 1960 - 1992 (Ds 1994:22); rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
Lokal demokrati i utveckling; slutbetänkande (SOU 1993:90) av Lokaldemokratikommittén
Marknader och avreglering; Konkurrensverket 1994

Mot en ny kommunalrätt; Marcusson, Lena, Uppsala 1992
Nya krav och möjligheter i näringspolitiken; Näringsdepartementets strukturseкretariat, nr 1 1994, Andersson, Thomas
Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet; Marcusson, Lena, Göteborg 1989
Offentligt stöd till näringslivet - åtgärder för ökad konkurrensneutralitet; Konkurrensverket 1994
Offentliga tjänster, delrapport till Konkurrenskommittén; SPK:s (Statens pris- och konkurrensverk) bokserie 1991:3
Predatory Behaviour in UK Competition Policy; Office of Fair Trading, Myers, Geoffrey , London 1994
Predatory pricing; OECD-rapport, Paris 1989
Privata aktörer i svensk sjukvård; SNS 1995; Garpenby, Peter och Rehnberg, Claes
Sambruk i offentlig sektor - effekter på konkurrens och effektivitet; Konkurrensverket 1994
Sixteenth report on Competition Policy (1987), Commission of the European Communities
Sveriges systemskifte i fara?; Industriens utredningsinstitut 1993, Fölster, Stefan m.fl.
Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn; Statskontoret, rapport 26, 1994

Bilaga 2

Lagen om otillbörligt upphandlingsbeteende

Inledning

Den 1 juli 1994 trädde en ny lag (1994:615) i kraft vid offentlig upphandling. Lagen heter "lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling", LIU. Denna lag kan sägas främst vara ett komplement till lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU, och är tillämplig om en kommunal eller statlig aktör beter sig otillbörligt vid upphandlingen. Enligt lagen är detta ett beteende som påtagligt diskriminerar ett företag i förhållande till annat företag eller till den verksamhet som den upphandlande enheten bedriver, s.k. egenregiverksamhet, eller på något annat sätt påtagligt snedvrider förutsättningarna för konkurrens vid upphandlingen. Ett otillbörligt beteende enligt denna lag kan förbjudas för framtiden.

I förarbetena till LIU (prop. 1993/94:222) motiveras lagen med att denna skall främja en effektiv konkurrens vid anbudstävlan. Ett annat skäl är att lagen skall täcka behov som inte tillgodoses med LOU och KL. Det påpekas t.ex. att KL oftast inte kan användas mot konkurrensbegränsningar som hänförs till offentliga aktörer i upphandlarrollen.

Tillämpningsområdet för LIU är detsamma som för LOU med undantag för företag med särskilt tillstånd att driva verksamhet inom försörjningssektorerna, dvs. vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena. Det kan också nämnas att s.k. avbruten anbudstävlan inte kan prövas med LIU. Lagen kan heller inte tillämpas vid s.k. direktupphandling.

Otillbörliga beteenden
Otillbörliga beteenden från en offentlig upphandlares sida kan vara följande.

* En speciell anbudsgivare favoriseras, t.ex. genom exklusiv information om förutsättningar att utföra aktuell verksamhet.
* Anbuds- eller förfrågningsunderlag, och metod för val av anbudsgivare, utformas så att en förutbestämd anbudsgivare gynnas, t.ex. genom att olika eller otillräckliga förutsättningar ges.
* En tänkbar anbudsgivare utesluts genom kraven eller reglerna för anbudstävlingen, t.ex. en för kort anbudstid.

Marknadsdomstolen
Ansökan om att förbjuda ett upphandlingsbeteende enligt LIU görs hos Marknadsdomstolen (MD) av Konkurrensverket. Om Konkurrensverket beslutar att inte göra detta får ansökan i stället göras av konsument- eller näringslivsorganisationer eller av ett företag som berörs av upphandlingen. MD kan för framtiden förbjuda en upphandlare/offentlig aktör att tillämpa ett otillbörligt upphandlingsbeteende, som medfört att förutsättningarna för anbudskonkurrensen påtagligt snedvridits till förmån för speciell deltagare i anbudstävlingen. MD:s beslut får förenas med vite. Talan om utdömande av vite görs vid länsrätt av Konkurrensverket. En förutsättning för detta är att upphandlaren upprepat det tidigare förbjudna beteendet.

LIU har i hög grad inriktats på att omfatta vad upphandlaren gör i förhållande till den egna tjänsteproduktionen/verksamheten, inte minst eventuellt gynnande med hänsyn till vilka förutsättningar som ges för anbudstävlan och vid utformning av förfrågningsunderlag. Mycket talar

för att ett flertal beteenden som kan prövas enligt LIU dessutom omfattas av LOU:s bestämmelser om affärsmässighet vid upphandling och bl.a. val av anbudsgivare.

BILAGA 3

"SNEDVRIDNING AV KONKURRENS I GRÄNSLANDET MELLAN DET PRIVATA OCH DET OFFENTLIGA"

- en studie av sex situationer av upplevd snedvridning av konkurrens

Ekon. dr. Maria Bengtsson, Institutionen för företagsekonomi vid Umeå universitet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING:

1. GRÄNSLANDET MELLAN OFFENTLIGT OCH PRIVAT
Fungerande konkurrens - konkurrens på lika villkor?
Konkurrens på lika villkor i två delvis olika bemärkelser
En alternativ definition på begreppet fungerande konkurrens
Olika typer av konkurrensproblem
Konkurrens kan snedvridas till följd av offentligas aktörers agerande
Offentliga aktören kan förhindras att konkurrera på lika villkor.
Genomförandet av studierna
Rapportens disposition

2. KONKURRENSPROBLEM VID STÖD OCH SUBVENTIONER - TVÅ EXEMPEL
Hälsokällan - friskvård eller gym? - första exemplet
Konkurrensarenan och dess aktörer
Beslutet att öppna Hälsokällan
Kommunens motiv för till att starta Hälsokällan och argument emot dessa
Effekter av satsningen på Hälsokällan
Konkurrenternas förutsättningar skiljer sig åt
Hotell och konferensverksamhet i Hallsberg - andra exemplet
Upphandlingen av entreprenaden för Stinsen
Kommunens stöd och subventioner av Stinsens verksamhet
Konkurrensen mellan de privata hotellföretagen

3. KONKURRENSPROBLEM VID FÖRSÄLJNING AV ÖVERSKOTT - TVÅ EXEMPEL
Städverksamheten i Umeå - första exemplet
Två olika arenor och konkurrensklimat
Anbudsförfarandet
Uppfattningar om kommunen som ny aktör på konkurrensarenan
Vuxentandvården i Västernorrland - andra exemplet
Tvisten mellan Folktandvården och privattandläkarna
Olika syn på konkurrens
Konkurrenternas förutsättningar är olika

4. KONKURRENSPROBLEM VID OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR - ETT EXEMPEL
Aktörerna på konkurrensarena
Anbudsförfarandet

Skillnader i uppfattningarna om anbuden
Den avbrutna upphandlingens effekter för framtiden

5. KAN OFFENTLIGA AKTÖRER ÖKA KONKURRENSDYNAMIKEN - ETT EXEMPEL
Konkurrensarenan och dess aktörer
Kollektivtrafiken i Göteborgs stad konkurrensutsätts
Konkurrensen är i stor utsträckning statisk
Möjligheten och förutsättningarna för att konkurrera varierar

6.DE UPPLEVDA KONKURRENSPROBLEMENS ORSAKER OCH KARAKTÄR
Den store mot den lille - villkoren är olika!
Dominans, ett mångdimentionellt och komplext begrepp
Konkurrensfördelar till följd av styrka och "dominans"
Två olika organisationer med olika normer, värderingar och funktioner
Dubbla roller
Mellan två stolar
Missförstånd och tvetydigheter i relationerna mellan konkurrenterna
Aktörerna talar olika språk
Bristande förståelse för varandra
I grunden en ideologisk fråga
Lärdomar av studien - en sammanfattning

LITTERATUR OCH REFERENSLISTA

1. GRÄNSLANDET MELLAN OFFENTLIGT OCH PRIVAT

I denna studie beskrivs och analyseras konkurrensen i gränslandet mellan det privata och det offentliga. Studien byggs upp kring sex fall, varav fyra utgörs av ärenden inkomna till Konkurrensverket rörande snedvridning av konkurrens. Genom att undersöka hur olika aktörer upplevt de förhållanden som anses snedvrida konkurrensen, förväntas studien ge en fördjupad förståelse för den konkurrensproblematik som finns i gränslandet mellan det offentliga och det privata. Ett grundantagande för studien är att konkurrens bidrar till dynamik och utveckling, till ett bättre resursutnyttjande och att konkurrens är till nytta för medborgarna eller konsumenterna. Det måste alltså finnas en fungerande konkurrens eller ett gynnsamt konkurrensklimat för att dessa effekter skall uppnås. Frågan om vad ett gynnsamt konkurrensklimat är, vilka förhållanden som måste råda för att konkurrensen skall fungera samt hur konkurrensvårdande myndigheter kan bidra till att upprätta/bibehålla en fungerande konkurrens blir alltså intressanta. Kapitlet inleds därför med att begreppen fungerande konkurrens och konkurrens på lika villkor diskuteras varefter de konkurrensproblem som kan uppstå i mötet mellan privata och offentliga aktörer beskrivs.

Fungerande konkurrens - konkurrens på lika villkor?

Genom att fungerande konkurrens upprätthålls i en bransch, erhålls den största samhälleliga nyttan. Detta är en slutsats som delas både av experter och av företag som konkurrerar på den privata marknaden. Däremot är det oklart vad som avses med fungerande konkurrens. För att konkurrensen skall anses fungera förutsätts konkurrensneutralitet mellan marknadens aktörer eller konkurrens på "lika villkor". Samtliga företag och branschorganisationer som vi kommit i kontakt med i denna undersökning anser att konkurrens ska ske på lika villkor. Man är kritiska till att offentliga organisationer deltar i konkurrens på privata marknader och anser att privata och offentliga aktörers villkor är olika. Kommunernas verksamheten kan subventioneras med skattebetalarnas pengar, offentliga organisationer tar inte samma risker som privata, en kommun kan aldrig sättas i konkurs, icke självkostnadspriser är möjliga att använda, är några vanliga argument för detta. Även kommunerna och landstingen anser att villkoren för privata och offentliga aktörer är olika till förmån för de privata organisationerna. Kommuner begränsas i sin verksamhet av den kommunala kompetensen, de har ej möjlighet att generera vinst och har därför ej samma möjlighet som privata företag

till konsolidering och kapitalinvesteringar, de bevakas och granskas av media på ett helt annat sätt än privata företag och helt andra krav ställs på deras agerande, är exempel på argument som framkommit. Något entydigt svar på vad fungerande konkurrens är och hur konkurrens på lika villkor kan uppnås i praktiken finns alltså inte. Det är denna obesvarade fråga som ligger till grund för de flesta upplevda konkurrensproblem i mötet mellan offentliga och privata aktörer.

Konkurrens på lika villkor i två delvis olika bemärkelser

När man talar om en fungerande marknad och fungerande konkurrens åsyftas oftast vad som inom neoklassisk ekonomisk teori benämns för perfekt konkurrens. Perfekt konkurrens innebär att företagen konkurrerar på lika villkor. Köparna och säljarna är många och produkterna är homogena. Ingen säljare kan ensamt påverka priset på marknaden. Konkurrens är därför liktydigt med priskonkurrens och över en tidsperiod kommer den perfekta marknadens mekanismer att leda till en effektiv resursallokering. Kostnadseffektiva företag överlever och priset stabiliseras på en nivå där utbud och efterfrågan motsvarar varandra. Köparna kan sägas ha makten över marknader med perfekt konkurrens eftersom de tillsammans svarar för den efterfrågan som bestämmer utbudet. Därigenom är konkurrensen till nytta för samhället ur ett konsumentperspektiv. Den mikroekonomiska teorin är normativ och teorin har bl.a. kommit att stå förebild för konkurrenslagstiftningen, men det är samtidigt uppenbart att teorin är bristfällig som beskrivning av faktisk konkurrens.[70]

På den privata marknaden existerar vanligen inte den perfekta konkurrenssituationen. Både köparna och säljarna kan vara få och produkterna är inte alltid homogena. Faktisk konkurrens bedrivs på imperfekta marknader där företag genom stordriftsfördelar, marknadsdominans etc. har möjlighet att påverka priset. Imperfektionerna innebär att företagens agerande avviker från vad som föreskrivs i de ideala mikroekonomiska modellerna. Marknadsimperfektioner inkluderas bl.a. i IO-teoretiska modeller om konkurrens där andra variabler än pris tillåts påverka agerandet på marknaden. Bains (1959) utgår ifrån den neoklassiska pristeorin och utvecklar taxonomin "structure-conduct-performance". Han relaterar marknadsstrukturen på imperfekta marknader till före-

[70] jfr Brunsson och Hägg 1992

tagens agerande som i sin tur relateras till marknadens effektivitet eller samhällsnyttan. Bains definierar marknadsstrukturen som det mönster i vilket delarna av systemet organiseras och sätts samman. Han beskriver marknadsstrukturen med hjälp av koncentrationen på marknaden, graden av produktdifferentiering och förekomsten av etableringshinder.

Scherer (1980) vidareutvecklar Bains tankegångar utifrån en empirisk kartläggning av den amerikanska industrin. Han diskuterar agerandet i fyra imperfekta marknadsformer, monopol, homogena oligopol, differentierade oligopol och monopolistisk konkurrens, vilka särskiljs utifrån antalet köpare och säljare och produkternas homogenitet. Företagen antas sträva efter att maximera det ekonomiska utfallet av agerandet. Denna strävan och de strukturella förhållandena på marknaden antas förklara företagens agerande. För att beskriva faktisk konkurrens har Bains efterföljare inkluderat ytterligare struktur- och beteendevariabler. Därigenom har teoribildningen om imperfekt konkurrens kommit att bestå av flera delvis disparata teorier där enskilda strukturella särdrag relateras till företagens agerande. Imperfekta marknader skiljer sig dock från perfekta marknader oavsett vari imperfektionerna består. Den i detta sammanhang intressanta skillnaden är att imperfekta marknader snarare kan beskrivas som säljarens än köparens marknad och att konkurrenterna ofta agerar utifrån olika förutsättningar eller villkor.

Trots att marknaden i praktiken oftast är imperfekt hävdar Persson (1992) att konkurrens beskrivs som positivt ur ett samhällsperspektiv och att detta används för att legitimera marknaden. En konkurrensutsatt marknad anses ge individen inflytande och därmed bidra till samhällsnyttan. Det är då den perfekta marknaden och dess funktion som åsyftas trots att de flesta marknader är behäftade med imperfektioner av olika slag. Det anses alltså viktigt att sträva efter en fungerande marknad, med perfekt konkurrens på lika villkor, vilket i praktiken kan anses vara en utopi.

Konkurrens på lika villkor beskrivs alltså i den första bemärkelsen som konkurrens på en perfekt marknad mellan aktörer med samma förutsättningar. Det talas emellertid även om konkurrens på lika villkor i en annan bemärkelse. Utifrån de uttalanden och uppfattningar som kommit till uttryck i de fallstudier som kommer att presenteras i nästa avsnitt, tycks lika villkor framför allt vara kopplat till huvudmannaskapet, finansieringsfrågan och beskattningsrätten. I några av de fall som studerats konkurrerar privata företag med helt olika förutsättningar med

varandra. Det kan finnas ett företag med en stark position på marknaden, relativt god finansiell styrka etc. som konkurrerar med små företag med begränsade resurser och dåliga marknadspositioner. Inga invändningar förs fram mot att dessa företag ej konkurrerar på lika villkor. När däremot konkurrenten utgörs av en kommunal enhet eller ett kommunalt bolag invänder man emot deras storlek och styrka. Konkurrensen anses ej fungera, den sker ej på lika villkor och därför upplevs den kommunala aktören snedvrida konkurrensen. Lika villkor beskrivs alltså som att alla företag har möjlighet att själva utifrån marknadens regler med privat kapital skapa förutsättningar som i sig kan skilja sig åt mellan företagen. Aktörerna anses däremot inte konkurrera på lika villkor om alla företag har möjlighet att själva, utifrån marknadens regler, med offentligt eller privat kapital skapa förutsättningar för sitt agerande. Frågan om lika villkor blir därför snarare en fråga om hur offentligt kapital bör användas än en fråga om vad som kan krävas för att få tillstånd en fungerande marknad.

En alternativ definition på begreppet fungerande konkurrens

I stället för att sätta likhetstecken mellan fungerande konkurrens och konkurrens på lika villkor, i den ena eller andra bemärkelsen, kan ett likhetstecken sättas mellan fungerande konkurrens och närhet, mångfald samt intensitet i konkurrens.

En delvis ny tanketradition har under senare år vuxit fram, som hävdar att konkurrens kan fungera som en katalysator för utveckling av företag och branscher.[71] Porter (1990) hävdar att genom de krav och den press som konkurrensen ger, stimuleras eller tvingas företagen till ett innovativt agerande som resulterar i att branschen och företagen utvecklas. Företagen utvecklar styrka och konkurrenskraft genom att bättre än konkurrenterna utnyttja faktorfördelar, tillfredsställa avancerad efterfrågan, etablera kontakter, samarbete och bra relationer med relaterade branscher och underleverantörer. Kärnan i denna typ av resonemang är att intensiv konkurrens mellan geografiskt närstående företag ger upphov till dynamik. Finns ingen konkurrens blir företagen passiva. Det är alltså snarare närheten mångfalden och intensiteten i konkurrensen, än att lika villkor råder i den perfekta konkurrensens

[71] jfr Porter, 1990; Sölvell et al, 1991; Zander & Sölvell, 1991, Bengtsson 1994.

bemärkelse, som bidrar till utveckling och ökad samhällsnytta.

Närhet mellan konkurrenter stimulerar företagens och branschens utveckling. Burk et al (1988) hävdar att företag lär av varandra både genom att samarbeta och konkurrera med varandra. Om det finns en närhet mellan konkurrenter går lärandet, imitationen och spridningen av nya idéer snabbare. Miljön är även mer utmanande om det finns en psykologisk eller funktionell närhet mellan konkurrenter. Företagen vet mer om varandra och tvingas därför mäta sig med varandra på betydligt fler områden. En geografisk närhet mellan konkurrenter innebär även att de jämförs med varandra i pressen vilket är utmanande och pressar företagen att ständigt bli bättre. Ökad information, kunskap och medvetenhet om konkurrenterna men även psykologiska faktorer som prestige och stolthet stimulerar företagen till att aktivt konkurrera och till ett innovativt agerande.

Mångfald är en annan viktig ingrediens i en fungerande konkurrens. Porter (1990) menar att om konkurrenterna är många relaterar de sitt agerande till varandra. Därigenom stimuleras företagen till förbättringar och innovationer relativt varandra. Om det endast finns ett företag på marknaden erhåller detta företag en monopolställning, vilket är negativt för konsumenterna. Om det endast finns ett fåtal företag i branschen finns det en risk att de delar upp marknaden eller utvecklar en kartell liknande relationer. Även i dessa fall erhåller företagen monopolistisk makt vilket ur ett samhälls och utvecklingsperspektiv är negativt. Finns det däremot en Mångfald i konkurrensen, dvs. att det finns flera företag med olika förutsättningar och strategier, kan företagen lära av varandra och de pressas att ständigt förbättra de egna förutsättningarna för att konkurrera.

Mångfald och närhet ger även upphov till den tredje viktiga komponenten i vad som här definieras som en fungerande konkurrens, intensitet. En tät och intensiv kamp mellan företag pressar dem att experimentera med nya idéer, att på olika sätt försöka differentiera sig från konkurrenterna och att vidareutveckla sin unika kompetens. Detta bidrar till innovationer och förnyelse. Det blir prestigeladdat att komma först med nyheter och framgångsrika strategiska drag imiteras snabbt. Närhet, Mångfald och intensitet i konkurrensen ger alltså upphov till dynamik och utvecklingskraft vilket bidrar till ökad samhällsnytta.

Tidigare fördes konkurrens på lika villkor fram som ett viktigt krav för en fungerande konkurrens. I det följande skall dock argument föras fram

för att en intensiv och nära konkurrens mellan flera konkurrenter på såväl lika som olika villkor kan stimulera en utveckling som resulterar i en ökad samhällelig nytta. Det är andra faktorer än företagens lika villkor som är av betydelse.

Konkurrenternas villkor är olika eftersom industrier är heterogena och inte homogena vilket förutsätts för att en perfekt konkurrens skall finnas. Hunt (1972) hävdar att det finns skillnader mellan aktörer inom en bransch och lanserar begreppet strategiska grupper, dvs. grupper av företag som skiljer sig ifrån andra grupper av företag i samma bransch i någon strategiskt viktig dimension, för att inkludera dessa skillnader i analysen. Han menar att det inom en bransch finns grupper av företag som är mer lika varandra än andra och därför kan anses utgöra en strategisk grupp. Hur lika eller olika företagen eller deras agerande är anses förklara skillnader mellan olika typer av konkurrens. Hänsyn tas därigenom till heterogeniteten i branschen och till företagens unicitet. Strategiska grupperingar av företag kan identifieras utifrån likheter och skillnader i företagens strategiska agerande på olika områden och utifrån företagens relativa storlek (jfr Barney & Hoskisson, 1990).

Hur lika eller symmetriska företagen och deras villkor är har betydelse för graden av intensitet i konkurrensen. Uppfattningarna om hur symmetrin mellan företagen påverkar intensiteten i konkurrensen går emellertid isär. Vissa hävdar att intensiteten i konkurrensen är lägre inom en strategisk grupp eftersom dessa företag har en större närhet till varandra och är mer lika varandra.[72] Inom en strategisk grupp tenderar företagen att frångå den intensiva konkurrensen och istället vidta åtgärder i syfte att gemensamt bibehålla och förstärka den strategiska gruppen. Inom samma strategiska grupp kan företagen även utveckla en större förståelse för det ömsesidiga beroendet som imperfektionerna på marknaden ger. Gruppmedlemmarna förstärker de rådande normerna inom gruppen genom att imitera varandra och anpassa sig till varandra.

Andra hävdar att intensiteten i konkurrensen även kan bli stor mellan företag i samma strategiska grupp.[73] Argument som förs fram för detta är att koordinationsproblem kan uppstå mellan ett mindre antal företag och att symmetri i företagens storlek kan ge upphov till aktiv rivalitet.

---

[72] jfr t ex McGee & Thomas (1986) och Caves och Porter (1977)

[73] Kwoka (1979) och Kwoka & Ravenscraft (1986)

Cool & Dierickx (1993) för fram tankar om att konkurrensen inom en strategisk grupp kan vara större än mellan strategiska grupper om rörlighetshindren är höga. Inträden och utträden ur den strategiska gruppen försvåras därigenom. Om konkurrenternas resurser och förmåga att agera är lika, dvs. om aktörerna är symmetriska kan de bestrida varandras produkt- och marknadspositioner. Inget företag har då specifik kompetens som är svår att kopiera. Därav kan en intensiv konkurrens utvecklas mellan företag som till följd av symmetrin borde ha förutsättningar att agera i tyst samförstånd.

Utifrån ovan förda resonemang framgår att symmetri mellan konkurrenter (lika villkor) är relaterat till intensiteten i konkurrensen men att andra faktorer som närhet, kunskap och medvetenhet om konkurrenterna etc. också har betydelse och kan förklara skillnader i konkurrensintensiteten. Bengtsson (1994) har utifrån Porters tankegångar om konkurrens som katalysator för utveckling analyserat och särskiljt olika konkurrensklimat. Hon påvisar att konkurrensklimatet i en bransch varierar beroende på graden av symmetri eller likhet mellan konkurrenterna och graden av intensitet i konkurrensen. Av studien framgick även att olika konkurrensklimat stimulerar eller förlamar utvecklingen i en bransch på olika sätt. Intensiv konkurrens mellan symmetriska företag (vilket alltså kan jämföras med vad som kan beskrivas som konkurrens på lika villkor) visade sig stimulera till vidareutveckling och innovationskraften i företagen. Att företagen är lika och har ungefär samma förutsättningar att agera är emellertid inte tillräckligt för att konkurrensen skall fylla denna funktion. Om distansen mellan företagen är stor antingen psykologiskt, geografiskt eller funktionellt utvecklas en passiv konkurrens mellan konkurrenterna som inte på samma sätt stimulerar och ger upphov till innovationskraft och utveckling. Konkurrens kan även stimulera till utveckling och nytänkande när företag med helt olika förutsättningar, intensivt konkurrerar med varandra. Asymmetrin är i dessa fall i sig stimulerande. Mindre företag utmanar och hotar ständigt större företag. De utvecklar nya lösningar på gamla problem vilket tvingar företag med till synes mer gynnsamma förutsättningar att vidta innovativa åtgärder.

Det finns även exempel på situationer när konkurrensen inte fungerar och inte stimulerar till utveckling. Om asymmetrin är alltför stor kan aktörerna komma att leva i helt olika värdar och därför förhålla sig passivt till varandra. Även när likheten mellan företagen är stor kan de välja att "dela upp" marknaden emellan sig och därigenom utveckla en passivitet och distans till varandra. Om konkurrenterna är olika kan

något företag utveckla en styrka och dominans som innebär att övriga företag ej kan överleva. Om företag köps upp eller avvecklas minskar mångfalden i konkurrensen vilket är negativt för utvecklingen i branschen och för samhällsnyttan. Sölvell & Zander (19xx) menar att företag ytterst strävar efter att undvika intensiv konkurrens. Detta är möjligt om någon aktör kan erhålla en monopolställning eller om en kartelliknande situation utvecklas i branschen. Det är i dessa fall som en icke fungerande konkurrens kan anses vara rådande.

Utifrån det ovan sagda är det avslutningsvis möjligt att för det första konstatera att begreppet fungerande är relaterat till samhällsnyttan. Med fungerande konkurrens avses konkurrens som stimulerar till utveckling och i förlängningen till ökad samhällsnytta. För det andra kan det fastslås vad som kan ge upphov till att en fungerande, utvecklande konkurrens utvecklas i en bransch. Det krävs en intensitet i konkurrensen och/eller en mångfald av aktörer och/eller en stor närhet mellan konkurrenterna för att konkurrensen skall fungera. Närheten kan vara av olika karaktär. Den kan vara psykologisk vilket innebär att konkurrenterna har stor kunskap om varandra och är medvetna om varandra samt relaterar sig till varandra. Den kan vara funktionell vilket innebär att företagen är verksamma inom samma produkt- och marknadsområden. Huruvida konkurrenterna bör bedriva en konkurrens på lika villkor eller inte är avhängigt närheten, mångfalden och intensiteten i konkurrensen. För det tredje kan det konstateras att villkoren ibland kan bli alltför olika. Detta får negativa konsekvenser för konkurrensen i termer av minskad mångfald, ökad distans och passivitet. En viktig empirisk fråga är alltså vilka skillnader i företagens förutsättningar som stimulerar till utveckling och vilka som förlamar utvecklingen. Det är med utgångspunkt från dessa ställningstaganden som sex exempel på konkurrens mellan offentliga och privata aktörer kommer att beskrivas och analyseras.

Olika typer av konkurrensproblem - sex fallstudier

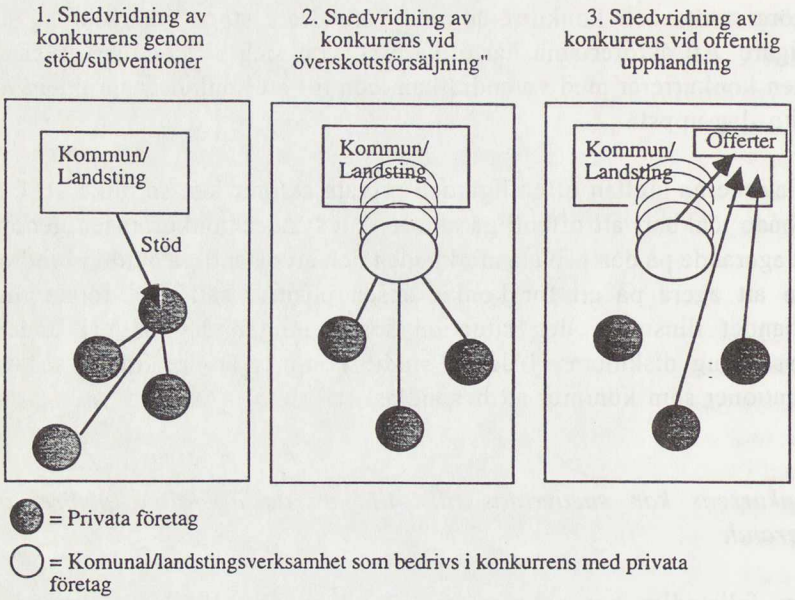
På den privata marknaden är konkurrens en viktig förutsättning för dynamik, utveckling och samhällelig nyttan. På den offentliga marknaden är det ofta andra faktorer som är av betydelse för att säkerställa att medborgarnas intressen tillgodoses. Inom den offentlig sektorn har dock konkurrens kommit att få en allt större betydelse eftersom konkurrens anses ha en funktion att fylla i termer av effektivisering och ett bättre resursutnyttjande.bl.a. därför har den offentliga sektorn utvecklats mot en ökad marknadsorientering vilket inneburit att privata och offentliga

aktörer möts och konkurrerar med varandra i större utsträckning än tidigare. Att aktörer som har olika mål, krav och villkor för verksamheten konkurrerar med varandra kan leda till att konkurrensproblem av olika slag uppstå.

Relationerna mellan offentliga och privata aktörer kan se olika ut. Det är både tänkbart att offentliga aktörer snedvrider konkurrensen genom sitt agerande på den privata marknaden och att offentliga aktörer hindras från att agera på ett för konkurrensen positivt sätt. Det första förhållandet illustrerar den situation som vanligen åsyftas när underprissättning diskuteras. I denna studie kommer är det främst sådana situationer som kommer att behandlas.

Konkurrens kan snedvridas till följd av de offentliga aktörernas agerande

Fem fallstudier har genomförts, av situationer där kommuner och landsting genom sitt agerande kan anses ge upphov till att konkurrensen snedvrids. De fem fallstudierna utgör exempel på tre olika problemområden vilka illustreras i figuren nedan. Problem kan för det första uppstå när stat, kommuner eller landsting ger stöd till privata företag, för det andra när offentliga aktörer som konkurrerar med privata företag underprissätter sin verksamhet genom korssubventioner etc. samt för det tredje när offentliga aktörer konkurrerar med privata vid offentlig upphandling. Även andra problemområden kan identifierats men denna studie har avgränsats till dessa tre.



Figur 1: Områden där en snedvridning av konkurrensen kan uppkomma.

Problemområde ett: Två fallstudier har genomförts av ärenden inkomna till konkurrensverket där den offentliga aktören genom stöd eller subventioner ansetts ha snedvridit konkurrensen, vilka presenteras i kapitel 2. I det ena fallet subventionerar Sundsvalls kommun de kommunanställdas och arbetslösas träning vid det kommunala gymet. De ger även vissa privata gym ett föreningsbidrag. I det andra fallet subventionerar Hallsbergs kommun lokalhyran för ett av de privata hotellen men inte det andra. När kommuner/landsting på detta sätt ger stöd eller subventionerar verksamhet, ofta i syfte att därigenom tillgodose gemensamma, samhälleliga behov, kan konkurrensproblem uppstå. Om ett företag erhåller stöd/subventioner medan konkurrenterna inte erbjuds samma möjlighet snedvrids konkurrensen. Det offentligas agerande medför att konkurrensen mellan de privata aktörerna inte kan ske på lika villkor.

Problemområde två: Två fallstudier har genomförts där offentliga aktörers försäljning av överskott har upplevts snedvrida konkurrensen, vilka beskrivs i kapitel 3. Båda fallen har anmälts till konkurrensverket. I det första fallet säljer Umeå kommun städtjänster till ett betydligt lägre pris än de privata företagen. I det andra fallet säljer landstinget i

Västernorrland via folktanvården sitt överskott av tandvårdstjänster. I båda fallen misstänker de privata aktörerna att de offentliga aktörerna underprissätter sin verksamhet. Detta problem är mångdimensionellt. Offentliga aktörer kan genom subventioner, omfördelning av kostnader etc. snedvrida konkurrensen på marknaden, men för det första kan ett dylikt agerande ibland motiveras med att det är nödvändigt för att uppnå de mål som de offentliga aktörerna har för sin verksamhet. Frågan blir då om dessa mål kan nås på andra sätt och om en fungerande konkurrens är viktigare än att t.ex. medborgarnas intressen tillgodoses på ett visst område. För det andra kan de offentliga aktörerna utgöras av allt från t.ex kommunala bolag, fristående från kommunen, till enheter som helt utgör en del av den kommunala organisationen. Gränserna mellan de aktörer som deltar i konkurrensen på den privata marknaden och den offentliga organisationen är alltså ej entydiga (vilket illustrerats i figuren). Problemställningarna kan skilja sig åt beroende på hur nära koppling det finns mellan den verksamhet som bedrivs i konkurrens med privata företag och den övriga organisationen.

Problemområde tre: En annan form av konkurrens mellan privata och offentliga aktörer är när den offentliga aktören begär in anbud både från den egna organisationen och från privata organisationer. En fallstudie har genomförts som illustrerar de problem som kan uppstå vid offentlig upphandling, vilket presenteras i kapitel 4. Östersunds kommun antog den egna regins anbud för en av vårdenheterna i kommunen trots att det privata anbudet var billigare och enligt många tillfredsställde de krav som ställdes på kvalite. Den privata aktören hade för avsikt att anmäla ärendet till konkurrensverket men avstod från detta för att inte förstöra sin relation till kommunen inför framtida upphandlingar. Konkurrensen kan som i Östersund sättas ur spel eftersom det är möjligt för t.ex. en kommun att avbryta anbudsförfarandet, vilket utgör ett konkurrensproblem. Det innebär att företag som inlämnat offerter hindras att konkurrera på lika villkor och kan även innebär att företag avstår från att lämna in offerter i framtiden, vilket illustreras i den tredje rutan i figuren ovan.

Offentliga aktören kan förhindras att konkurrera på lika villkor.

För att erhålla en mer nyanserad bild av konkurrensproblemen i vad som här kallats gränslandet mellan det privata och offentliga har ytterligare en fallstudie genomförts där det omvända förhållandet mellan det privata och det offentliga råder. På vissa marknader kan en

fungerande konkurrens vara satt ur spel t.ex. till följd av att något företag har en monopolställning på marknaden. Ur konkurrenssynpunkt skulle en kommunal etablering på en sådan marknad vara positiv och bidra till ett gynnsamt konkurrensklimat. Denna positiva konsekvens av kommunens agerande kan emellertid utebli som en följd av att kommunen ej kan agera på ett marknadsmässigt sätt och därigenom utmana den/de privata aktörerna. Genom att även studera en situation som den nyss beskrivna kan ytterligare kunskap erhållas om konkurrensproblematiken i gränslandet mellan det privata och det offentliga. Den fallstudie som beskriver denna problematik återfinns i kapitel 5 och behandlar kollektivtrafiken i Göteborg samt det kommunala bolaget Göteborgs Spårvägar AB:s möjligheter att delta i konkurrensen.

Genomförandet av studierna

Studierna bygger på intervjuer och sekundärt material. Intervjuer har genomförts med branschorganisationer, företag, politiker och tjänstemän som varit inblandade i de aktuella fallen. Det främsta urvalskriteriet vid valet av intervjupersoner har varit att välja de personer som kan bidra till en mångsidig beskrivning av det aktuella fallet. Det har alltså varit viktigt att inkludera alla inblandade parter och att identifiera vilka som bäst känner till de konkurrenssituationer som studerats. Sekundärt material som använts utgörs av internt material som erhållits vid våra besök hos såväl privata som offentliga aktörer, av tidningsartiklar, samt av Konkurrensverkets utlåtande i sin bedömning av fallen. Vilka intervjuer som genomförts samt vilket sekundära material som använts i respektive fallstudie anges i källförteckningen längst bak i denna rapport.

Intervjuerna har spelats in på band, skrivits ut och dokumenterats i form av de fallbeskrivningar som återfinns i kapitel två till fem i denna rapport. För att få access till de intervjuades uppfattningar om de aktuella fallen fick de ta del av de delar av fallbeskrivningen som byggde på deras berättelser för att godkänna att materialet publicerades. I inget av fallen har detta gett upphov till att information som varit avgörande för problembeskrivningen strukits. Förfarandet har däremot bidragit till att öka trovärdigheten i de fallbeskrivningar som presenterats.

Rapportens disposition

I detta kapitel har utgångspunkterna för studien diskuterats. Det framgår att författaren anser att närhet mellan konkurrenter samt mångfald och intensitet i konkurrensen är en nödvändighet för att konkurrensen skall fungera och bidra till ökad samhällsnytta. Däremot ifrågasätts huruvida konkurrens på lika villkor är ett måste samt vilken innebörd som egentligen läggs i begreppet konkurrensen på lika villkor, eller konkurrensneutralitet.

Efter att ha klargjort utgångspunkterna för studien presenteras sex exempel på fall där konkurrensen av någon eller några aktörer ansetts ha snedvridits i kapitel två till fem. De konkreta händelser som utspelats i respektive fall beskrivs och de olika parternas uppfattning om konkurrensen i sin helhet återges.

I kapitel sex analyseras de fall som presenteras. I samtliga fall poängteras att konkurrensen inte bedrivits på lika villkor. Analysen inleds därför med en diskussion om vari ojämlikheten består och vilka konkurrensproblem som denna ger upphov till. Två andra orsaker till att konkurrensproblemen uppstår diskuteras därefter. För det första är organisationerna olika och för det andra kännetecknas relationerna mellan de privata och offentliga aktörerna av missförstånd och otydlighet. Detta ger både upphov till konkurrensproblem och kan förklara konkurrensproblemens karaktär. Konkurrensproblemen kan även beskrivas som delvis ideologiska. Kapitlet avslutas med att frågan om vilka av de beskrivna konkurrensproblemen som kan anses vara reella och alltså utgöra ett hinder för en fungerande konkurrens, reses.

2. KONKURRENSPROBLEM VID STÖD OCH SUBVENTIONER - TVÅ EXEMPEL

I detta kapitel ges två exempel på hur kommuners stöd och subventioner kan upplevas ge upphov till en snedvridning av konkurrensen. De två fallen utgörs av kommunens etablering av ett gym i Sundsvall samt kommunens stöd till ett hotell i Hallsberg.

Hälsokällan - friskvård eller gym? - första exemplet[74]

Vårt första exempel på hur stöd och subventioner kan påverka konkurrensen på den privata marknaden är hämtat från Sundsvalls kommun. Kommunen anses dels subventionera den egna verksamheten, dels ge stöd till vissa privata aktörer vilket anses snedvrida konkurrensen. I början av 1993 öppnade Sundsvalls kommun 'Hälsokällan', som enligt kommunen var en friskvårdssatsning som skulle fungera som komplement till övriga aktiviteter i sporthallen. Ett prispaket erbjöds som inkluderade ett lågt introduktionspris och rabatter till kommunens anställda och till arbetslösa. Kommunens agerande väckte starka känslor hos de privata gymägarna i Sundsvall. Under våren 1993 anmälde två av dessa, Sundsvalls kommun till Konkurrensverket. Konkurrensverket fann att Hälsokällan inte hade en dominerande ställning på marknaden, varför prissättning inte kunde anses strida mot KL. Ingen åtgärd vidtogs. I detta avsnitt skall mötet mellan Sundsvalls kommunen föreningsgymen och de privata gymen belysas.

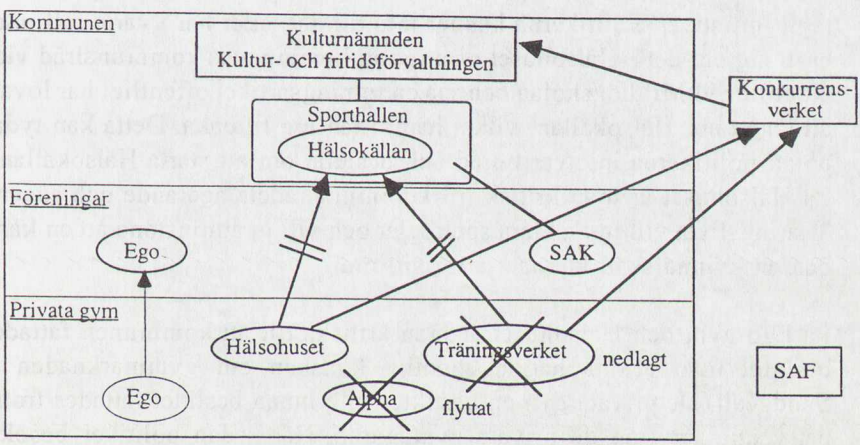
Konkurrensarenan och dess aktörer

Sundsvalls kommun har beskrivits som en av Sveriges gymtätaste kommuner. 1992 fanns fem gym och lika många workout-ställen. Branschen kan beskrivas som heterogen eftersom det finns olika typer av gym och träningsställen som skiljer sig åt både vad gäller typ av träning (styrketräning, konditionsträning, workout m.m., rehabilitering, motionsträning o.s.v.) och vad gäller kundsegment (ålder och kön).

Det har funnits tre privata gym på konkurrensarenan. Hälsohuset AB är det enda privata gymet som idag finns kvar på marknaden. Träningsverket HB anmälde tillsammans med Hälsohuset, Hälsokällan till Konkurrensverket. Träningsverket HB erbjuder för närvarande endast workout och aerobics. Tidigare bedrev de även gymverksamhet men tvingades lägga
ner denna del av verksamheten. Alpha Gym har flyttat sin verksamhet till Timrå efter kommunens inträde på marknaden. En anledning som förs fram till detta är överetableringen på marknaden. Föreningsgymmen utgörs av Ego Gym och SAK. Ego Gym var tidigare ett privat gym men

[74] Datainsamling och en första databearbetning har genomförts av två C-uppsatsstudenter, Andrew Baldwin och Jeanette Dareblom

drivs nu i föreningsform. SAK är en atletklubb och de bedriver delar av sin verksamhet i Sporthallens lokaler. Hälsokällan är det kommunalägda gymet i Sundsvall och även de har sina lokaler i Sporthallen. Deras lokaler ligger i anslutning till en bowlinghall med vilken de delar receptionsdisk. Sporthallen har totalt trettio anställda, därav ca tjugo som har flexibla arbetsuppgifter. Dessa roterar och är på så sätt inblandade i Hälsokällans verksamhet. Hälsokällan ligger inom Kultur- och fritidsförvaltningens ansvarsområde och beslutsansvaret för förvaltningen ligger hos politikerna i Kulturnämnden. Förutom de olika gymen finns även Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF) på konkurrensarenan. SAF:s regionchef i Sundsvall har bevakat Sundsvalls kommun och deras agerande på den privata marknaden. I och med tvisten mellan privata gymägare och det kommunala gymet, Hälsokällan, har även konkurrensverket kommit att delta på konkurrensarenan vilket framgår av figuren nedan.



Figur 2.1 Konkurrensarenans aktörer och relationer mellan dem

Beslutet att öppna Hälsokällan

I samband med att Sporthallen i Sundsvall renoverades under 1992 väcktes idén om att starta en gymverksamhet i Sporthallens lokaler. Initiativet togs av ett antal politiker i fritidsförvaltningen som refererade till andra kommuner vilka genomfört liknande satsningar. En arbets-

grupp tillsattes och de genomförde ett antal studiebesök i kommuner som startat egen gymverksamhet. Efter en tid engagerades även Kommunhälsan i diskussionerna om att starta Hälsokällan. I och med detta diskutera även möjligheten att utveckla Hälsokällan till en friskvårdssatsning. Kulturnämndspolitikern berättar att det"...parallellt pågick diskussioner om personalvården inom kommunen och behovet av rehabiliteringsmöjligheter".

I slutet av hösten 1992 fattade fritidsförvaltningens arbetsutskott ett beslut om att starta Hälsokällan och den öppnades i januari 1993. Förvaltningsekonomen poängterar dock att det inte fattades något formellt politiskt beslut om detta, vilket framgår av citatet; "Men det intressanta är att det aldrig var uppe till ett formellt beslut i fritidsnämnden ... Det har tagits i efterhand under '94 för att formalisera det hela. Det är pinsamt egentligen". SAF menar att tjänstemännen ibland agerar utan att politikerna har någon egentlig kontroll över deras agerande och säger att; "det finns massvis med små verksamheter där kommunen bedriver affärsverksamhet och där tjänstemännen själva har tagit initiativet. Politikerna känner inte till det, eller har i varje fall inte brytt sig om det". Hälsohuset nämner att kommunens kommunalråd vid ett möte vid Mitthögskolan och via en tidningsartikel offentligt har lovat att lägga ner Hälsokällan, vilket han sedan tog tillbaka. Detta kan tyda på att politikerna inte varit med och beslutat om att starta Hälsokällan. På Hälsohuset är man kritisk till kommunalrådets agerande och säger; "Näringslivet vill ju ha klara spelregler och vill ju åtminstone att en karl och en kvinna skall kunna stå för sitt ord"

På Ego gym och Hälsohuset är man kritiska till att kommunen fattade beslutet utan att ha någon egentlig kunskap om gymmarknaden i Sundsvall. De privata gymen besöktes inte innan beslutet fattades trots påtryckningar från de privata gymägarna. När sedan politiker besökt dem efter etableringen av Hälsokällan uttryckte de förvåning dels över att det redan fanns ett så stora gym på marknaden, dels att kunskapen var så stor bland de privata gymen. Hälsohusets ägare konstaterar "att de hade inte ens förväntat sig att jag som har drivit företag i tio år skulle kunna någonting om den bransch jag befinner mig i". SAF anser att kommunen borde ha besökt de lokala gymen och bildat sig en uppfattning om gymmarknaden i Sundsvall snarare än att inhämta kunskap om andra kommunala gym. Kommunpolitikern uttrycker samma tanke och menar att "Det var ingen som i den situationen upplevde det här som konstigt. Speciellt då det finns denna typ av friskvårdsanläggning i de flest kommuner i Sverige".

När Hällsokällan öppnades annonserade kommunen i pressen och erbjöd introduktionspriser och rabatter till kommunalanställda och arbetslösa på 25%. Hälsohuset och Träningsverken ansåg att dessa priser var för låga, varför de misstänkte att friskvårdsverksamheten subventionerades med skattemedel. Prissättning ansågs vara konkurrensbegränsande och därmed försvåra näringsverksamheten för de övriga gym i Sundsvall. Därför anmäldes kommunen till Konkurrensverket under våren 1993. Anmälan innefattade även ett klagomål mot ett påstått avtal mellan kommunen och den fackliga organisationen, vilket förbjöd fackligt anslutna, kommunalt anställda att träna på privata anläggningar. Kommunen hävdade i sitt försvar till Konkurrensverket att Hälsokällan är ett gym vars drift ligger i linje med arbetsmiljölagens påbud angående arbetsgivaransvar vid rehabiliteringsfrågor, att det utgjorde ett komplement till Sporthallens övriga verksamhet, samt att det bidrar till en förbättrad folkhälsa för den breda allmänheten. Det påpekas även att Hälsokällan "skall bära sina egna kostnader fullt ut" samt att det inte skall subventioneras av skattemedel. Klagomålet på rabatterade priser till kommunalanställda och till arbetslösa bemötte kommunen med att hänvisa till kommunens skyldighet att främja åtgärder för att minska effekter av arbetslöshet.

Konkurrensverket fann att Sundsvalls kommun är att betrakta som näringsidkare, eftersom Hälsokällan är av en ekonomisk och kommersiell natur. Det fastställdes dock att det inte fanns något som tydde på att Hälsokällan innehade en dominerande ställning på gym- och workoutmarknaden. Därmed förekom inget missbruk av dominerande ställning genom den låga prissättningen. Konkurrensverket menade dock att en viktig förutsättning för en effektiv konkurrens är att den bedrivs på lika villkor och att detta sällan är fallet eftersom offentliga verksamheter garanteras av skattemedel. Kommunala redovisningssystem svarar inte mot de krav som ställs för en korrekt redovisning av intäkter och kostnader för de enskilda verksamheterna, vilket gör att det finns en påtaglig risk för korssubventionering av den enskilda verksamheten, vilket i sin tur innebär underprissättning. Konkurrensverket har funnit att trots den påstådda särredovisningen av Hälsokällans kostnader och intäkter, finns det ingen garanti för att eventuella underskott i framtiden inte täcks av skattemedel. Konkurrensverket manar därför kommunen att skapa konkurrensneutrala villkor för alla berörda aktörer på friskvårdsmarknaden, t.ex. genom att ut veckla ett rabattsystem som kan innefatta alla aktörer. Även SAF protesterade genom att skriva "ett öppet brev från 10-12 gym och solarier..".

Kommunens motiv för till att starta Hälsokällan och argument emot dessa

Ett antal motiv till varför kommunen startade Hälsokällan förs fram i kommunens svar på anmälan till konkurrensverket . De privata gymen ifrågasätter till vissa delar dessa motiv. I det följande skall argument för och emot kommunens satsning diskuteras.

Det som från kommunens håll framkommer som det huvudsakliga motivet är friskvården. Sporthallschefen förklarar, "vi ville bidra till att kommuninnevånarna skulle bli friskare helt enkelt". När friskvårdsargumentet förs fram betonas betydelsen av att medelålders kvinnor, som oftast inte besöker vanliga gym erbjuds ett vettigt alternativ samt de krav som ställs på alla arbetsgivare om att ge anställda tillgång till friskvård. I detta ingår det rehabiliteringsansvar som arbetsgivare har för sina anställda. Både Ego Gym och Hälsohuset ställer sig tveksam till dessa argument. Ego Gym menar att rehabilitering ingick i deras verksamhet och att det därför inte fanns ett egentligt behov av ett kommunalt gym för detta. Även Träningsverket fick patienter på remiss från Kommunhälsan. Både Hälsohuset och Ego gym hade enligt ägarna redan samarbete med sjukvårdspersonal, läkare och naprapater mm, och bidrag till rehabilitering hade gett möjlighet att utveckla dessa verksamheter. På SAF förs följande åsikt om kommunens satsning på friskvård för sina anställda fram; "... det är lite annorlunda när en privat företagare använder pengar för att bygga upp en sådan möjlighet för sina anställda. Det är inte riktigt samma sak att bygga upp detta med skattemedel, och så ska alla andra skattebetalare gå in och subventionera kommunalanställd personal".

Ett annat motiv till satsningen var att man därigenom kunde erbjuda ett mer komplett utbud av aktiviteter i Sporthallen. Förvaltningsekonomen menar att det redan i planeringsstadiet fanns en önskan om att kunna "erbjuda besökarna ett slags fullgott sortiment av aktiviteter...i sporthallen" Sporthallschefen poängterar även att responsen som erhållits från besökarna har varit mycket positiv. Ett annan möjlig förklaring till satsningen på Hälsokällan uttrycks av kommunens ekonomichef på följande sätt; "det här såg man nog som en möjlighet att tjäna pengar". Han förklarar att Sporthallens budget minskat kraftigt som en följd av de stora sparkrav som ålagts kommunen. Hälsokällan har lett till att ramarna för verksamheten utvidgats vilket framgår av citatet; Genom att inrätta Hälsokällan så kunde sporthallschefen få ett täckningsbidrag till de fasta kostnader som han hade för lokalen och täcka kostnaderna för

investeringarna." SAF menar emellertid att det under spartider vore rimligare att rationalisera, att dra ner verksamheten istället för att utöka verksamheten. Sporthallschefen ser även ett personalutvecklingsmotiv bakom satsningen. Personalens uppgifter blir mer varierade vilket anses vara positivt eftersom "det är ganska jobbigt att stå i en simhall i 8 timmars arbetspass. Men om man kan gå emellan och göra en del av det arbetspasset på en annan arbetsplats då får du ett helt annat intresse för ditt arbete, och motivationen är helt annorlunda".

Effekter av satsningen på Hälsokällan

Ett antal marknadseffekter kan direkt kopplas till den kommunala satsningen på Hälsokällan. Hälsohuset, Ego gym och SAF hävdar att marknaden var mättad vid Hälsokällans etablering, som de anser direkt har lett till att två gym lagt ner sin gymverksamhet i Sundsvall. Enligt Hälsohuset dumpade Hälsokällan priserna, vilket även tvingade de privata gymen att sänka priserna. På Hälsohuset beskrivs de utslagningseffekter som följde av kommunens etablering på marknaden på följande sätt; "Träningsverket fick stänga sitt gym,.. Anders Colin (delägaren) fick gå tillbaks till sitt jobb som snickare med en ganska saftig skuld skulle jag tro". Vidare berättar Hälsohuset att Alpha Gym har flyttat från orten på grund av överetablering, vilket bekräftas av Alpha Gyms ägare.

Sporthallschefen anser inte att det Hälsokällan gett upphov till någon överetablering eftersom de vänder sig till en helt ny kundgrupp. Ego Gyms ägare håller med om att olika gym vänder sig till olika kundkategorier och konstaterar att "sen såg vi väl att det inte blev så farligt, vi tappade nog inga kunder kan man säga". Även kulturförvaltningens ekonomichef menar att Hälsokällan "breddat marknaden och inte förstört ekonomin för (de privata gymen)". Förvaltningsekonomen konstaterar att " man har hittat en målgrupp som privata verksamheter inte är intresserade av. Det är kvinnor, lite medelålders kvinnor, som inte vågar gå på ett gym och visa sig, förrän de varit på Hälsokällan och tränat upp sig. Man har nått en målgrupp som man tycker att man kan ge skattepengar". Kommunens ekonomichef delar Konkurrensverket uppfattning om att Hälsokällan inte har en dominerande ställning eftersom deras verksamhet är marginell och endast utgör några få procent av den totala marknaden. SAF är av en annan åsikt och menar att Hälsokällan "kanske inte hade det då, men nu börjar de ju ha det för att det finns ju ett antal gym som har fått lägga ner, de har fått stänga

sedan Hälsokällan kom".

Konkurrenternas förutsättningar skiljer sig åt

Om kommunen skall delta i konkurrensen anser de privata aktörerna att detta bör sker "på sunda och riktiga villkor", som SAF uttrycker det. Detta anses dock inte vara fallet på gymmarknaden i Sundsvall. Hälsokällan anses både ha ekonomiska fördelar och relationsmässiga fördelar av att vara kommunala. Föreningsgymmen erhåller också fördelar relativt de privata genom de stöd som de erhåller från kommunen. Detta skall i det följande diskuteras mer ingående.

Hälsokällan anses ha ekonomiska fördelar genom att Hälsokällans förluster täcks med skattemedel och att verksamheten inte bär sina egna kostnader. Att Hälsokällan har gått med förlust de första två åren har enligt SAF inneburit att kommunen tillskjutit skattemedel. Även Hälsohuset är negativ till att kommunen täcker Hälsokällans förluster. Däremot går uppfattningarna om förlusternas storlek i sär. Vissa hävdar att förlusterna under första året uppgick till 600.000 medan andra uppskattat förlusten till drygt 260.000. Förvaltningsekonomen poängterar att Sporthallen inte erhållit något budgettillskott för Hälsokällan. Detta bekräftas av sporthallschefen som menar att "något lyft har det inte varit för Sporthallen, men det har inte heller varit någon belastning... det ska gå jämt upp här, och då ska det inte skjutas till några skattemedel. Sedan ska man också komma ihåg att i en ny verksamhet... så har du en 'pay-off'-tid..så man måste göra en viss insats".

Inte bara förlusttäckningen ifrågasätts. De privata gymägarna anser även att Hälsokällan inte bär sina egna kostnader. Gemensamma nyttigheter som t.ex. värme, vatten, personal och reception finns t.ex. inte specificerade eller särredovisade i bokslutet. Inte heller uppges vilka lån som har tagits för investeringen i Hälsokällan.[75] Tanken var enligt kulturnämndspolitikern att Hälsokällans verksamhet skulle bära sina egna kostnader. Däremot gjordes enligt förvaltningsekonomen ingen egentlig intäktskalkyl. Han konstaterar även att man i kostnadskalkylen endast tagit upp driftskostnaderna och utifrån denna gjort "schablonberäkning" på hur många besökare som krävs för att täcka kostnader. Förvaltningsekonomen fortsätter och säger att "vi har som sagt ingen vana att göra

[75] Sundsvalls Tidning 940630

de här beräkningarna, så vissa saker blir ju fel". Kulturnämndspolitikern håller med och konstaterar att overheadkostnader som en marknadsmässig hyra "inte låg med i beräkningarna". Sporthallens övriga kostnader särredovisas inte och sporthallschefen menar att det skulle vara svårt att t.ex. lägga ut Hälsokällans verksamhet på entreprenad till en privat utövare eftersom Hälsokällan är en del av Sporthallen "...det betyder ju att man utnyttjar den personal som man har, de går i skift... I så fall får du titta på hela Sporthallen och lägga ut hela på entreprenad. Det är svårt att dra ut bitar och lägga ut". Detta tyder på att en del av kostnaderna utgör samkostnaderde mellan de olika verksamheterna i sporthallens lokaler.

Enligt förvaltningsekonomen gavs ingen vägledning från kommunens sida om hur kostnader och intäkter skulle beräknas förrän 1994. Kommunens redovisningssystem fick mycket kritik varför förvaltningschefen 1994 bad Komrev att granska beräkningarna. Komrev påpekade bl.a. att personalens pensionskostnader inte fanns med i redovisningen, samt att det förekommit exempel på att vissa intäkter tagits med men inte de relaterade kostnaderna. Kulturnämndspolitikern förklarar att förvaltningen nu försökt specificera vilka overheadkostnader, som bör ingå. Förvaltningsekonomen ut vecklar denna tanke men menar att "det här med att bära sina egna kostnader tycker jag har varit lite hit och dit. Politikerna har sagt någonting om att det ska bära sina egna kostnader, men man har inte talat om vad man har menat med egna kostnader. Vad en privat verksamhet lägger in i det (begreppet), är kanske inte samma sak som vi i kommunen traditionellt menar med att bära sina egna kostnader".

Angående andra finansiella förutsättningar menar SAF att en kommunal verksamhet aldrig kan gå i konkurs. Hälsohuset håller med och menar att "går gymet dåligt så får de pumpa in skattemedel för att kunna hålla verksamheten igång". Privata aktörer arbetar under andra förutsättningar "för jag menar att jag kan jobba 14 timmar om dagen, jag behöver inte ha nån semester, jag kan leva på tonfisk och pasta i tre månader om det behövs, för att jag har ingenting att välja på". Även förvaltningsekonomen menar att "om det inte gå bra för dem, då har de ju ingen uppbackning underifrån med skattemedel".

En fördel som kommunen har, av icke ekonomisk karaktär, är deras kontaktnät och relationer till andra företag. Enligt SAF har en effekt av Hälsohusets etablering blivit att ett flertal stora företag köpt träningstimmar på Hälsokällan. Bland dessa företag nämner han Skandia som

förr tränade hos Träningsverket, och PRV och Westerlunds som tidigare varit kunder hos bl.a. Hälsohuset. Att företagen skulle kunna använda sig av Hälsokällan var enligt Förvaltningschefen redan en tanke i planeringsstadiet. "Jag minns någon av politikerna som på sitt eget företag köpt rehabiliteringstjänster från något annat företag och han tyckte att det skulle man ju kunna använda Hälsokällan till". Ego Gym menar att "kommunen har väldigt mycket folk som far ut i företagen och.. de har ju mycket lättare att övertala folk för de är stora och de är många och de är dom rätta personerna". Hälsohuset håller med och anser att kommunen "har mängder av tjänstemän som kan .. agera som säljare. Kommunen är en juridisk person och som företagare vill man hålla sig väl med en kommun. Så idag har Hälsokällan väldigt många företag. Den biten har man tagit ifrån oss, vi som så att säga skapade marknaden".

En tredje anledning till att aktörernas förutsättningar att konkurrera skiljer sig åt är att vissa gym erhåller föreningsbidrag. Hälsohuset berättar att Ego Gym bildat en förening under det senast året vilket gör att de kan ta emot kommunala bidrag, och på så sätt investera i nya maskiner mm. Han berättar att ett föreningsgym erhållit kommunala statliga bidrag på 132.000 plus 62.000 under en sex månaders period och jämför detta med Hälsohusets årshyra på 174.000. Debatten om föreningsbidrag har lett till att kommunen nu kommer att se över sitt föreningsbidragssystem. Kulturnämndspolitikern förklarar att "Det är inte meningen att kommunens föreningsstöd skall användas på det sättet". SAFs regionchef håller med och menar att "riktiga" konkurrensregler därigenom sätts ur spel.

Genom kommunens etablering av Hälsokällan och genom föreningsbidragen har den privata gymmarknaden reducerats. Hälsohusets ägare säger; " det sista privata gymet som är kvar och som inte lever på offentliga medel, det är jag. Så är läget, det finns inte mycket mer att säga". Ego gym, Hälsokällan och SAF är eniga om att kommunen inte bör agera på privata marknader. De borde värna om de små privata företagen istället för att konkurrera med dem. SAF menar att "kommunens stora intresse borde vara att stötta det egna näringslivet och uppmuntra till eget företagande". Kommuner bör endast ägna sig åt myndighetsutövning överlåta verksamheten åt privata näringsidkare. Kommunens ekonomichef medger att "vi har varit lite aningslösa och inte insett alla konsekvenser" medan Sporthallschefen menar att friskvård är en samhällelig angelägenhet, precis som simning och kultur, och att friskvård är någonting kommunerna bör sköta. Kommunens

ekonomichef kommenterar kommunens agerande på privata marknader och säger; "Vi har konstaterat, både den politiska kommunledningen och tjänstemännen, att det behövs regler för det här. Vår kommunstyrelseordförande har bett att vi ska skriva ihop riktlinjer för våra nämnder och förvaltningar som gäller när vi ska gå in i någon verksamhet där det finns en privat marknad. Det skall gå i den riktningen att vi inte skall ge oss in i sånt där det finns privata alternativ".

Hotell och konferensverksamhet i Hallsberg - andra exemplet[76]

Det andra exemplet på hur kommunala stöd och subventioner kan leda till att konkurrensen snedvrids är hämtat från hotell- och restaurangbranschen i Hallsberg. Hotell Stinsen drevs tidigare av ett kommunalt bolag men försattes av olika anledningar i konkurs. För att hotellverksamheten skulle drivas vidare upphandlades därför entreprenaden för driften av Stinsen i konkurrens på den privata marknaden. Familjen Bengtsson erhöll entreprenaden, men trots att Hotellet övergick i privat ägo har kommunen fortsatt att stödja verksamheten. Konkurrenten Loket menar att detta ger upphov till en snedvridning av konkurrensen. De diskussioner som förts och uppfattningar som finns om detta kommer här att diskuteras. Innan vi kommer in på de stöd och subventioner som kommunen ger till Stinsen ska upphandlingen som ledde fram till att familjen Bergström erhöll entreprenaden kort beskrivas. Detta eftersom Lokets ägare anser att man även vid upphandlingen blivit missgynnade.

Upphandlingen av entreprenaden för Stinsen

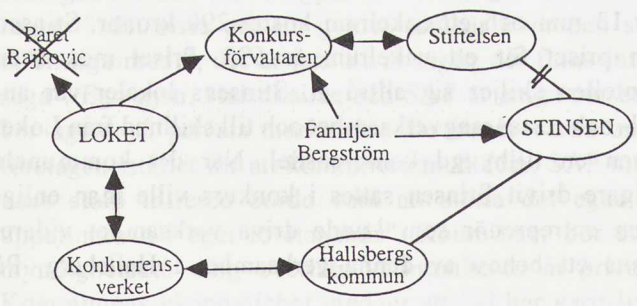
Hotellmarknaden i Hallsberg består av två hotell, Loket och Stinsen. Hotell Loket har 13 rum och ett enkelrum kostar 290 kronor. Stinsen har 57 rum och priset för ett enkelrum är 695. Priset men även standarden på hotellen skiljer sig alltså åt. Stinsens lokaler var anpassade för hotell- och restaurangverksamhet och till skillnad från Loket hade Stinsen även en tillbyggd konferensdel. När det kommunala bolaget som tidigare drivit Stinsen sattes i konkurs ville man enligt Stiftelsen hitta en entreprenör som kunde driva verksamhet vidare, eftersom det fanns ett behov av denna verksamhet i Hallsberg. På

---

[76] Datainsamling och en första databearbetning har genomförts av två C-uppsatsstudenter, Andrew Baldwin och Jeanette Dareblom

Stinsen beskriver man detta behov på följande sätt; "Företagen vill ha ett hotell i Hallsberg. Hallsberg är ju i och för sig inte så stort men det blir ju alltid lite puls, de kan träffas till lunchen, umgås lite grann och prata...Det finns inte fina lokaler...Folkets Hus finns, men det är inte så modernt".

Marknaden var mättad och konkurrensen, speciellt på restaurangsidan, var hård tack vara de nyetableringar av restauranger och pizzerior som skett de senaste åren. Under den aktuella perioden var det inte heller lätt att låna pengar och därför var intresset för att driva hotellverksamhet ganska svagt. När entreprenaden annonserades ut visade två aktörer sitt intresserade av att driva hotellverksamheten vidare, dels ägarna till Loket (paret Rajkovic), dels entreprenörerna på Hotell De Geer i Finspång (familjen Bergström). Oavsett vem som skulle driva Stinsen var omsättningshyra en förutsättning. Det bedömdes slutligen att familjen Bergström i ett långsiktigt perspektiv skulle kunna driva Stinsen på bästa sätt. Kommunen köpte den fastighet där Stinsen är belägen från Hallsbergs Byggnadsstiftelse (Stiftelsen). Entreprenörerna på Loket kände sig missgynnade på två sätt. Dels ansåg man att det egna anbudet var förmånligast dels menar man att kommunen genom att köpa upp den aktuella fastigheten medverkat till snedvridning av konkurrensen på hotellmarknaden i Hallsberg. Fallet anmäldes till Konkurrensverket som bedömde att det inte fanns anledning att ifrågasätta Stiftelsens bedömning av avtalen och att kommunen som ny fastighetsägare var bunden till tidigare träffade avtal. Dock ansåg man att hyressubventioner (omsättningshyran) på sikt skulle kunna skada hotellmarknaden i Hallsberg. Paret Rajkovic har sålt loket och lämnat hotellmarknaden i Hallsberg. De aktörer som varit inblandade och relationerna mellan dem illustreras i figur 2:2.



Figur 2.2 Konkurrensarenans aktörer och relationerna dem emellan

Uppfattningarna om upphandlingsförfarandet går alltså isär. Paret Rajkovic offert innebar att de inte skulle betala någon hyra förrän omsättningen översteg 5.5 miljoner. Därefter skulle hyran stiga procentuellt i takt med omsättningen. Lokets anbud var enligt dem själva förmånligare än familjen Bergströms upp till en omsättning på 10 miljoner, sedan låg de båda anbudsgivarna på samma nivå upp till 12 miljoner och över denna omsättning hade Bergströms erbjudit sig att betala den högsta hyran. Loket påpekar dock att Stinsen aldrig omsatte mer än 9 miljoner som eget bolag. Rajkovic ansåg även att de hade större förutsättningar att komma upp i en hög omsättning eftersom de hade för avsikt att lägga ned Loket och alltså "ta med sig" Lokets omsättning på omkring 3,5 miljoner. Stiftelsen ansåg att de högre omsättningarna borde vara utslagsgivande, eftersom de på sikt genererar mer pengar. Kommunen menar att det faktiska förhållandet var att Loket inte var beredda att betala lika mycket som den nuvarande entreprenören "och utifrån de antaganden vi gjorde med omsättningssiffror så var det alldeles kristallklart att familjen Bergström var de som hade lämnat det mest förmånliga eller minst oförmånliga anbudet". Kommunalrådet påpekade att"...här var det affärsmässigheten som fick vara rådande".

En annan bedömningsgrund vid valet var anbudsgivarnas förutsättningar att sköta verksamheten. Kravspecifikationer var vaga och angav t.ex. inte prissättning på rum, hyressättning eller krav på service. Enligt Stiftelsen var detta avsiktligt eftersom man ville att varje anbudsgivare själva skulle göra beräkningar på Stinsen och utifrån det lämna sitt anbud. Loket säger följande om kravspecifikationerna "Nej, det fanns inga sådan här förutsättning som jag själv förväntade mig... Det var jag själv som skrev in öppettider, olika typer utav arrangemang osv". Loket upplever att deras anbud var mer precist när det gäller öppettider, olika arrangemang och planer för driften av Stinsen än Bergströms anbud. Paret Rajkovic har därför svårt att se att det egna anbudet var sämre än det Bergströms lämnade in. Hans utgångspunkt var att det med lägre hyra var möjligt att ha öppet de tider som kanske inte är lönsamma och göra arrangemang som inte är så lönsamma t.ex. dans för gymnasieungdomar. Loket påpekar även att "nu är det första gången som jag lämnat in ett sådant här anbud, jag vet inte vad som är brukligt, men så gjorde jag i alla fall. Och sedan räknade jag också ut hur man skulle ha öppet för att hålla en god service".

Båda anbudsgivarna fick även muntligt presentera hur de hade tänkt driva verksamheten. Familjen Bergström kungjorde då att kärnan i deras

verksamhet var konferensverksamheten. Familjen Bergström bedömdes ha störst kunskap om hotellverksamhet och de bästa ekonomiska förutsättningarna. Loket hade enligt Stiftelsen "...ganska stora ekonomiska bekymmer...De såg det här som någon sorts räddningsplanka att ta sig ur en besvärlig situation...Det såg vi ju som en klar nackdel ". Loket ville vidare ta med sig befintlig personal till Stinsen medan familjen Bergström planerade att behålla den personal som redan fanns på Stinsen. Detta var också en fördel då Hallsberg har en begränsad arbetsmarknad. Familjen Bergström upplever, till skillnad från paret Rajkovic att de blivit bedömda på ett rättvist sätt menar att "Jag skulle bedöma att vi har bättre resurser, att vi är mer professionella hotellmänniskor med mera erfarenhet". På Loket tror man att det var följande som gjorde att de inte fick anbudet trots att de ansåg att deras anbud var bättre; "...de ansåg oss inte kunniga nog att driva den här verksamheten trots att vi har många års branscherfarenhet...så ansåg de att herrarna i kostym och slips var bättre än vad vi var. Det är min egen version, det har jag inte något bevis för".

Kommunens stöd och subventioner av Stinsens verksamhet

Stiftelsen erhöll tidigare ett driftsbidrag från kommunen för Stinsens fastighet. Motivet till detta var att de övriga hyresgästerna inte skulle tvingas subventionera kostnaderna för Stinsen. Den service som Stinsen erbjöd ansågs vara högre än vad orten egentligen kunde bära varför det bedömdes som riktigt att skattekollektivet i sin helhet hjälpte till att betala merkostnaderna. När det kommunala bolaget försattes i konkurs ansågs den bästa lösningen, för att inte riskera att de övriga hyresgästerna belastades, vara att kommunen tog över fastigheten. Kommunen säger "...detta var faktiskt en angelägenhet för alla kommuninnevånare i kommunen. Stiftelsen menar att kommunen helst vill sälja hotellet till den som driver hotellet men att ingen entreprenör var villig att ta över verksamheten på dessa villkor.

Ett alternativ till att subventionera hyran skulle vara att bygga om fastigheten till något annat som eventuellt skulle ge mer i hyra än hotellet, men för detta finns det inga garantier. Kommunen påpekar att möjligheten att bygga om fastigheten undersöktes i samband med konkursen. Problemet med fastigheten är att den är "oerhört svår att bygga om utan att få enormt stora kostnader. Från kommunens sida upplevs deras agerande i samband med fastighetsköpet som riktigt.

Loket är av den uppfattningen att kommunens fastighetsköp "var en teknisk grej. Om Stiftelsen hade gjort det här så hade det varit lättare att komma åt dem i Kammarrätten och hos Konkurrensverket än om kommunen ägde det. Kommunerna har ju någon form av handlingsfrihet, de är lite autonoma och får göra som de vill väldigt mycket. Det är mycket svårt att komma åt". På Loket ställer man sig även tveksam till om kommunen utvärderat effekterna av hyressubventionerna.

Loket har pekat på orättvisor i hyressättningen mellan de två hotellen men på Stiftelsen upplever man inte att verksamheterna är jämförbara. "Förutsättningarna är ju att här (på Stinsen) står en hel konferensvåning, här finns det en massa rum för överliggning. De går inte att belägga till kanske mer än 30-40%. Och så har man källarvåning här också till konferens och till dans etc. Det är klart, räknar man på det här sättet så blir det ju...så blir väl hyran väldigt liten per kvm. Men det finns ju inget val. Man kan inte arrendera ut verksamheten med att säga att 'okey, restaurangen och det här och några rum det är en lönsam del, den tar jag, den kan jag betala 700 kvm för, det andra tar jag inte', det är många kvm man inte tjänar några pengar på men det är så att säga något sorts serviceändamål att det ändå skall finnas när någon vill ha det".

Ett argument från kommunens sida som kan försvara den kostnad som hyran av fastigheten innebär för kommunen är behovet av konferenslokaler och en restaurang på orten. Kommunen anser menar att Stinsen är den enda lokal på orten där det är möjligt att arrangera flerdagskonferenser. Bergströms upplever att det finns en marknad för konferensverksamhet i Hallsberg, inte minst med tanke på att det är lätt att ta sig dit med tåg. Man knöt kontakt med ett företag på en konferensmässa i Sollentuna 1993 vilket har gett ett tiotal konferenser per år sedan dess och en omsättning på drygt en halv miljon. Att restaurangen i hotell Stinsen är betydelsefull för orten är kommunalrådet övertygad om. "Vi kunde konstatera att den period hotellet var stängt så hade vi ett massivt tryck från våra företag som tyckte att 'nu måste ni se till att hotellet öppnas, jag förlorar relationer till mina kunder och mina försäljare när det inte finns en vettig restaurang som man kan gå och äta på...' ". Loket upplever att den egna restaurangen var den "som sålde mest a la carte-mat i hela Hallsberg". Det fanns alltså ett ordentligt alternativ till Stinsens restaurang enligt Rajkovic.

Stiftelsen påpekar att hyran kan sägas vara marknadsmässig, "Vi gick ut på marknaden och fick två alternativ. Det ena var lite starkare i det

låga avseendet, det andra var lite starkare i det korta, men de skilde sig inte så mycket från varandra. Om man bortser från skillnaden så måste ju det här ändå vara marknadspriser på det sätt man definierar en marknad". Stiftelsen säger vidare att man helst velat ha ett fast pris (hyra) "men det var det ingen som var beredd att betala". Kommunalrådet säger att "...samtliga som lämnade anbud lämnade anbud på omsättningshyra. Så enkelt var det".

På Loket däremot upplevs hyran som ett konkurrensproblem. "Vi hade alltså när vi slutade på Loket 34.000 i månadshyra och de (Bergströms) hade 0 kronor, de hade 55 rum och vi 13. Vi hade 100 platser, de hade 450 eller vad det är, så det är en väldig skillnad". Stinsen upplever att det hyresavtal som skrevs var vettigt när det skrevs 1992 men upplever samtidigt att det var svårt att skriva ett avtal då det såg som värst ut i Sverige som skall kunna gälla idag när konjunkturen till viss del har vänt. Det är en av anledningarna till att man nu omförhandlar avtalet. Stinsen anser inte att det är en vettig hyra men att det i dagsläget inte finns utrymme att betala mer än man gör. Att nå en omsättning på 10 miljoner på två år anses inte vara rimligt eftersom omsättningen på Stinsen tidigare som bäst varit 8.5 miljoner. Detta var två år innan Stinsen gick i konkurs.

Paret Rajkovic är även kritiska till att Bergströms skulle få alla möbler och allt lösöre hörande till hotell Stinsen. Stiftelsen påpekar att man tillämpar restvärdesavskrivning, varför Lokets argument anses alltså vara felaktigt. Inventarierna är med i hyresavtalet men Bergströms får själva förnya och underhålla dem. Stiftelsen upplever denna metod som gängse, såväl inom hotellbranschen som inom all bokföring. Rajkovic hade fått precis samma villkor om de utsetts till entreprenörer på Stinsen, det var lika för alla menar Stiftelsen. På Stinsen känner man sig lite orättvist behandlade eftersom "vi har gjort vissa investeringar i huset som egentligen kommunen kanske skulle ha gjort, vi är hyresgäster och de är hyresvärdar men vi har gjort det i alla fall".

Förutom hyressubventionerna kan även Stinsens kopplingar till hotell- och restaurangutbildningen ses som ett stöd för Stinsens verksamhet. Kommunen hade ställt ett krav på att nästa entreprenör på Stinsen skulle ta sig an eleverna på hotell- och restaurangutbildningen var ett krav som ställdes från kommunen. Eleverna behöver praktiska erfarenheter i en realistisk miljö. "Att vara på skolan och laga mat och servera varandra det är inte så kul. Här får man en realistisk miljö. Det gör vi av hänsyn till eleverna. Och sedan finns det avtal som reglerar det här och jag tror

inte att man från hotellets sida upplever det som någon guldgruva att ha eleverna där. Det innebär t.ex. att man får en högre råvaruförbrukning än man annars skulle ha" menar man på Stiftelsen. Stiftelsen berättar också att det finns ett hyresavtal där skolan betalar en del av lokalhyran för sin verksamhet .

Rajkovic påstår att man faktiskt får betalt för eleverna. "...jag vet inte om det är en symbolisk summa, men det spelar ingen roll. Det borde vara tvärtom, att man betalar för att ha dem, för de gör enormt mycket nytta de här eleverna. Och om man skall räkna en persons lön blir det med sociala avgifter mellan 120 och 140 kronor i timmen. Räkna det på en lunch på 3-4 personer där en är anställd och resten elever. Det är ju klart att det är skillnad". Loket har inte utnyttjats för restaurangelevernas räkning. "Under alla år som vi drev hotell och restaurang här i Hallsberg så hade vi endast sista halvåret en elev från själva restaurangskolan. Vi dög tydligen inte innan dess...". Eleverna har enligt paret Rajkovic dessutom egna handledare på plats så det behöver hotell Stinsen inte bekymra sig om. Hotellets delaktighet i utbildningen är därför tveksam tycker man på Loket.

Entreprenörerna på Stinsen däremot är inte odelat positiva till att utbildningen delvis är förlagd på hotellet. "Gratis arbetskraft, så har vi inte alls sett på det. Vi har sett det som en resurs och vi är ganska stolta över att den här utbildningen i Hallsberg är så pass bra som den är. Visst, det är ungefär 12-15 elever där ute nu som serverar dagens rätt och visst är det ibland lite arbetsamt för oss att ha så pass mycket folk i huset som springer runt och så där, det är det...jag kan förstå att kommentarer finns, att man kan tycka att det är gratis arbetskraft". De upplever däremot att de har fler gäster de tre dagar i veckan när eleverna är på plats. Om servicen är bättre dessa dagar är de tveksamma till. Möjligtvis kan gästerna tycka att det är fint att bli serverad av eleverna. Vissa saker kan dock vara bättre de dagar eleverna jobbar, sallader och bröd kan vara mer genomarbetade och detta tror Bergströms att gästerna uppskattar.

Konkurrensen mellan de privata hotellföretagen

Paret Rajkovic är tveksamma till om kommunen överhuvudtaget skulle ha blandat sig i hotellverksamheten eftersom det finns ett hotell på orten och andra hotell på en till två mils avstånd från Hallsberg. Paret Rajkovic anser att de hade förutsättningar för att driva hotellverksamhet

eftersom de kände befolkningen och deras behov, men att detta försvårades till följd av Stinsens agerande; vi hade mycket sämre standard än Stinsen...Men ett tag var de nere i samma pris som oss. Det var ju inte så konstigt om folk inte ville bo hos oss. Fick man allt det andra extra på köpet så tog man ju det". Detta påstående tillbakavisas dock av familjen Bergström som menar att man inte alls har dumpat priserna. Att tillämpa en sådan prissättning som Loket syftar på skulle innebära halva priset för Stinsen vilket inte på långa vägar är realistiskt. Loket menar vidare att "...hotellprislistan på Stinsen den ligger ju högt vilket den skall göra med tanke på att det är nya fräscha rum, men den inofficiella prislistan är en helt annan enligt vad jag har fått erfara. Det är många som kommit fram till mig och sagt att de har frågat vad rum kostar och det är ett helt annat pris...Och det får man naturligtvis göra men då minskar de samtidigt sin omsättning". Även detta tillbakavisas å det bestämdaste av familjen Bergström. Vad gäller prissättningen har Stiftelsen uppfattningen att "...den här enorma pressen nedåt på allting har lett till att alla hotell konkurrerar halvt ihjäl sig med att sänka priserna". Man upplever att hela branschen har tvingats att sätta låga priser men att detta inte är unikt för Hallsberg.

Bergströms upplever att deras ansträngningar och satsningar på Stinsen varit lyckade. Man har öppnat ett disco och även en pub som har öppet varje lördag som inte fanns tidigare i hotellet. Man upplever att antalet fester på Stinsen har ökat, inte bara för företag utan även klassfester vilket känns roligt. Många sportföreningar runt omkring bor också på hotellet i samband med olika läger. Rajkovic upplever däremot att Bergströms inte gett den service som de borde ha gjort med tanke på att man inte betalar någon hyra. De har ännu inte nått upp till den omsättning vid vilken det är aktuellt att betala hyra. "De behöver inte ha helårsöppet, de behöver inte ha några arrangemang, de behöver inte sätta ett speciellt pris på hotellet, därför att de vet att omsätter vi inte mer än si och så, så klarar vi oss i alla fall...Jag vet inte var brytpunkten ligger för dem men jag skulle tro att den ligger på en 14-15 miljoner som de måste upp i för att tjäna mer pengar än vad de gör på att omsätta under 7.5 miljoner".

Loket gör en jämförelse mellan entreprenörernas sätt att driva sina verksamheter och menar att Loket kan erbjuda en bättre service genom att ägarna, till skillnad från Bergströms, bor i Hallsberg. Enligt Rajkovic har Bergströms gett ett löfte till kommunen om att de skall flytta till Hallsberg, vilket de inte uppfyllt. Familjen Bergström tillbakavisar även påståendet att man lovat flytta till orten och påpekar att man på Stinsen

har en platschef som finns tillgänglig för gäster som anländer sent. Andra skillnader som man på Loket ser är att Stinsen har semesterstängt fem veckor under sommaren och två veckor på vintern...Vi betalar tillbaka med service som tack för att vi slipper betala hyra om vi nu slipper det eller betalar en lägre hyra. Då ger vi service tillbaka". Vad gäller prissättningen har Stiftelsen uppfattningen att "...den här enorma pressen nedåt på allting har lett till att alla hotell konkurrerar halvt ihjäl sig med att sänka priserna". Man upplever att hela branschen har tvingats att prissätta betydligt lägre än de gjorde tidigare, det är inte unikt för Hallsberg.

På stiftelsen menar man att utbudet på fritidsaktiviteter har ökat sedan den nya entreprenören kom, bl.a. har de bedrivit dansverksamhet. Man anser dock inte att detta skett i konkurrens med Loket eftersom Loket inte arrangerar danser. Bergströms ser inte heller Loket som konkurrenter. "De riktar sig mot andra segment på marknaden, tar de som bor några veckor eller folk som inte bara kommer för en natt. Hotellpriset är ungefär halva vårt. Dagens rätt kanske vi konkurrerar om i viss mån... i och för sig konferenshotellet, de har 12 rum och vi har 57. Den konferensverksamhet som de har, där kan vi säga att vi är konkurrenter...Vår närmaste konkurrent anser jag vara hotell Närke i Kumla". Paret Rajkovic däremot anser att man konkurrerade med Stinsen. Man konkurrerade delvis om samma kunder. "De försökte med pubkvällar och sånt som vi hade. Vi levde kanske på mer än hotellverksamheten, så visst var vi konkurrenter. Det var de som sänkte priset på öl här i stan, det var inte vi. Vi var tvungna att ta ut ett pris för att klara våra omkostnader med personal och hyra o s v". Bergströms påtalar att de inte medverkat till sänkta ölpriser, om någon förändring skett har det snarare lett till att ölpriset stigit på orten.

Paret Rajkovic anser att de nya entreprenörerna har gett ett antal "slag under bältet" genom exempelvis underprissättning. "Sånt höll de inte på med den tiden när det drevs i kommunal regi utan man höll då normala priser för överlevnadsnivå. De hade heller inte lika mycket arrangemang som de nya ägarna till underpriser och de sänkte inte ölen på det sättet". Rajkovic menar att folk går dit där ölen är billigast och att marknaden har förändrats i och med Stinsens [av Loket påstådda] prisdumpningar. Loket tror att hela den här situationen har påverkat andra eventuella entreprenörer "...för vi var erbjudna över en miljon för vårt ställe och fick sälja det för 600.000. Vi har gjort en stor förlust". Klimatet upplevdes som öppnare tidigare. Loket säger "Vi hade ju kommunikation mellan varandra och försökte se till att vi inte hade några stora dyra

arrangemang samma kvällar osv. men de nya ägarna vill jag inte tala med överhuvudtaget. Det är jag som inte vill det, de har kanske velat prata med mig men jag tycker att de har kommit in här och trampat in på vår verksamhet med gratis förutsättningar, så jag har inget som helst att säga till dem".

Slutligen konstaterar kommunalrådet att hela den här situationen med Stinsen och den fastighet där hotellet är beläget inte är önskvärd från kommunens sida. "Jag ser många ställen jag hellre skulle vilja lägga de här kronorna på, inom barnomsorg, inom äldreomsorg och allt vad ni vill, där man med hjärtat tycker att det skulle kännas bättre att göra det. Problemet är att det alternativet, det finns inte".

3. KONKURRENSPROBLEM VID FÖRSÄLJNING AV ÖVERSKOTT - TVÅ EXEMPEL

Två exempel har studerats på hur kommuners försäljning av överskottskapacitet kan upplevas ge upphov till en snedvridning av konkurrensen. Det första exemplet beskriver Umeå kommuns försäljning av städtjänster medan det andra exemplet beskriver Landstinget i Västernorrland (Härnösand) och dess försäljning av tandvårdstjänster.

Städverksamheten i Umeå - första exemplet

1993 konkurrensutsattes Umeå kommuns städavdelning (Städavdelningen), som därigenom förlorade en del av sin städvolym till privata entreprenörer. För att kompensera volymbortfallet lämnade den kommunala städavdelningen även anbud på den privata marknaden.bl.a. lämnade kommunen i konkurrens med fyra privata entreprenörer in anbud på städning hos fastighetsbolaget Foco. Prisskillnaden mellan de privatas anbud och kommunens visade sig vara påtaglig. Detta gav upphov till starka reaktioner från de privata entreprenörerna och deras intresseorganisation anmälde till slut sin misstanke om att kommunens städverksamhet var skattesubventionerad till Konkurrensverket (KV). Med hänvisning till rådande lagstiftning fann KV dock ingen anledning att vidta någon åtgärd.

Två olika arenor och konkurrensklimat

Kommunens beslut om att etablera sig på den privata konkurrensarenan

innebär att de, bildligt talat, "kliver in i" redan etablerade relationer och i ett specifikt konkurrensklimat. För att förstå de skiljaktigheter som kommer till uttryck i beskrivningen av Umeå kommuns försäljning av överskott måste först den konkurrensarena och det konkurrensklimat som redan fanns i städbranschen beskrivas. Det finns två olika typer av privata entreprenörer, dels mindre företag som konkurrerar med priset, dels större företag som säljer sina produkter till ett högre pris. ISS Servicsystem AB och Norrlands Miljövård AB (vilka ingår i denna studie) tillhör den senare gruppen. De större företag och de företag som uppfyller vissa kvalifikationskrav är medlemmar i intresseföreningen SSEF. Det är SSEF som å medlemmarnas vägnar tar kontakt med KV och andra liknade organisationer när det anses vara nödvändigt.

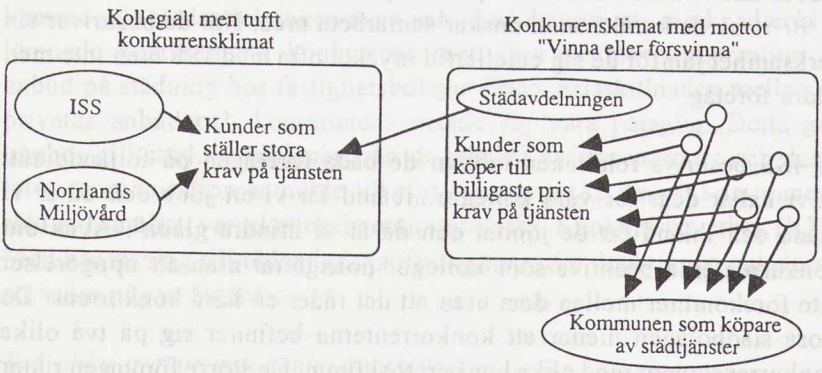
De mindre företagen i branschen utgörs oftast av fåmansbolag där ägarna själva och möjligen någon ytterligare anställd utför städningen. Bland dessa bolag återfinns både sådan som bedrivit verksamhet ett flertal år och sådana som endast är verksamma en kortare period och sedan försvinner från marknaden. Att de mindre bolagen kan hålla ett lägre pris än de större förklaras t.ex. av att de har mindre administrativa kostnader och att de inte fortbildar personal, utvecklar nya städmetoder etc. i någon större omfattning.

När ISS och Norrlands Miljövård beskriver konkurrensen i branschen exkluderas de små konkurrenterna vilket framgår av följande citat "ISS är ju störst, som två i Umeå är Norrlands Miljövård och trea, ja det är jag osäker på....Vi ser Norrlands miljövård som den stora konkurrenten". Norrlands Miljövård menar dock att de inte direkt konkurrerar med ISS eftersom deras kundkontakter bygger på personlig försäljning. Företaget jobbar aktivt med kundbesök på den privata marknaden och säger sig få 90 % av de kunder man önskar samarbeta med. När de beskriver sin verksamhet jämför de sig emellertid mycket ofta med ISS men inte med andra företag.

På ISS beskrivs relationen mellan de båda företagen på följande sätt "...vi kallar dem för våra kollegor...ibland får vi ett jobb och då är vi glada och ibland tar de jobbet och då är vi mindre glada". Även om konkurrenterna beskrivs som kollegor poängterar man att uppgörelser inte förekommer mellan dem utan att det råder en hård konkurrens. De stora städbolagen menar att konkurrenterna befinner sig på två olika konkurrensarenor med olika konkurrensklimat. De större företagen riktar sig till kunder som ställer större krav på städningen och som efterfrågar mer långtgående åtaganden. Därför blir kvalitén ett viktigt konkurrens-

medel vid sidan om priset. Det är viktigt att minimera klagomålen från kunderna vilket man strävar efter genom kvalitetssäkring på olika sätt. Det blir även viktigt att utbilda och vårda personalen. Konkurrenterna beskrivs som seriösa och de accepterar varandra samtidigt som de ständigt konkurrerar och försöker överträffa varandra. De små städbolagen däremot åtar sig andra städjobb där kunden uteslutande efterfrågar ett billigt pris. Inom detta område är konkurrensklimatet ett helt annat. Här gäller det, bildligt talat, att vinna eller försvinna. En hård priskonkurrens utspelas mellan aktörerna. Vissa aktörer försvinner och nya aktörer etableras.

Det är denna konkurrensarena med två olika konkurrensklimat som den kommunala städavdelningen etablerat sig på, vilket illustreras i figur 3:1. Enligt de privata aktörerna agerar kommunen på ett sätt som innebär att de utgör en del av båda de beskrivna konkurrensklimaten. I sin roll som köpare vänder man sig till de företag som kämpar om att "vinna eller försvinna" från marknaden. I rollen som säljare agerar man även på detta sätt, men man vänder sig till de kunder som ställer andra krav på de tjänster som de köper. Till skillnad från "vinna eller försvinna" - konkurrenterna kan städavdelningen tillfredsställa de högre ställda kraven som finns på denna marknad trots sin lågprisstrategi. De stora städbolagen menar att detta varit möjligt, t.ex. vid Focos upphandling av städtjänster, tack vare att kommunen skattesubventionerar sin verksamhet. Kommunen beskrivs inte som en spelare på de större städbolagens arena utan som en störmoment i spelet, vilket framgår av citatet; "Kommunen kan jag väl inte säga att vi slåss mot eftersom det bara händer då och då att dom är ute men då märker vi ju verkligen av dom."



Figur 3.1 Två konkurrensklimat (ur de stora privata städbolagens perspektiv).

Om vi istället ser kommunens agerande på den privata marknaden från deras perspektiv blir bilden en annan. Att kommunen valde att konkurrera på den privata marknaden har en historisk förklaring. Beställar-utförarmodellen infördes i kommunen och som ett led i detta beslöts det 1993 att städavdelningens verksamhet skulle konkurrensutsättas. Huvudmotivet till detta var det allt mer pressade ekonomiska läge som kommunen befann sig i, vilket ställde krav på effektiviseringar och rationaliseringar. Kommunen hade utarbetat ett system som innebar att de successivt skulle konkurrensutsätta olika delar av verksamheten, vilket de kallade för konkurrenstrappan. Inom många av kommunens enheter fanns ingen vana att göra upphandlingar och skriva kravspecifikationer. Det successiva genomförandet skulle ge enheterna möjlighet att bygga upp denna kompetens. I Kommun hade det även fastslagits att det skall vara fritt att bedriva extern verksamhet så länge detta skedde inom kommunens gränser och utgjorde en marginell del av den totala volymen.

Det beslöts att städavdelningen skulle fungera som en separat organisation med egen kostnadsredovisning, vilket innebar att städavdelningens verksamhet helt skulle finansieras med intäkter från egna städuppdrag. Från kommunens sida anser man att städavdelningen inte har mer gynnsamma förutsättningar för sitt agerande än de privata, utan snarare tvärt om. Man hävdar även att det är omöjligt att offerera ett högre pris till de egna städjobben för att göra det möjligt att erbjuda ett lägre pris externt, eftersom all städverksamhet är konkurrensutsatt. Organisationsförändringen har emellertid enligt en politiker inneburit att städavdelningen delvis fått dubbla roller, dels städade de, dels utfärdar de ibland kravspecifikationer för kommunens upphandling av städtjänster. Anledningen till detta är att städavdelningen är experter inom städområdet vilket krävs för att precisera de krav som kommunen ställer på sin städning.

I och med att städverksamheten konkurrensutsattes och att kommunen minskat antalet egna lokaler förlorade städenheten omkring 20 procent av sin volym. Det ansågs därför nödvändigt att utvidga verksamhet till den privata marknaden. Uppfattningen var att "Ska de privata aktörerna komma in på kommunens område så borde vi ju också få gå ut på den privata marknaden". Städenheten gick därför ut i lokalpress och annonserade i syfte att göra den privata marknaden uppmärksam på att även kommunen erbjöd städtjänster. Kommunen erhöll i konkurrens med de stora privata städbolagen bl.a. städningen av Focos lokaler. I det följande skall denna upphandling beskrivas mer ingående.

Anbudsförfarandet

Focos hade sedan tidigare anlitat ett flertal städbolag för städningen av trappuppgångar och vissa källar och vindsutrymmen i sina fastigheter. De beslöt att säga upp alla avtalen och genomföra en ny upphandling för att om möjligt sänka kostnaderna och minska antalet entreprenörer. Foco sammanställde ett förfrågningsunderlag och alla inblandade aktörer menar att förfrågningsunderlaget var klart och tydligt och att förutsättningarna var lika för alla. När anbuden granskades visade det sig att kommunen offererat ett betydligt lägre pris än de övriga. Åsikterna går emellertid isär om hur stor prisskillnaden var. Enligt de privata aktörerna och SSEF uppgick kommunens anbud till 182 715 kronor medan anbudet från ISS uppgick till 285 000 kronor och anbudet från Norrlands Miljövård uppgick till 263 000 kronor. Enligt denna beräkning erbjöd sig alltså Kommunen att städa Focos fastigheter till ett pris som låg omkring trettio procent under de privata aktörernas pris. Kommunen menar emellertid att prisskillnaderna inte var så stora eftersom ett anbud inte inkluderats i totalsumman. Om även detta anbud räknades in blev priset 220 000 kronor.

ISS gör en annan tolkning av de olika anbudspriserna. Förutom det anbud som Foco efterfrågade hade kommunen inlämnat ett anbud på storstädning av tvättstugor som uppgick till 7 200 samt ett alternativt anbud på delar av förfrågningen med städning två gånger i veckan (vilket ej efterfrågats) på 29 000. Om även dessa anbud medräknas blir totalsumman omkring 220 000. På ISS menar man emellertid att det inte är riktigt att inkludera dessa anbud dels därför att det rör sig om två anbud på samma städobjekt dels eftersom de privata entreprenörerna inte lämnat motsvarande anbud. På kommunen menar de emellertid att de inlämnat ett anbud på de objekt som skulle städas en gång i veckan och ett annat på de objekt som skulle städas två gånger i veckan.[77]

Foco valde kommunens anbud. Det viktigaste urvalskriteriet var priset, även om kvalitén på städtjänsterna ansågs vara betydelsefull. Foco hade ingen tidigare erfarenheter av kommunen men de hade vidtagit åtgärder och infört rutiner för att i möjligaste mån uppnå en kvalitetssäkring i verksamheten. Detta och deras uppfattning om att "alla måste få en

[77] Uppfattningarna går alltså isär och eftersom ej kommunens anbuden funnits att tillgå har det ej varit möjligt att avgöra vilken uppfattning som är den rätta.

chans man kan inte rata någon bara för att de har ett lågt pris" gjorde att priset fick vara styrande för deras val av entreprenör. Varken Norrlands Miljövård eller ISS kunde konkurrera med kommunen vad gäller priset. Även andra faktorer, om än underordnade, hade betydelse vid utvärderingen av anbuden. På Foco anser man att det alltid finns en viss osäkerhet om små entreprenörer anlitas. Det kan vara svårt att hitta ersättare om någon t.ex. blir sjuk och personalen byts oftare ut. Det är alltid en osäkerhet att få ny personal för ytterst är det den enskilde städaren som avgör hur kvalitén på arbetet blir. Fördelar som större entreprenörer har är dels tillgången på en stabil personalstyrka dels att "... de har en administration som fungerar och som kan ta upp de frågor som dyker upp. De har alltid folk inne som man kan nå".

Historien om Focos upphandling av städtjänster slutade inte i och med att de fattade sitt beslut och upphandlade tjänsten från kommunen. De privata aktörerna protesterade genom sin branschorganisation SSEF mot att Kommunen fick anbudet. SSEF protesterade mot kommunens låga pris och menade att kommunen inte kunde täcka sina egna kostnader med det anbudspris som de lämnat. Från kommunens sida hävda de man att SSEF angett ett felaktigt anbudspris och att det faktum att kommunen flera gånger förlorat egna städobjekt till privata aktörer som offererat ett billigare pris talade emot påståendet om kommunens bristande kostnadstäckning. SSEF vidhöll emellertid sin uppfattning och eftersom de misstänkte att den kommunala städningen av Focos lokaler var skattesubventionerad anmälde de fallet till konkurrensverket.

Från kommunens sida menar man enligt följande citat att "det där med skattesubventionering det är en anka helt enkelt". Eftersom städavdelningen är en egen resultatenhet måste de själv betala sina egna kostnader. De har egna löneförättare, hyr sina lokaler till ett marknadsmässigt pris, betalar sin andel av de datatjänster som de utnyttjar osv. Den enda kostnad som de inte betalar är kostnaden för telefonväxeln. De privata entreprenörerna ställer sig dock mycket frågande till hur Städavdelningen kan täcka sina kostnader vilket framgår av citaten "jag kunde inte begripa hur det här hade kunnat gå till, det är ett alldeles för lågt pris. Vi hade ju erfarenheter av största biten av förfrågningen och visste vad det innebar." De privata entreprenörerna ställer sig tveksamma till om intäkterna ens täcker lönekostnaderna.

Från kommunens sida förklaras de privata entreprenörernas uppfattning och agerande på följande sätt: "Det här med underprissättning är ju bara något som den privata sidan försöker gå ut och skrämmas med när man

någon enstaka gång tappat ett jobb" De anledningar till skillnaderna i pris som kommunen anförde till konkurrensverket är dels att förfrågningsunderlaget kan ha varit otydligt, dels att kommunen har fördelar av att bedriva verksamhet på dagis och skolor m.m. i alla delar av staden. De slipper därigenom kostnader för transporter av personal och utrustning mellan olika stadsdelar och kan utnyttja personal som redan ansvarar för städning av olika objekt i de områden där Foco har sina fastigheter. De större privata entreprenörerna hävdar att även de finns och arbetar i hela Umeå och anser inte att de på detta område har några konkurrensnackdelar relativt kommunen.

Konkurrensverkets svar på SSEF anmälan var att de inte kunde finna skäl att vidta ytterligare åtgärder i ärendet. Städavdelningen bedriver ekonomisk och kommersiell verksamhet och är därför ett företag i KL:s mening. Dock anses inte Städavdelningen ha en dominerande ställning på marknaden och därför kan de inte fällas för underprissättning. KV påpekar emellertid vikten av att särskilja konkurrensutsatt verksamhet från annan verksamhet beroende på att offentliga aktörer har helt andra ekonomiska förutsättningar och ett mindre ekonomiskt risktagande än privata alternativ då deras verksamhet ytterst garanteras av skattemedel.

Uppfattningar om kommunen som ny aktör på konkurrensarenan

Att de privata entreprenörerna fått kommunen som ny konkurrent på marknaden upplevs av viss som acceptabelt även om konkurrensen blir hårdare i och med detta. Andra menar att städtjänster inte nödvändigtvis behöver ingå som en del i kommunens service till samhällsmedborgarna utan att privata aktörer kan ta ansvar för dylik verksamhet. Från kommunpolitiskt håll menar man att det är viktigt att kommunen behåller en viss baskompetens inom alla verksamhetsområden. Det är därigenom möjligt att kontrollera prisutvecklingen och garantera att privata aktörer aldrig kommer i en monopolsituation. I Umeå kommun har detta tidigare hänt inom äldreomsorgen. Genom denna händelse har man uppmärksammat nödvändigheten av att alltid ha möjlighet att gå ut och konkurrera om det behövs.

Alla privata aktörer är överens om att det sätt på vilket kommunen agerar är förkastligt vilket framgår av följande citat. "Ska dom vara ute och konkurrera så ska vi konkurrera på lika villkor och det tycker jag inte att vi gör." "Vi har inget emot kommunen men vi tycker inte om att de slår ut det privata näringslivet genom så här låga priser utan det skall vara en konkurrens på lika villkor". SSEF anser att det redan finns

en fungerande konkurrens mellan de privata entreprenörerna, som pressar företagen att agera på ett effektivt och bra sätt . På ISS har detta bl.a. tagit sig uttryck i att man utvecklat en flexibel personalplanering som gör det möjligt att anpassa personalstyrkan till de behov som finns under olika perioder. ISS och SSEF kommenterar prisdumpning som fenomen på den privata marknaden, och menar att det finns en skillnad mellan privata och kommunala prisdumpare. Privata aktörer som säljer till ett för lågt pris får själva ta konsekvensen av detta till skillnad från kommunala aktörer som alltid har en stor organisation att falla tillbaka på. Städavdelning tycker att de privatas reaktioner på prisdumpning beror på vem det är som dumpar priserna, vilket framgår av citat; "De reagerar annorlunda på privata entreprenörer som offererar ett lågt pris än på kommunen, därför att då kan de hävda att verksamheten är skattesubventionerad."

Städavdelningen anser att de på den privata marknaden endast bedriver marginell verksamhet (omkring 2-3 miljoner per år). Städavdelningen uppger att de har 25-30 % av marknaden men då är den interna såväl som den externa verksamheten medräknad. Förutom att lämna anbud på den privata marknaden begär kommunen in anbud på den egna städningen. På ISS menar man dock att de anbudsförfrågningar som gått ut på den privata marknaden är relativt få. De känner till att kommunen begärt in anbud på ett 10-tal skolor men inte på några andra städobjekt. Även på Norrlands Miljövård menar man att det endast är städningen av ett antal skolor som erbjudits den privata marknaden.

De privata entreprenörerna menar att det är lägsta pris som gäller om man skall konkurrera om städjobb på den offentliga marknaden. De företag som därför lyckats erhålla kommunala städjobb utgörs uteslutande av mindre företag med en lågprisstrategi. Både ISS och Norrlands Miljövård är kritiska till detta förfarande. De menar att man vid en upphandling även bör ta hänsyn till kvalitén och entreprenörens möjlighet att genomföra arbetet på ett bra sätt. Man ställer sig därför frågande till varför kommunen agerar som de gör vilket framgår av följande citat; "Ja jag minns att det var ett antal skolor, som gick till ett tvåmans företag, som vi aldrig hade hört talas om. Och det är klart att om dom inte klarar av det då får ju kommunen vatten på kvarn. Se där, nu har vi lämnat ut det här på entreprenad och det gick åt fanders. Nu skall vi ha det här i egen regi i fortsättningen då fungerar det. Så det finns ju en fara i det här." På städavdelningen beskriver man kommunens externa upphandlingar, vilka inneburit att de förlorat ett antal städjobb, på följande sätt "den tidigare trenden att köpa tjänster

betydligt billigare från den privata sektorn har lett till en försämring i städkvalitén, vilket inneburit att man från den offentliga sidan åter börjat vända sig till sina egenregi-enheter."

En annan faktor som komplicerar kommunens roll som köpare av externa tjänster är deras personalpolicy. Umeå kommun har utfärdat en anställningsgaranti för sina anställda och en kommunpolitiker menar att detta begränsar möjligheterna till rationaliseringsvinster genom att konkurrensutsätta den egna verksamheten. Även de privata aktörerna påpekar detta och menar att det för kommunen ibland kan vara bättre att sätta ett lågt pris och hålla sin personal sysselsatt.

Vuxentandvården i Västernorrland - andra exemplet[78]

Det andra exemplet på konkurrensproblem som kan uppstå vid offentliga aktörers försäljning av överskott är hämtat från tandvården i Västernorrlands län, vilken bedrivs av offentliganställda tandläkare i landstinget (Folktandvården) och privatpraktiserande tandläkare. Deras intressen bevakas av Mellersta Norrlands Privattandläkarförening som har ca 74 medlemmar i Västernorrlands län. Tandvården kan delas in i tre olika segment, fria tandvård för åldersgruppen 0-19 år, 20-åringar och övrig vuxentandvård. Folktandvården har monopol på barn- och ungdomstandvården medan de konkurrerar med privattandläkarna om vuxentandvården. I vissa andra län har barn och ungdomar, liksom vuxna möjlighet att välja en privattandläkare som ersätts av landstinget. Inom vuxentandvården har Folktandvården starkare positioner inom de yngre åldersgrupperna medan äldre oftare vänder sig till privattandläkare. Kundgruppen 20-åringar beskrivs som ett speciellt och mycket attraktivt kundsegment eftersom de för första gången i sitt liv är fria att själva välja om de vill vända sig till folktandvården eller till privata tandläkare. Det är konkurrensen om denna kundkategori som här skall behandlas.

Tvisten mellan Folktandvården och privattandläkarna

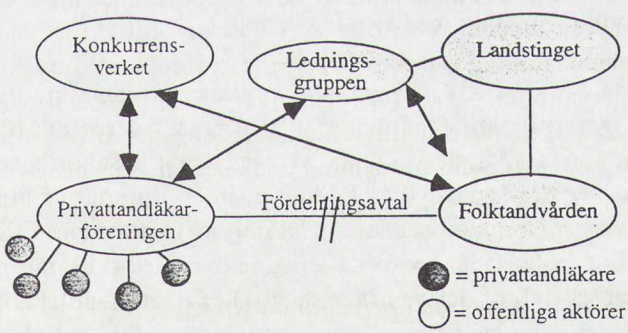
Att Folktandvården har monopol på åldersgruppen 0-19 år innebär att

---

[78] Datainsamling och en första bearbetning har gjorts av Andrew Baldwin och Jeanette Dareblom

de redan etablerat relationer med de patienter som ingår i gruppen 20-åringar. För privattandläkarna är det viktigt att Folktandvårdens monopol bryts så fort patienterna träder ur den fria tandvården och själva kan välja tandläkare. Tidigare var detta möjligt genom ett avtal som under ett flertal år fanns mellan privattandläkarna och folktandvården. Avtalet innebar att 20-åringarna i länet fördelades mellan Folktandvården och privattandläkarna. Landstingets tandvårdschefen sade emellertid upp avtalet under 1993. Något fördelningsavtal finns alltså inte längre mellan Folktandvården och Privattandläkarföreningen. Föreningen deltar dock i landstingets planering vilket framgår av figur 3.2. Föreningsrepresentanter och representanter för folktandvården och landstinget, sitter i ledningsgruppen för tandvården i länet. En av privattandläkarna beskriver arbetet på följande sätt "vi sammanställer våra resurser och talar om hur många vi är och vad vi kan göra... Vi deltar på ungefär samma sätt som folktandvårdsklinikerna med resurssammanställningar som planeringsunderlag".

Efter att avtalet sagts upp erbjöd Privattandläkarna 20-åringarna en tandvårdscheck med bl a en gratis undersökning i syfte att etablera sig på den marknad som folktandvården tidigare haft monopol på. Folktandvården svarade med ett liknande erbjudande. Privattandläkarna menade att landstinget därigenom missbrukade sin dominerande ställning och anmälde detta till KV. KV bedömde dock inte landstingets agerande som stridande mot konkurrenslagen eftersom det kunde ses som ett svar på privattandläkarnas agerande.



Figur 3.2 Konkurrensarenans aktörer och relationen dem emellan

Tvisten mellan privattandläkarna och Folktandvården gällde alltså Folktandvårdens erbjudande om gratis tandläkarundersökning men kan även kopplas till det avtal som tidigare fanns mellan de båda aktörerna. I början av 1980-talet fanns det ett uppdämt tandvårdsbehov och köerna var långa. I syfte att minska köerna och att ge alla som gick ur folktandvården en tandläkarkontakt slöts ett fördelningsavtalet mellan privattandläkarna och Folktandvården. Avtalet innebar att man utifrån landstingets datalistor fördelat 20-åringarna mellan sig. Varje tandläkare var fri att kalla de 20-åringar som stod på hans/hennes lista, vilka inte kallades av någon annan. Alla 20-åringar skulle även få information om att den fria tandvården inte längre gällde och att de nu stod fria att välja en tandläkare hos Folktandvården eller privat.

Privattandläkarna menade att avtal inte enbart var en förmån för dem, vilket framgår av citatet "Det var ju egentligen inte en förmån som vi såg det då, utan det var mer ett åtagande... vi ställde upp så att säga". Denna syn delas inte av landstinget som säger "Ja, det var ju något som aldrig var uppe till någon politisk prövning utan det var oss tandläkare emellan...Privattandläkarna skulle ju leva också". Situationen i början av 1980-talet ändrades och efterfrågetrycket minskade. När konkurrensen om patienterna ökade blev avtalet ett sätt att komma över de etableringshinder som Folktandvårdens monopol inom åldersgruppen 0-19 år utgjorde. Resultatet av fördelningen blev emellertid inte det som privattandläkarna förväntat sig, vilket framgår av citatet "Ju längre tiden led märkte vi mer och mer att enskilda kliniker struntade i avtalet och kallade sina patienter precis som vanligt. Det var egentligen ett avtalsbrott men vi hade ingen möjlighet att peka på det ...avtalet ledde aldrig till en rättvis fördelning, det gjorde det inte".

På Folktandvården ifrågasätts avtalet ur konkurrenssynpunkt. Att Folktandvården ger privata tandläkare patienternas adresser och därigenom delar upp marknaden mellan sig reducerar konkurrensen inom tandvården. Avtalet sades enligt Folktandvården upp därför man inte längre ville vara med om en sådan uppdelning av marknaden. Efter att avtalet sagts upp påbörjades av olika anledningar en diskussion på landstinget om att återinföra det gamla avtalet. De privata tandläkarna sade dock nej till detta. På landstinget förs följande orsak fram till detta "...privattandläkarna ansåg nog att.... om vi får en öppen och fri konkurrens blir det mycket bättre. Vi konkurrerar ut folktandvården". På Folktandvården menar man att effekten blev den motsatta, deras andel av vuxenpatienterna ökade.

Även när det gäller användandet av tandvårdschecker går åsikterna isär. De privata tandläkarna anser att Folktandvården som redan hade etablerade kontakter med patienter och en dominerande ställning på marknaden, inte borde få vidta ytterligare åtgärder för att stärka sin position. Att privattandläkarna använde checkarna ansågs som nödvändigt för att etablera sig på marknaden för 20-åringar. Ur landstingets perspektiv ses åtgärden som ett sätt att uppnå det primära målet för verksamheten, ökad tandhälsa. Man menar att tandvårdscheckarna kan ses som en socialpolitisk åtgärd i syfte att stimulera fortsatt tandmedvetenhet. På Folktandvården anser man att det vore fel om privattandläkarna men inte Folktandvården fick erbjuda fria tandundersökningar till 20-åringar. Att man som dominerande aktör på marknaden inte får sänka priset först accepteras, men man anser sig ha full rätt att svara på prissänkningar, vilket också KV slog fast (med utgångspunkt från ett EU-fall).

Olika syn på konkurrens

När konkurrensen mellan privattandläkarna och folktandvården beskrivs mer allmänt efterlyses konkurrens på lika villkor. Privattandläkarna uttrycker detta på följande sätt "Vi deltar gärna i konkurrens om den sker på lika villkor". Gemensamt för alla parter är även uppfattningen om att kunden gynnas av en fungerande konkurrens. Priserna pressas och säljarna anstränger sig ännu mer för att tillfredsställa kunden. Trots dessa gemensamma uppfattningar skiljer sig synen på konkurrens åt mellan aktörerna. Inom landstinget och folktandvården anses konkurrens vara viktig men inte alltid det viktigaste. De privata aktörerna talar däremot nästan uteslutande om villkoren och om nödvändigheten att konkurrera på lika villkor. Skillnader finns även i uppfattningen om vem som bäst tillgodoser kundens och samhällets intressen, privata eller offentliga aktörer.

På Landstinget finns en önskan om konkurrens på lika villkor, men denna önskan är dock underställd andra strävanden vilket framgår av citatet. "...huvudsaken är att man är något så när konkurrensneutral, vi skall inte subventionera vården, men samtidigt kan jag inte tänka mig att slå sönder vår organisation för att därigenom bli ekonomiskt jämställda, ..om vi skulle trampa över så är jag inte så där fruktansvärt ledsen för det. Det viktigaste för mig är ju att folket här får en bra tandvård till en rimlig kostnad... Det här med konkurrens till varje pris ligger liksom inte för oss". Planeringsansvaret anses vara viktigare än

konkurrensen och anses motivera Folktandvårdens monopol inom barntandvården. Genom att Folktandvården ensamt sköter barntandvården är det möjligt att garantera att 100 % av alla barn i åldern 0-19 får regelbunden tandvård. Om barntandvården skulle konkurrensutsättas tror man att denna andel skulle sjunka betydligt. Vidare anser man att det skulle medföra stora försämringar för kunderna i glesbygden. På folktandvården menar man att de friska och starka patienterna tjänar på konkurrensen medan de "tunga" patienterna (t ex handikappade och patienter med dålig tandhälsa) inte har någon egentlig valmöjlighet. Dessa segment är inte lika eftertraktade och risken finns att ingen vill ta sig an dessa grupper vid fri konkurrens. Landstinget måste därför ha ett planeringsansvar som inkludera de energisvaga grupperna. Planeringsansvaret beskrivs alltså ur samhällsnyttosynpunkt som viktigare än konkurrensen.

Planeringsansvar behöver emellertid inte nödvändigtvis kopplas till utförandet. Landstinget skulle kunna behålla planeringsansvaret men överlåta den konkreta tandvården till privata utövare. Privattandläkarna menar att konkurrens om utförandet av vården är viktigt, speciellt när landstingsekonomin försämras. Risken är annars att kvalitén på vården försämras utan att barn och ungdomar har någon chans att välja andra alternativ. Det personliga engagemanget och omhändertagandet anses vara bättre inom privattandvården eftersom tandläkarna är direkt beroende av patienternas avgifter. Även uppföljningen av varje patient anses vara bättre vilket framgår av följande citat; "När folktandvården kallar patienterna och de uteblir slutar de att kalla efter en eller två kallelser. Vi jobbar på ett annat sätt här. Vi ger oss inte förrän vi fått reda på att den här patienten har valt att gå någon annanstans. Det är ett annat engagemang helt enkelt".

På folktandvården menar man dock att risken för ökade samhällsekonomiska kostnader är större om det är privata företag som utför vården vilket förklaras av företagens vinstmaximeringsmål. Privata tandläkare kan till skillnad från Landstinget inte lägga ner en klinik om den är olönsam, eftersom de privata tandvårdsklinikerna äger och bär kostnaderna för den enskilda klinikens produktionsmedel. Detta kan leda till att patienterna "övervårdas" vilket ger upphov till stora samhälleliga förluster. I ett samhällsekonomiskt perspektiv frågar man sin därför vad som blir dyrast - privat tandvård eller folktandvård. Ett samarbete mellan folktandvården och de privata tandläkarna kan därför enligt Folktandvården vara samhällsekonomiskt mer lönsamt än konkurrens.

Konkurrenternas förutsättningar är olika

Alla, men framför allt privattandläkarna, anser att konkurrens på lika villkor bör bedrivas inom tandvården. Konkurrensen inom tandvården anses dock inte fungera på detta sätt. Privattandläkarna anser att Folktandvården har en rad fördelar i jämförelse med de privata tandläkarna. De har dels en relationsfördel till följd av sin dominans, dels ekonomiska fördelar som följer av att de är en offentlig organisation.

På landstinget anses relationer vara viktiga för valet av tandläkare vilket framgår av citatet "Inte vet du vilken brygga som skall läggas in eller om det kunde ha gjorts billigare...Jag tror det är den personliga relationen som avgör". Privattandläkarna menar att Folktandvården, till följ av sitt monopol inom åldersgruppen 0-19, utvecklar personliga relationer och bindningar till kunderna som senare är svåra att bryta. Privattandläkarna menar att folktandvårdens relationsfördel ger dem ett övertag i konkurrensen om 20-åringarna och förklara detta på följande sätt "...har man ett monopol på barn och ungdomar från 0-19 år så har man ju en chans att sälja in sig för framtiden". Denna fördel anses ha förstärkts i och med att fördelningsavtalet bröts. 20-åringarna informeras inte längre om att tandvården är fri vilket gör det lättare att slussa in dem i Landstingets tandvårdssystem".

Privattandläkarna menar även att Folktandvården har ett ekonomiskt övertag vilket Folktandvården inte håller med om. Privattandläkarna menar att 30-35 % av vuxentandvårdens budget subventioneras. 100 miljoner avsätts varje år för tandvård och av dessa blir 40 miljoner över när barntandvård, specialisttandvård, kanslikostnader och dylikt är betalt. Landstingets anslagssystem anses därigenom ge upphov till att konkurrensen snedvrids vilket uttrycks på följande sätt "De lägger sina intäkter ovanpå anslaget och menar då att de med hjälp av sina intäkter gått bättre än budget. Vi menar att det inte kan finnas något överskott så länge det finns ett anslag i botten...vi bedriver i stort samma verksamhet, men vi har ju ingen grundplåt...vi måste jobba in varenda krona".

Folktandvården har en helt annan syn på detta och menar att påståendet om att barntandvården subventionerar vuxentandvården får stå för privattandläkarna. Man menar att samma ersättning beskrivs som olika saker beroende på vem som erhåller ersättningen, vilket framgår av citatet; "Skulle landstinget leja ut till de privata så anser inte privattand-

läkaren att det är en subvention, men när vi gör det är det en subvention. När privattandvården gör barntandvård, då är det en betalning". När det gäller folktandvårdens påstådda vinst menar man att Folktandvården inte har något vinstintresse och ger ett exempel. Ett bidrag på 700 kronor erhålls för varje barn folktandvården behandlar. Om behandlingen endast kostar 600 kronor går de överblivna 100 kronorna till landstinget och placeras någon annanstans, t.ex. inom äldreomsorgen. Vinster som uppstår i privattandvården behålls däremot och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv så är alltså folktandvården mer lönsam. Dessutom anser man att kostnaden per patient är högre inom privattandvården. Tandvårdstaxan är densamma men kostnaden för en patient som går till en privattandläkare är omkring 50 % högre. Privattandläkarna är av en annan uppfattning. "För samma åtgärd betalar patienten samma patientavgift till privattandläkare som till folktandvården. Men i och med att folktandvården inte går ihop utan subventioneras så kan man ju säga att den fyllning som görs på folktandvården kostar patienten mera på grund av skattesubventioner".

På Landstinget ser man det som en risk att verksamhet t.ex. på landsbygden skattesubventioneras och menar att spelreglerna för vuxentandvården bör vara lika för alla. Det upplevs därför som viktigt att det finns ett fungerande redovisningssystem som visar hur betalningsströmmarna går. Man är mån om att renodla redovisningen så att vuxentandvården skall betala sig själv, men anser att det är svårt att särskilja barn- och vuxentandvård "...vi försöker men vi har inget bra system, det måste jag erkänna". Även på Folktandvården anser man att det är svårt att särskilja barntandvård och vuxentandvård. En jämförelse görs med en läkarstation där det kan vara ytterst svårt att veta hur mycket av en läkares tid som går åt till att behandla barn och vuxna eller hur mycket material som går åt till varje patientkategori. Det enda man inom tandvården kan göra är att utgå från antalet barnpatienter och vuxenpatienter och basera kostnadsberäkningarna på detta.

Förutom att särskilja olika kundkategorier har även sättet att göra avskrivningar på investeringar skilt sig åt mellan Folktandvården och de privata tandläkarna. Privattandläkarföreningens ordförande som själv arbetat inom Folktandvården menar att det är ett stort steg för landstinget att de börjat tillämpa baskontoplanen "...det innebär att det är först nu de har någon som helst koll på sina avskrivningar t ex. Förut gjorde de egentligen av skrivningar utan finansiering av ny utrustning, vilket skedde via extra anslag...när de visar sin bokföring så är deras bokföring mycket godtyckligare än vad vår bokföring är... när de börjar

bokföra ordentligt så kan jag mycket väl tänka mig att det visar sig att underskotten är större än vad de säger att de är idag".

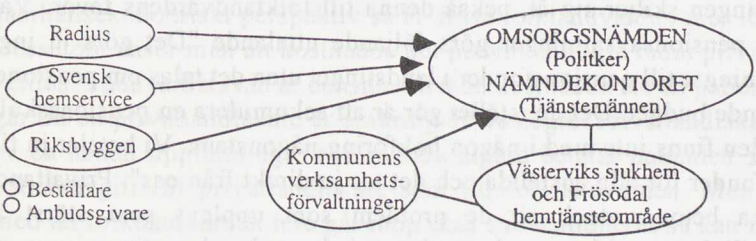
Förutom detta finns det ett antal kostnader som inte belastar folktandvården men väl privattandläkarna. Momsredovisningen skiljer sig åt till privattandläkarnas nackdel eftersom landstinget är momsbefriat. Vidare har privattandläkarna högre arbetsgivaravgift eftersom kommuner och landsting undantogs vid senaste avgiftshöjningen. Även fastighetsbeskattningen skiljer sig åt, också denna till folktandvårdens favör. Vad gäller pensionsavsättningar görs följande uttalande "Det görs ju inga avsättningar till pensionsfonder i landstinget utan det talas om pensioner i löpande budget. Det de istället gör är att ackumulera en pensionsskuld men den finns inte med i någon bokföring någonstans. Vi betalar ju till våra fonder för alla anställda och det tas ju direkt från oss". Privattandläkarna betonar dock att de problem som upplevs som störst är valmöjligheterna i barn- och ungdomsvården och subventioneringen av folktandvården.

4. KONKURRENSPROBLEM VID OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR - ETT EXEMPEL

I detta kapitel skall ett exempel ges från Östersund, på hur konkurrensen kan snedvridas vid upphandling av vårdtjänster. 1994 beslöt Östersunds kommun att konkurrensutsätta delar av den kommunala äldreomsorgen. Ett antal anbud inkom och av dessa visade sig anbuden från Radius och kommunens verksamhetsförvaltning vara de mest intressanta. Tjänstemännen utvärderade deras anbuden. Eftersom Radius anbud var tre miljoner billigare per år bedömdes klara de kvalitetskrav som ställdes förordade de Radius. De flesta trodde att saken var klar, men när beslutet skulle fattas röstade de socialdemokratiska politikerna och miljöpartisten emot Radius. Argumentet var att Radius skulle minska personalen i så stor omfattning att kvalitén skulle bli lidande. Med en rösts övervikt antogs därför kommunens eget anbud. Det är denna upphandling som behandlas i detta kapitel.

Aktörerna på konkurrensarenan

I den aktuella upphandlingen agerade kommunen både i rollen som köpare/beställare och säljare/utförare. Förutom den kommunala utföraren deltog även Radius, Svensk hemservice och Riksbyggen i konkurrensen om de tjänster som konkurrensutsattes, vilket illustreras i figuren nedan.



Figur 4. Konkurrensarenans aktörer och relationerna mellan dem

Äldreomsorgen har i Östersund traditionellt skötts i kommunens egen regi, men 1993 fattades ett beslut om att vissa delar av äldreomsorgen skulle konkurrensutsättas. Detta beslut beskrivs som ett led i den omorganisering som påbörjades i januari 1991, då den s.k. beställar-utförarmodellen infördes. Inom äldreomsorgen fungerade Omsorg-snämnden och Nämndkontoret som beställare medan Verksamhetsför-valtningen hade ansvaret för utförandet. Inget av de politiska blocken hade majoritet i omsorgsnämnden varför miljöpartiet fungerade som vågmästare. 1993 fattades ett i stort sett enhälligt beslut om att konkurrensutsätta delar av äldreomsorgen bl.a. Västerviks sjukhem och Frösödals hemtjänstområde. Jan Bogren (s) reserverade sig dock emot beslutet av följande skäl; "Rent principiellt tycker jag att det var alldeles för dåligt underbyggt vilka konsekvenserna är av att konkurrensutsätta vård och omsorg, med människor som handelsvara".

Förutom kommunens egen verksamhetsförvaltning deltog tre externa aktörer i anbudstävlan om Västervik. Kommunen hade startat ett pilotprojekt och anlitat en av dessa, Riksbyggen, för driften av två nystartade sjukhem. Projektet genomfördes i syfte att utvärdering icke kommunal drift av vårdenheter. Alla är mycket nöjda med Riksbyggens sätt att driva verksamheten. Radius är till skillnad från Riksbyggen ett företag som tidigare aldrig bedrivit någon verksamhet i Östersund. Radius påbörjade sin verksamhet inom äldreomsorgen genom att åta sig

driften av ett ålderdomshem i Västerås. Därefter har de erhållit fyra andra objekt inom äldrevården i ett antal kommuner i Stockholmstrakten. Den tredje aktören Svensk hemtjänst är också ett företag som i huvudsak är verksamt i södra Sverige. Deras anbud var alltför dyrt varför de på ett tidigt stadium ströks från listan på intressanta utförare vid den upphandling som här behandlas.

Anbudsförfarandet

Efter att omsorgsnämnden fattat beslutet om att upphandling skulle ske fick nämndkontoret i uppgift att utarbeta ett förfrågningsunderlag. I förfrågningsunderlaget preciserades de krav som kommunen ställde på kvalité samt på hur den befintliga personalen skulle hanteras. På nämndkontoret menar man att de utförandet kvalitetskrav som kan ställas på verksamheten hade säkrats i förfrågningsunderlaget. Det angavs även att anbuden skulle utvärderas utifrån kvalité i relation till det pris. Den anbudsgivare som kunde tillfredsställa kravet på kvalité till lägsta pris skulle erhålla entreprenaden.

Radius blev intresserade och besökte därför Östersund för att erhålla en bättre bild av vad ett omvårdsåtagande skulle innebära. På Radius menar man att upphandlingen sköttes på ett mycket bra sätt ända fram till det slutgiltiga beslutet. Radius beskriver nämndens arbete på följande sätt "Vårt intryck av kommunens tjänstemän var att de behandlade det hela på ett oerhört seriöst sätt...dom har varit väldigt seriösa när det gällde dokumentationen... så stora insatser som gjordes för att anonymisera anbudsgivaren t.ex., det är det sällan vi råkar ut för. Den tjänsteman som mötte våra medarbetare på flygplatsen ville t.ex. inte ens veta vilket företag de kom ifrån. Det imponerade faktiskt på oss."

Fyra anbud inkom till nämndkontoret. Anbuden nollställdes utifrån de vårdnivåer och den beläggning som rådde när förfrågningsunderlaget skickades ut. Radius anbud var det lägsta. Eftersom tjänstemännen inte kände till Radius verksamhet genomförde de tillsammans med vice ordförande i omsorgsnämnden Jim Nilsson (s) som var vice ordförande i omsorgsnämnden, Jim Nilsson (s), ett studiebesök hos Radius och ett antal enheter som de drev. Huvudfrågan var om Radius kunde antas klara av att uppfylla de kvalitetskrav som ställdes till ett pris som låg tre miljoner under kommunens eget anbud. De konstaterade att Radius klarat sina åtaganden hitintills "mer än tillfredsställande". Radius beskrevs även som "lätt att komma till tals med i frågor som löpande

kommer upp". Jim Nilsson uttrycker det på följande sätt "Vid en första ytlig kontakt tyckte vi att det såg rätt hyfsat ut. Det är ju alltid svårt att komma på ett ställe bara över en dag men vi hade väl ingenting egentligen... att det var ett seriöst företag det ifrågasatte vi aldrig".

Efter ytterligare några veckor åkte ordföranden Martin Arvidsson (fp) och vise ordföranden Jim Nilsson (s) ytterligare en gång till Radius för att avstämma vissa detaljer. Radius menar att allt detta engagemang för att utvärdera anbudsgivarna talade för att Östersunds kommun var mycket seriösa i sina avsikter och att de förmodligen skulle förorda Radius. Så blev också fallet. Nämdkontoret föreslog att Radius skulle erhålla anbudet vilket en av tjänstemännen motiverar på följande sätt "Vi stärktes av resan i att det här var ett bra företag som vi vågade prova. Det var definitivt den bild vi hade på kontoret och den bild jag fick av politikernas reaktioner också".

När omsorgsnämnden sammanträdde för att besluta om upphandlingen föredrog tjänstemännen ärendet. Därefter gavs den borgerliga och den socialdemokratiska partigruppen möjlighet att överlägga och diskutera ärendet enskilt under kvällen för att påföljande dag fatta beslutet. Sedan kom dagen när beslutet skulle fattas. Omsorgsnämnden röstade med sex röster (fem s-röster och en röst från miljöpartiet) för att driva verksamheten i egen regi mot fem borgerliga röster för att anta Radius anbud. Omsorgsnämndens ordförande föreslog att beslutet skulle skjutas upp för att ge alla en möjlighet att diskutera frågan med den egna partigruppen. Även denna gång begärdes votering. Med sex röster mot fem beslöts att nämnden skulle fatta avgörandet i sittande möte, varpå Verksamhetsförvaltningens anbud antogs.

Beslutet kom som en överraskning för de borgerliga politikerna och tjänstemännen, vilket framgår av citatet "Jim Nilsson var ju med och besökte Radius och han tyckte att det var jättebra allting hela den här resan och ända fram. ..ja till beredningen. Så visst kom det lite som en kalldusch när man hade tvärändrat sig". En tjänsteman påtalar att kommunen varken antog Radius eller Riksbyggen trots att båda var billigare än Verksamhetsförvaltning. Att säga att ett företag har ett alltför lågt pris medan det andra inte har ett tillräckligt lågt pris i jämförelse med kommunen blir enligt honom en ologisk argumentation som inför framtiden ger mycket konstiga signaler till de entreprenörer som vill lämna in anbud. Även Radius tycker att kommunens agerande är förkastligt "...tala om att tjänstemännen kan känna sig överkörda. Här har de lagt ner ett seriöst arbete ...och så behandlas deras arbeta på det

här sättet ... det var ett underkännande av hela organisationen". På Radius menar man även att det endast finns ett uppenbart motiv till beslutet nämligen "Här ville man att kommunen skulle sköta verksamheten, punkt slut".

Skillnader i uppfattningarna om anbuden

Uppfattningarna om anbudet och beslutet skiljer sig åt mellan de inblandade parterna. En skiljaktighet rör relationen mellan pris och kvalité när det gäller vårdtjänster. S-politikernas främsta invändning mot Radius var de nedskärningar av personalen som anbudspriset antogs förutsätta samt de effekter som antogs uppstå i termer av sämre kvalité och mindre säkerhet. Genom att beräkna hur stor lönekostnad som rimligen kunde rymmas inom ramen för anbudspriset var det enligt en av s-politikerna möjligt att uppskatta hur stor personalnedskärningen skulle bli. Han säger; "att 16 personer försvinner det vågar jag påstå skulle innebära en sämre kvalité utifrån den modell enligt vilken man anger att man skall driva den här verksamheten. Det angavs ju inte några ändrade former för driften" De effekter som förväntades var sämre omvårdnad, och minskad säkerhet för de anställda. Hemtjänstassistenterna antogs komma att arbeta ensam i större omfattning än tidigare. Detta skulle enligt s-politikerna innebära en säkerhetsrisk för personalen eftersom vissa vårdtagare ibland kan bli våldsamma. Med mindre personal förväntades även slitningsskadorna öka vilket på sikt kan leda till att de tvingas lämna arbetsmarknaden i förtid.

En annan faktor som gjorde S-politikerna tveksamma var att Radius i ett annat anbud offererat ett betydligt högre pris än verksamhetsförvaltningen. På Radius menar man att det var en bedömning som de gjorde efter att ha sett lokalerna på respektive vårdenhet. De säger att "Det finns ett mycket tydligt samband mellan hur lokalerna är disponerade och den personaltäthet du behöver. Gamla människor som ibland kan vara förvirrade ska inte behöva riskera att vara ute i korridorer eller trappor och virra. Finns det mycket korridorer och trappor behövs mer personal för att förhindra detta"

Många invändningar förs fram mot de slutsatser som socialdemokraterna dragit. En av tjänstemännen poängterar t.ex. att det finns stora kostnadsbesparingar att hämta i schemaläggningen. Även en av s-politikerna tar upp detta men han anser inte att effektiviseringen genom ändrade scheman skulle kunna uppgå till 16 anställda varför kvalitetsförsäm-

ringsargumentet enligt honom kvarstår. Radius menar att det är förlegat att bedöma kvalité i vården utifrån antalet anställda i huvudsak. De menar att de till skillnad från de övriga anbudsgivarna har hög kvalité och då framförallt medicinsk kvalité. De har satt upp en garantinivå för medicinsk säkerhet som de erbjuder vårdtagarna. På Radius säger man att "hos oss ska inga omsorgstagare behöva vara oroliga för att medicinskt lida någon nöd". När det gäller säkerheten poängteras även att antalet anställda måste sättas i relation till den säkerhetsutrustning som används. Genom att t.ex. använda nya typer av larmanordningar ökar säkerheten och behovet av personal som kontrollerar att den boende inte kommit i några svårigheter minskar. De borgerliga politikerna för även fram en annan tänkbar anledning till varför Radius anbud var lägre, vilket framgår i följande citat "De kan ha lagt sig på ett lägre pris bara för att det här var det första vårdhemmet i Norrland, För att komma in på den marknaden så kan de ju ha lagt sig där medvetet".

Nära kopplat till frågan om relationen mellan pris och kvalité är frågan om och i sådana fall hur kvalité i vården är möjlig att säkra. Tjänstemännen har svårt för att förstå diskussionen om antal anställda och kvalité. De menar att de i avtalet ställt krav som ger en kvalitetssäkring av verksamheten. "Vi hade säkrat kvalitén på två sätt, dels i förfrågningsunderlaget där vi hade ställt krav på den kvalité som skulle vara, dels genom att vi har egna behovsbedömare som i detalj klargör vilken omfattning av hjälp varje enskild individ ska ha". I förfrågningsunderlaget anges vilka lagar som uppdragstagaren har att följa, att entreprenören skall åta sig att utföra hemvård enligt den av omsorgsnämnden individuellt prövade och upprättade biståndsprövningen, specifika krav på kontinuitet vad gäller omsorg, personal och tid samt krav på t.ex. dagverksamhet, matservice etc.

En annan uppfattning som en av tjänstemännen för fram är följande "Jag tycker att man skall ha samma stränga syn på vården oavsett vem som gör den". Denna kommentar fälls med anledning av att kommunen arbetar på två helt olika sätt med den verksamhet som konkurrensutsatts och den övriga verksamheten. Verksamhetsförvaltningen gör själva behovsbedömningen inom den del av verksamheten som ej konkurrensutsatts. För denna del erhåller de även ersättning utifrån ett annat system. Istället för att få betalt utifrån hur många individer som befinner sig i olika vårdnivåer under olika tidsperioder, erhåller de en ersättning för hela perioden oavsett vårdbehov.

Både tjänstemännen och de borgerliga politikerna anser att antalet anställda egentligen är helt ointressant. Anledningen till detta ges i följande citat "Företaget binder sig ju vid avtalet, och vid att upprätthålla den kvalité vi begär i förfrågningsunderlaget och klarar dom inte det, får man ju gå in och påtala det. Kostar det mer än anbudet så är de ju ändå bundna att fullfölja det, även om det blir dyrare än vad de har tänkt sig". S-politikerna beskriver inte behovsbedömningen som ett sätt att kvalitetssäkra verksamheten när de talar om den aktuella upphandlingen.

Vissa menar att den egentliga orsaken till att s-politikerna sade nej till Radius snarare kan förklaras av kommunens dubbla roller än av oron för att Radius skulle brista vad gäller kvalitén. Innan organisationsförändringen genomfördes hade nämnden både ett ansvar att tillgodose brukarnas intressen och ett arbetsgivaransvar. Trots att omsorgsnämnden inte längre har ett arbetsgivaransvar kan det enligt de borgerliga politikerna vara svårt att plötsligt sluta väga in sådana faktorer vid ett beslut om upphandling. Dessutom menar de att många av de socialdemokratiska politikerna är eller varit fackligt engagerade. Jan Bogren arbetade som facklig förtroendevald medan Jim Nilsson satt i Västerviks förtroenderåd. Tjänstemännen menade att kommunstyrelsen borde ha tagit fram en personalpolicy for upphandlingar. Genom en sådan policy skulle personalpolitiken vara fastställd och nämnden skulle inte tvingades att även ta sådan hänsyn. En av tjänstemännen säger "vi jobbade med det här, eftersom vi såg att personalfrågor dök upp mer och mer i diskussionerna". Förutom vanan att även inkludera personalfrågor vid beslut menade tjänstemännen att omorganisationen delvis lett till att dessa frågor "hamnat mellan stolarna" och att det fanns en osäkerhet om vem som egentligen såg till personalens intressen. Sedermera utarbetade kommunen den personalpolicy som tjänstemännen efterfrågat.

En annan aspekt på kommunens dubbla roller är kopplad till den anställningsgaranti som införts i Östersunds kommun. En av de borgerliga politikerna menar att de kostnadsbesparingar som skulle ha gjorts om Radius anbud antagits till viss del är en skenbesparing. De anställda som inte erhållit fortsatt anställning hos Radius skulle ha omplacerats och erhållit annan anställning i kommunen. På så sätt stannar kostnaderna kvar i kommunen men de debiteras på ett annat konto. Detta kan även ha inverkat på det beslut som fattades.

Skillnaderna i uppfattningarna om anbuden kan även förklaras utifrån

ideologiska skillnader mellan parterna. En av politikerna tycker sig skönja en uppfattning om att vård inte skall drivas privat som bottnar i att det är oetisk att tjäna pengar på vård. Därför framstår kvalitetsargumentet delvis som ett skenargument från socialdemokraternas sida. En annan politiker beskriver de socialdemokratiska politikernas uppfattning på följande sätt "Jag tror att en del har någon slags rädsla för företagen. De kommer att säga upp personal och.. De har en grundsyn som är negativ. Har man det så är det ju ganska svårt i ett sådant här fall". Jan Bogren (s) hävdar att majoriteten av socialdemokraterna anser att vård och omsorg skall bedrivas av kommun och landsting. Han menar att det är viktigt att alla får tillgång till samma vård vilket kan bli ett problem t.ex. på landsbygden. Radius menar att det snarare är myndighetsutövandet än själva driften av vården som avgör om alla får samma möjligheter till vård och anser att dylika argument är irrelevanta.

En av politikerna tror att de borgerliga politikerna kan ha en större förståelse för företagandet och dess villkor. Något som talar för detta är att det framför allt är borgarna och tjänstemännen som förklarar Radius ageranden utifrån företagsekonomiska bedömningar av typen "de kan ha satt ett lågt pris för att kunna etablera sig på marknaden."

Den avbrutna upphandlingens effekter för framtiden

En positiv effekt av upphandlingen som lyfts fram är att kommunen minskat sina kostnader,. Det finns dock en viss skillnad i det sätt på vilken fördelen av dessa nedskärningar beskrivs. En av s-politikerna menar att man trots att verksamheten bibehölls i kommunal regi uppnått syftet med att konkurrensutsätta verksamheten. De borgerliga politikerna beskriver det i stället som om man nått en bit på väg mot de målsättningar som fanns med att konkurrensutsätta verksamheten men att man skulle ha nått ännu längre om beslutet hade blivit ett annat.

En negativ effekt är att möjligheten att konkurrensutsätta verksamhet i framtiden undergrävts. De borgerliga politikerna, tjänstemännen och Radius påtalar att upphandlingen minskat entreprenörernas intresse av att delta på den aktuella konkurrensarenan. En av tjänstemännen frågar sig t.ex. varför endast Riksbyggen och kommunens Verksamhetsförvaltning deltog i upphandlingen av vårdtjänster för Ljungen. Ljungen är en stor vårdenhet som borde ha varit intressant för andra entreprenörer. Annonsering gick även ut i rikspress. En möjlig förklaring till att Radius och andra inte lämnade in några anbud kan enligt honom vara att de lärt

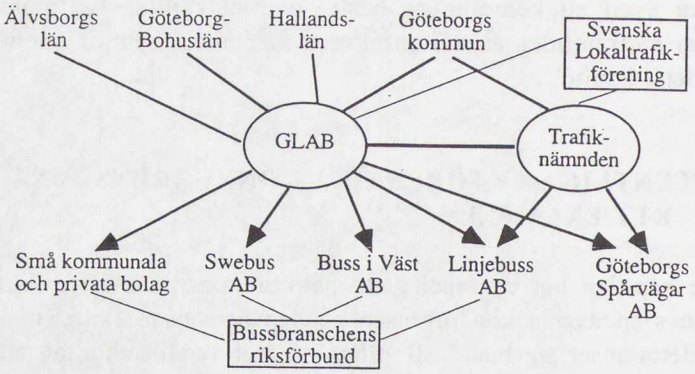
av erfarenheterna och därför ser upphandlingen som en skenhandling. Många menar även att kommunens beslut om att skjuta ytterligare upphandlingar på framtiden är en konsekvens av den upphandling som beskrivits i detta kapitel.

5. KAN OFFENTLIGA AKTÖRER ÖKA KONKURRENSDYNAMIKEN - ETT EXEMPEL

I de tidigare kapitlen har exempel getts på situationer när offentliga aktörer upplevs snedvrida konkurrensen på den privata marknaden. I motsats till detta anser sig bland offentliga aktörer var förhindrade att bidra till en fungerande och dynamisk konkurrens. Så upplevs situationen vara för det kommunala bussbolaget Göteborgs Spårvägar AB. De har länge haft monopol på kollektivtrafiken i Göteborgs stad men utestängts från möjligheten att trafikera linjer inom kranskommunerna och mellan kommunerna. Denna del av kollektivtrafiken domineras av Swebus AB och Linjebuss AB. 1993 konkurrensutsattes en tredjedel av busstrafiken i Göteborgs stad. Linjebuss erhöll ungefär hälften av anbudet. Göteborgs Spårvägar AB:s möjlighet att ersätta den trafik de förlorade är begränsad och en fortsatt upphandling kan leda till att bolaget tvingas till konkurs. På Göteborgs Spårvägar AB anser man därför att även de bör ges möjlighet att konkurrera i regionen som helhet. På Linjebuss anser man dock att den kommunala kompetensens begränsning av kommunala bolags verksamhet är relevant. I detta kapitel kommer problematiken kring kommunala aktörers begränsade möjlighet att bidra till konkurrensdynamik samt önskvärdheten av detta, att belysas utifrån exemplet med Göteborgs kollektivtrafik.

Konkurrensarenan och dess aktörer

Tre olika aktörskategorier kan identifieras på den konkurrensarenan. Dessa är trafikhuvudmännen och dess ägare , Kommunala och privata trafikbolag samt branschorganisationer vilket framgår av figur 5.



Figur 5. Göteborgs kollektivtrafik, dess aktörer och kopplingar mellan dem

Enligt lag skall det finnas en trafikhuvudman som ytterst bär ansvaret för kollektivtrafiken i varje län. I göteborgsregionen finns det två trafikhuvudmän Göteborgsregionens Lokaltrafik AB (GLAB) och Trafiknämnden. Tre olika län sammanstrålar i vad som kallas Göteborgsregionen, Göteborg och Bohuslän, Hallands län och Älvsborgs län. GLAB ägs av de tre länen samt av Göteborgsregionens kommunalförbund. Kollektivtrafiken kan indelas i tre olika segment, trafik inom Göteborgs kommun/stad, som till omkring 50 % utgörs av spårvagnstrafik och till 50 % av busstrafik, trafik inom de kommuner som gränsar till Göteborg, samt trafik i det interkommunala nätet, dvs. mellan de kommuner som finns inom Göteborgsregionen. GLAB beslutar om trafiken i kringkommunerna och i det interkommunala nätet. Däremot har ansvaret för kollektivtrafik inom Göteborgs kommun överlåtits till Trafiknämnden i Göteborgs kommun.

De bussbolag som är verksamma i Göteborgsregionen utgörs av Spårvägar AB, Swebus AB, Linjebuss AB, Buss i Väst AB samt av ett fåtal små privata bolag. Det kommunala bolaget Göteborgs Spårvägar AB var fram till 1990 en kommunal enhet med ansvar både för kollektivtrafiken och för de trafikpolitiska besluten i kommunen. I och med att Göteborgs kommun omorganiserade verksamheten och införde beställar-utförar modellen fick trafiknämnden (den politiska styrelsen) och trafikkontoret (det verkställande organet med tjänstemän) beställaransvaret medan Göteborgs Spårvägar som ombildades till ett kommunalt bolag åtog sig utförarrollen. Göteborgs Spårvägars trafik

består i huvudsak av stadstrafiken i Göteborg. De övriga bolagen sköter kollektivtrafiken i kringkommunerna och inom det interkommunala bussnätet. Swebus dominerar kollektivtrafiken i Göteborgsregionen. Deras verksamhet i regionen är mer än dubbelt så stor som Linjebuss verksamhet. Buss i Väst AB är en paraplyorganisation för ett 40-tal mindre bolag. Genom att sluta sig samman har de små bolagen försökt öka sina möjligheter att konkurrera med de större bussbolagen. De har tillsammans med de övriga små bolagen omkring 10 % av marknaden medan Linjebuss och Swebus sköter resterande delar av trafiken utanför Göteborgs stad.

Kollektivtrafiken i Göteborgs stad konkurrensutsätts

Ett beslut fattades 1992 om att successivt konkurrensutsätta all busstrafik i Göteborgs kommun. Motivet till detta var framförallt att pressa kostnaderna för kollektivtrafiken, vilket ansågs nödvändigt med tanke på det ekonomiska läget i kommunen som helhet. Under 1992 löpte ett antal av kommunens avtal med Göteborgs Spårvägar AB ut, och en tredjedel av all busstrafik i Göteborgs stad konkurrensutsattes. Ett förfrågningsunderlag sammanställdes där krav på utförandet (t. ex. miljökrav, krav på reservkapacitet, direktiv för hur turerna skulle vara utformade, etc) och kriterier för bedömningen av anbuden preciserades. Anbud begärdes in dels på enskilda linjer dels på ett antal paket med flera linjer. Därigenom var det möjligt för små såväl som stora företag att lämna in anbud. En tjänsteman på Trafikkontoret menar att kommunen medvetet valde att genomföra upphandlingar av mycket små linjer och paket för att därigenom ge små bussbolag en möjlighet att etablera sig på marknaden.

Fyra anbud inlämnades. Linjebuss och Göteborgs Spårvägar lämnade de bästa anbuden. Göteborgs Spårvägar var billigare på vissa paket och linjer och Linjebuss var billigare på andra. Kommunen antog de anbud som var billigast, vilket innebar att de båda bolagen erhöll omkring hälften var, av de busslinjer som upphandlades. Tjänstemannen på trafikkontoret kommenterar detta på följande sätt; "Vi valde att ge båda en chans, dels för att få fortsätta med två, dels för att Spårvägen skulle kunna vara kvar som bolag och alltihop det här". Han menar att det är viktigt att ha ett långsiktigt tänkande och att verka för att skapa och bibehålla en fungerande marknad vilket han uttrycker på följande sätt "Vi vill ju hålla marknaden vid liv så att vi inte sitter här med bara Swebus och Linjebuss"

Från Linjebuss sida är man mycket nöjda med det sätt på vilket upphandlingen sköttes. På trafikkontoret anser man att beslutet ej påverkats av vilka som lämnat in anbuden. Tjänstemannen menar att Göteborgs Spårvägar i sig kan ha haft en fördel genom att de tidigare drivit den trafik som upphandlades, men att man på trafikkontoret i bästa möjliga mån försökt att vara objektiv. På Göteborgs Spårvägar AB menar man att ägarrelationen mellan Göteborgs Spårvägar och kommunen snarare kan ha varit negativ än positiv för Göteborgs Spårvägar AB. I rädslan att på något sätt ge Göteborgs Spårvägar fördelar kan kommunen ha blivit överdrivet restriktiv i sin bedömning av deras anbud. Man anser dock att sådana eventuella effekter inte haft någon egentlig betydelse för upphandlingen.

Från kommunens sida är man nöjda med resultatet av upphandlingen och menar att övergången, från Göteborgs Spårvägar AB till Linjebuss, har fungerat väldigt bra. Erfarenheterna visar även att kostnaderna för kollektivtrafiken sänkts med mellan tjugofem och trettio procent. Därför anser en tjänsteman på trafikkontoret att det är nödvändigt att även upphandla de resterande två tredjedelarna av busstrafiken. På Linjebuss menar man dock att den fortsatta upphandlingen förhalats. En av politikerna i kommunstyrelsen bekräftar att det fattats ett beslutas om fortsatt upphandling under 1996 men att man avvaktar för att se vilket resultat pågående utredningarna om kommunala bussbolags möjlighet att bedriva trafik inom större geografiska ger. Han menar att det är viktigt att på lång sikt säkerställa en fungerande marknad med flera konkurrenter, vilket utökade befogenheter för de kommunala bussbolagen skulle bidra till.

Göteborgs Spårvägar AB förlorade en del av sin busstrafik som ett resultat av upphandlingen. De negativa följderna för bolaget har emellertid varit små. Göteborgs Spårvägar AB rationaliserade verksamheten genom att delar av bussflottan skrotades och att personalen minskade genom s.k. naturlig avgång. Detta har enligt Spårvägar AB:s VD inneburit att bolaget idag är konkurrenskraftigare och bättre förberedd för framtida konkurrens. För Linjebuss innebar upphandlingen att deras bussflotta på omkring 100 bussar för trafik i kringkommunerna, utökades med 30 nya bussar för trafik i Göteborgs stad. Det reella volymtillskottet var emellertid inte så stort. Vissa av de linjer som Linjebuss erhöll hade tidigare trafikerats av ett kommunalt bolag som Linjebuss köpt något år tidigare. Efter deras köp av bolaget omorganiserades vissa linjer vilket innebar att Linjebuss förlorade rätten att trafikera delar av den trafik som de erhöll vid köpet. Upphandlingen

innebar alltså både att man tog tillbaka linjer som man tidigare haft och att man erhöll nya.

Konkurrensen är i stor utsträckning statisk

Den utveckling inom kollektivtrafikområdet som beskrivits ovan kan ses som ett första steg mot en ökad konkurrens. När en fortsatt utveckling mot ökad konkurrens diskuteras kompliceras emellertid bilden och kollektivtrafiken i regionen som helhet inkluderas i diskussionen. Merparten av kollektivtrafiken i Göteborgsregionen upphandlas inte i konkurrens. GLAB arbetar med s.k. incitamentsavtal istället för att upphandla sin trafik. Även trafiknämnden har valt att arbeta med liknande avtal vad gäller spårvagnstrafiken och den ännu ej konkurrensutsätta busstrafiken. Detta begränsar möjligheterna till konkurrens. I det följande skall dessa hinder för en mer dynamisk konkurrens diskuteras mer ingående.

GLAB menar att de genom incitamentsavtal erhåller önskad kostnadsnedskärning. Att konkurrensutsätta verksamheten ses däremot som problematiskt och svårt. På trafikkontoret ser man däremot konkurrensutsättandet som ett bra medel att sänka kostnaderna men man har dock valt att genom avtal sänka kostnaderna för de ej upphandlade delarna av kollektivtrafiken. En anledning som förs fram till detta är att det vore skadligt att endast utsätta Spårvagnar AB för konkurrens. En viktig fråga inför framtiden är därför om incitamentsavtal är det rätta verktyg för att erhålla bra kollektivtrafik till en så låg kostnad som möjligt eller om kollektivtrafiken skall konkurrensutsättas för att detta skall uppnås.

Både inom trafikkontoret och på Göteborgs Spårvägar AB är man negativa till att GLAB använder incitamentsavtal. Avtalen blir i praktiken rullande till dess att bussbolagen inte accepterar de krav som ställs. En effekt av detta är att konkurrenterna utestängs från möjligheten att bedriva verksamhet inom de områden som avtalen täcker. Konkurrensen om kollektivtrafiken i kringkommunerna blir därigenom statisk. Swebus, Linjebuss och de övriga bolagen konkurrerar inte i egentlig mening om denna marknad, utan den beskrivs som uppdelad, medels de rullande avtalen, mellan konkurrenterna.

En kommunpolitiker i Göteborg hävdar att kommunen arbetar med liknande incitamentsavtal vad gäller spårvagnstrafiken och den del av

busstrafiken som ännu inte konkurrensutsatts. Göteborgs kommun har utgått från det anbud som Spårvägar lämnade på den del av busstrafiken som konkurrensutsattes och krävt att även den övriga trafiken skall drivas till motsvarande kostnad. Tjänstemannen på trafikkontoret beskriver dock inte detta som ett incitamentsavtal utan ser det som en nödvändig åtgärd för att minska kostnaderna under perioden fram till nästa upphandling. På Göteborgs Spårvägar AB ser man med oro fram emot nya upphandlingar av kollektivtrafiken i Göteborgs stad och menar att de, om inte Göteborgs Spårvägar tillåts konkurrera i regionen som helhet kan resultera i att Göteborgs Spårvägar tvingas i konkurs. På Göteborgs Spårvägar AB är man positiv till konkurrensutsättandet i sig och menar att den ovan beskrivna upphandlingen varit viktig för företagets utveckling mot ett företagsekonomiskt försvarbart och konkurrenskraftigt sätt att agera.

På GLAB ser man däremot positivt på incitamentsavtal och man är inte i dagsläget intresserade av att upphandla kollektivtrafiken i konkurrens. Kostnaderna för kollektivtrafiken har genom användandet av incitamentsavtal sänkts med mellan 10 och 15 %. På GLAB vill man därför fortsätta med incitamentsavtal tills dess att företagen själva föredrar en upphandling framför avtalen. Hitintills har företagen accepterat de krav som GLAB ställt. På Linjebuss sägs följande "Vi har inte blivit så hårt pressade genom den här metoden ännu, så att vi säger att det här går inte, nu får ni gå ut på anbud".

Enligt GLAB, bidrar incitamentsavtal till ökad kontinuitet, säkerhet och motivation. Under högkonjunkturer kan det vara svårt att kontraktera entreprenörer vilket kan innebära högre kostnader. Konkurrensutsättandet innebär en osäkerhet för bussbolagen och deras personal "Det kan vara svårt att motivera personalen att uppträda positivt när de samtidigt skall gå med oron att de inte har jobbet kvar om tre år". Även på Linjebuss och på trafikkontoret ses omställningskostnaderna som följer med alltför täta byten av bussbolag som ett problem. På trafikkontoret sägs följande; "Efter första upphandlingen har man på kommunen resonerat lite som GLAB. Får man samma prisnivå och garantier är det lättare att fortsätta med de gamla entreprenörerna istället för att upphandla". Dock anser man att konkurrens i ett långsiktigt perspektiv är nödvändigt för att en fungerande marknad skall utvecklas och bibehållas. Även på Linjebuss är man positiv till att kollektivtrafiken öppnas för en ökad konkurrens. Däremot anser man att det är de privata bolagen, som t.ex. Buss i Väst och de små bolagen, som bör ges möjligheten att fungera som katalysator till en positiv utveckling inom

branschen. Att Göteborgs Spårvägar AB som är ett kommunalt bolag skall ges ökade möjligheter att konkurrera ses som negativt därför att kommunala och privata bolag aldrig kan konkurrera på lika villkor.

Konkurrensen om kollektivtrafiken i Göteborgsregionen begränsas av incitamentsavtalen men även av att Göteborgs Spårvägar AB har monopol på spårvagnstrafiken. Linjebuss har vid ett antal tillfällen lämnat anbud på annan spårtrafik för att om möjligt etablera sig inom detta segment. De har emellertid hitintills inte lyckats erbjuda ett tillräckligt lågt pris. Detta förklaras av de kapitalkostnader som är förknippade med en etablering inom segment för spårtrafik. När det gäller spårvagnstrafiken i Göteborg äger Göteborgs Spårvägar AB de strategiska resurserna vilket kan ses som en garanti för att de i framtiden får behålla de 50 procenten av kollektivtrafiken som spårvagnarna utgör. Tidigare när kommunen ägde spårvagnarna och driften sköttes av förvaltningen hade det varit möjligt att låta något annat trafikbolag överta driften. I början på 1990-talet övertog emellertid Spårvägar AB alla spårvagnar. Detta innebar att etableringshindren inom detta segment ökade.

Möjligheten och förutsättningarna för att konkurrera varierar

Om möjligheten att konkurrera ökar i framtiden blir nästa fråga vilka av bussbolagen som kan delta i en eventuellt utökad konkurrens. Vilka gränser sätter egentligen den kommunala kompetensen för Göteborgs Spårvägar AB:s möjligheter att konkurrera i regionen och har de små bolagen en reell möjlighet att delta i konkurrensen?

När den kommunala kompetensen diskuteras förs två diametralt olika åsikter fram. Den ena är att kommunen ej borde bedriva verksamhet inom kollektivtrafikområdet och om de gör det skall denna verksamhet avgränsas till den egna kommunen. Den andra är att kommunala bolag måste ges territoriella möjligheter att bedriva verksamhet för att överleva i konkurrens med andra bolag. De flesta tror att Spårvägar utifrån rådande lagstiftning får trafikera den del av det interkommunala nätet som Göteborg ingår i. Däremot är man osäkra på om de tillåtas trafikera linjer i kringkommunerna. Göteborgsregionen anses vara av en speciell karaktär där kringkommunerna är små och i det närmaste kan beskrivas som förorter till Göteborgs stad. Detta talar enligt vissa för att Göteborgs Spårvägar AB borde tillåtas att bedriva verksamhet i hela regionen. På Linjebuss ställer man sig emellertid frågande till om det

är rätt att Göteborgs Spårvägar AB riskerar Göteborgs skattebetalares medel i verksamhet utanför den egna kommunen medan man på Göteborgs Spårvägar AB anser det vara nödvändigt för företagets överlevnad. På Linjebuss förstår man inte varför kommunerna skall bedriva riskverksamhet när man har bestämmanderätten över kollektivtrafiken. För att uppnå de mål som kommunen har för sin verksamhet borde bestämmanderätten snarare än det konkreta utförandet vara viktigt.

Det är inte endast de kommunala bolagens möjlighet att konkurrera som är begränsad. Även små bolag kan på olika sätt förhindras att delta i konkurrensen. På GLAB ser man det som en risken att små bolag säljer sin verksamhet för att slippa den osäkerhet som upphandlingar ger upphov till. Ett resultat av att konkurrensutsätta kollektivtrafiken kan därför bli att det efter en tid endast återstår två stora bussbolag i Sverige och ett antal större kommunala bolag som Näckrosbuss och SL. På Trafikkontoret har man en delvis annan uppfattning när man för fram betydelsen av att dela upp anbuden i mindre paket och linjer för att ge små företag en chans att delta i konkurrensen. De små företagen kan då utnyttja smådriftsfördelar i termer av små fasta kostnader, liten administration och möjligheten att komplettera verksamheten med beställningstrafik. På Linjebuss kan man emellertid se en annan anledning till att anbuden delas upp. När anbuden delas upp i mycket små delar kan resultatet bli att ett litet företag erhåller driften på någon linje och det stora bussbolaget de resterande delarna. Förlusten av enstaka linjer tvingar inte de stora företagen till ytterligare ansträngningar utan hjälper dem snarare att rationalisera genom att de "blir av med" mindre attraktiva linjer.

Göteborgs Spårvägar AB menar att stora nationella och internationella företag som Linjebuss och Swebus har en rad fördelar i konkurrensen med kommunala bolag såväl som med små privata bolag. De kan t.ex. utnyttja sin organisation vid inköp och därigenom sänka sina kostnader. På Linjebuss hävdar man emellertid att dessa fördelar är små. Denna åsikt grundar sig på de erfarenheter och kunskaper som erhållits när Linjebuss köpt ett antal mindre bussbolag. Utifrån en jämförelse av kostnadsbilden i dessa företag säger man följande "...och då vågar jag alltså påstå att det här inte är en helt avgörande faktor. Det är det inte. Den är inte betydelselös naturligtvis, men den är inte helt avgörande i en anbudssituation".

Ytterligare en faktor som kan påverka företagens möjligheter att

konkurrera är ägandet. På Linjebuss hävdar man t.ex. att Göteborgs Spårvägar länge har skyddats från konkurrens av politiska skäl, eftersom de ägs av kommunen. Göteborgs Spårvägar AB har skyddats från konkurrens och gets möjlighet att rationalisera sin verksamhet innan kommunen till slut tvingats konkurrensutsätta verksamheten pga att den offentliga ekonomin är dålig. Många menar även att kommunala bolag har fördelar framför andra när det gäller tjänster som kommunen själva upphandlar. På trafikkontoret beskrivs emellertid relationen mellan beställare och utförare av kollektivtrafiken som neutral och man menar att kopplingarna till Göteborgs Spårvägar AB inte skiljer sig från kopplingarna till Linjebuss. Insynen i företagen är lika stora och möjligheten att påverka företagens sätt att driva verksamheten är den samma.

Däremot kan vissa skillnader relaterade till kommunens sätt att hantera vinster som uppkommer samt kommunens möjlighet att påverka bolagets kostnadsbild iakttas vilket framgår av följande citat. "Nu har vi fört över kostnaderna för spårvagnarna på Spårvägen och det innebär en påfrestning på omkring 27 miljoner kronor per år för dem. Det var ett sätt att så att säga ta ut årets utdelning utan att skatta för den....Ett annat sätt är att vi ålägger dem ansvaret för subventionerna. Vi har en museiförening som dom av allt att döma kommer att ta över. Det beror på att vi vill ha ungefär samma konkurrens, deras egna kapitel skall kosta ungefär lika mycket som det kostar i det privata". På Göteborgs Spårvägar AB är man kritisk till att företaget skall delta i kommunens kulturella verksamhet. Att blanda in kommunal verksamhet i företagets verksamhet gör det svår t att agera företagsekonomiskt utifrån marknadens villkor. Sådana åtgärder från kommunens sida ses därför som en belastning och på Göteborgs Spårvägar AB tror man att anledningen till kommunens förfarande är att alla kommunala enheter och bolag tillsammans skall bidra till att lösa de ekonomiska problem som kommunen har.

Det kan alltså konstateras att alla bolag, både kommunala och privata, förhindras att delta i konkurrensen på vissa segment och att företagens förutsättningar att delta i konkurrensen skiljer sig åt. Skulle konkurrensdynamiken öka om fler områden inom kollektivtrafiken konkurrensutsattes och om förutsättningarna för att delta i konkurrensen förändrades är frågor som kommer att diskuteras i den analys som följer i nästkommande kapitel.

6. DE UPPLEVDA KONKURRENSPROBLEMENS ORSAKER OCH KARAKTÄR

I kapitel ett konstaterades det att konkurrensproblemen i gränslandet mellan det privata och det offentliga ofta kan förklaras utifrån aktörernas uppfattning om vad som kan anses vara en fungerande konkurrens. I samtliga fall som här studerats efterfrågas konkurrens på lika villkor vilket av olika anledningar inte anses finnas. Varför sker konkurrensen på ojämlika villkor och vilka problem ger det upphov till, blir därför intressanta frågor att ställa. I detta kapitel skall ett antal centrala konkurrensproblem, som återkommit i flera av fallen, analysera utifrån dessa två frågor. I kapitel två sades även att konkurrens på ojämlika villkor inte nödvändigtvis behöver vara negativt för utvecklingen i en bransch och i förlängningen för samhällsnyttan. Det är snarare närheten, mångfalden och intensiteten i konkurrensen som avgör om konkurrensen kan anses fungera eller ej. Kapitlet avslutas med en kort diskussion kring detta.

Den store mot den lille - villkoren är olika!

Många av konkurrensproblemen förklaras av att de offentliga aktörer som konkurrerar med privata företag i praktiken har hela landstinget eller hela den kommunala organisationen bakom sig. Det blir därför frågan om konkurrens mellan giganten, kommunen eller landstinget och det lilla privata företaget. Konkurrens mellan den store och den lille anses otvetydigt ge upphov till icke jämlika villkor på marknaden och det anses önskvärt att denna situation förändras. Konkurrenslagen ger ramarna för hur organisationer som är att betrakta som företag skall agera på marknaden. Ett viktigt förbud i konkurrenslagen är förbudet mot missbruk av dominerande ställning men i inget av de fall som behandlas i denna rapport har det varit möjligt att påvisa missbruk av dominerande ställning i konkurrenslagens mening. Trots detta menar många av de studerade företagen att kommunen till följd av sin starka ställning snedvridit konkurrensen. I det följande skall därför konkurrenslagstiftningens definition på missbruk av dominerande ställning jämföras med företagens syn på dominans och de konkurrenssnedvridande effekterna som följer därav. Därefter skall de fördelar som kommunen anses erhålla till följd av sin finansiella styrka och starka ställning diskuteras.

Dominans, ett mångdimensionellt och komplext begrepp

Enligt konkurrenslagen är det alltså förbjudet att missbruka en dominerande ställning. En intressant fråga blir därför när ett företag kan anses ha en dominerande ställning och när företagen kan anses missbruka denna. För att det skall vara möjligt att bedöma om ett företag har en dominerande ställning måste först den relevanta marknaden avgränsas. Konkurrensverkets bedömningar av vad som kan anses utgöra den relevanta marknaden görs utifrån en produkt- och geografisk marknadsdefinition, vilken konkretiseras i följande citat; "Avgörande vid bedömningen av produktmarknaden är främst olika produkters utbytbarhet sett från efterfrågesidan. Vid bestämningen av den geografiska marknaden är bl.a. transportmöjligheter och transportkostnader av betydelse."[79] Marknadsandelen på den relevanta marknaden är sedan en mycket viktig faktor för bedömningen av huruvida ett företag är marknadsdominerande eller inte, vilket framgår av följande citat; "Enligt hittillsvarande praxis i EG-rätten, som är vägledande vid tillämpning av KL, bör man kunna dra slutsatsen att en marknadsandel understigande 30 procent inte tyder på en dominerande ställning annat än under exceptionella omständigheter och i ljuset av andra faktorer. Även procenttal mellan 30 och 40 ligger under den nivå som tyder på dominans. En andel på över 40 procent förefaller dock vara beaktansvärda och tydliga tecken på dominans".[80] Förutom andelar av marknaden har även EG-domstolen poängterat att en dominerande ställning kan erhållas om företaget har en stark ekonomisk ställning och därmed god finansiell styrka samt om etableringshindren är höga.

Om det kan konstaterats att ett företag har en dominerande ställning på marknaden blir nästa fråga; missbrukar företaget denna ställning eller inte? I konkurrenslagen preciseras ett antal situationer som kan anses vara missbruk av dominerande ställning. Det är inte tillåtet "att tvinga på någon oskäliga inköps- eller försäljningspris (höga eller låga) eller andra oskäliga affärsvillkor, att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, att tillämpa olika villkor för likvärda transaktioner (kan gälla priser rabatter m.m.), att ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig

[79] Prop. 1992/93:56

[80] Prop. 1992/93:56

ytterligare förpliktelser utan samband med föremålet för avtalet".[81]

Efter att ha redogjort för vad missbruk av dominerande ställning är och vilka bedömningsgrunder som gäller enligt lagen skall vi övergå till att diskutera de exempel på dominans som getts i de fall som tidigare presenterats. Tandvården i Västernorrland är det enda fallet där konkurrensverket gjort bedömningen att den offentliga aktören (Folktandvården) har en dominerande ställning. Däremot anses de inte missbruka denna ställning. I inget av de övriga fallen har konkurrensverket kunnat påvisa att någon aktör har haft en dominerande ställning. I ett flertal av fallen hävdar dock de intervjuade att kommunerna snedvrider konkurrensen och att detta varit möjligt till följd av deras dominerande ställning. De har alltså en något annan definition på begreppet. Ett antal intressanta aspekter på dominans har framkommit vid de intervjuer som genomförts. Marknadens avgränsning, etableringshindrens betydelse, marknadsandelar i förhållande till koncentrationsgraden är några av de aspekter som här skall diskuteras.

I flera av de fall som studeras har marknadernas eller branschernas gränser visat sig vara oklara. Vissa aktörer definierar marknaden på ett sätt medan andra definierar den på ett helt annat sätt. I Sundsvall går t.ex. åsikterna isär om vad som skall anses utgöra den relevanta marknaden. Kommunen anser sig inte konkurrera med de privata företagen eftersom de vänder sig till ett nytt kundsegment. De anser sig vara ensamma på konkurrensarenan för medelålders kvinnor. Ego gym avgränsar marknaden utifrån de maskiner som olika gym använder och menar sig inte konkurrera med kommunen i någon egentlig omfattning. Hälsohuset ser däremot all styrketräningsverksamhet som konkurrerande men inte workout aerobics och liknande verksamhet. Även i Göteborg kan oklarheten om vad som skall anses vara den relevanta marknaden noteras. Skall spårvagnstrafiken, trafiken i Göteborgs stad och trafiken i kringkommunerna ses som tre olika marknader och konkurrensarenor eller skall all kollektivtrafik i regionen anses tillhöra samma marknad? Aktörernas definition av relevant marknad utgår snarare från deras upplevelse av konkurrensen i en bransch än från en produkt- och geografisk marknadsdefinition. I städbranschen beskrevs t.ex. konkurrensen som uppdelad på två olika konkurrensarenor. En arena för små företag som städar till ett relativt lågt pris och en annan arena för större företag där kvalitén, vid sidan om priset, är viktigt.

---

[81] SOU 1995:X sid (kap 5 sid. 37)

Svårigheten att definiera marknaden kan relateras till förekomsten av etableringshinder. Enligt praxis i EU-rätten kan etableringshinder ge upphov till att företag erhåller en dominerande ställning. I flera av de studerade fallen finns etableringshinder som avgränsar marknadssegmenten men i inget av fallen har konkurrensverket med etableringshindren som grund kunnat vidta några åtgärder. Förekomsten av etableringshinder har inte heller direkt relateras till de offentliga aktörernas dominans i de intervjuer som genomförts. Dock finns det exempel på situationer när etableringshindren har varit helt oöverstigliga och marknaden alltså varit stängd för konkurrens. De tre marknadssegmenten inom kollektivtrafiken är t.ex. klart åtskilda genom de etableringshinder som finns. Kapitalkostnaderna som är förknippade med en etablering på spårvagnsmarknaden gör det nästan omöjligt för andra företag att etablera sig inom detta segment. Incitamentsavtalen utgör ett hinder för nya företag att etablera sig på marknaden för kollektivtrafik i kringkommunerna. Även den kommunala kompetensen kan beskrivas som ett etableringshinder eftersom den begränsar det kommunala bolagets möjlighet att konkurrera inom detta segment. Det finns alltså både exempel på situationer när delar av marknaden endast varit tillgänglig för privata aktörer och andra exempel där delar av marknaden endast varit tillgängliga för offentliga aktörer. Detta ger upphov till och kan delvis förklara vissa konkurrensproblem i mötet mellan offentligt och privat.

Ett av de problem som uppstår kan beskrivas som ett svårlöst dilemma. När kommuners verksamhet konkurrensutsätts sker detta oftast stegvis, vilket kan ses som ett etableringshinder. Privata aktörer utestängs därigenom från delar av marknaden. Den marknadsmässiga distans som därigenom uppstår innebär att konkurrenterna ej kan mötas och konkurrera intensivt med varandra på marknaden i sin helhet, vilket vore önskvärt. I Östersund och Göteborg, blir liksom inom städbranschen i Umeå, kommunens successiva konkurrensutsättande till ett etableringshinder som ger den kommunala utövaren en skyddad marknad. Den del av marknaden som ännu inte konkurrensutsatts har endast kommunen tillträde till. Rent teoretiskt erhåller därigenom kommunen en möjlighet till differentierad prissättning, med höga priser på den ej konkurrensutsatta verksamheten och låga priser på den konkurrensutsatta verksamheten, vilket man t.ex. misstänker i Umeåfallet. Det finns dock ett dilemma i dessa fall. Kommunen kan också sägas möta etableringshinder men av en annan karaktär. De har ej kunskap eller kompetens att "över en natt" gå från en helt skyddad marknad till en fullständigt konkurrensutsatt marknad. Därför bör konkurrensutsät-

tandet ske stegvis. Om all verksamhet skulle konkurrensutsättas vid samma tillfälle är risken att den kommunala aktören slås ut från marknaden, vilket t.ex. Göteborgs Spårvägar i Göteborg befarar skall ske. Mångfalden i konkurrensen skulle därigenom minska vilket inte heller är önskvärt. Dilemmat kvarstår alltså.

En annan aspekt på definitionen av begreppet dominans är det sätt på vilket företagens marknadsandelar beräknas. I den praxis som utvecklats för tillämpningen av konkurrenslagen utgår man från företagens andelar av den totala marknaden. Det anges även att hänsyn skall tas till koncentrationsgraden på marknaden. På konkurrensarenan för vad som kan kallas "lågprisstädning" finns ett stort antal små företag. Om kommunen har en marknadsandel på 30 % medan de små städbolagen har marknadsandelar på 3-5% borde kommunen, om hänsyn tas till koncentrationsgraden, anses ha en dominerande ställning. Samma resonemang kan föras kring situationen på gymmarknaden i Sundsvall. Både i Umeå och i Sundsvall menar kommunerna att deras verksamhet på den privata marknaden är av marginell omfattning. Det som för kommunerna upplevs som marginell omfattning kan överstiga den totala årsomsättningen för de enskilda konkurrenterna. I Sundsvall menar två av företag att de tvingats lämna marknaden till följd av kommunens "marginella" verksamhet. Att bedöma företagens relativa andelar av marknaden är alltså problematiskt.

Konkurrensfördelar till följd av styrka och "dominans"

Vi har diskuterat hur marknaden avgränsas, förekomsten av etableringshinder och dess betydelse för sättet att definiera den relevanta marknaden samt problemen med att fastställa vilken marknadsandel som kan anses ge någon en dominerande ställning. Vi skall nu övergå till att diskutera de fördelar som kommunen anses erhålla till följd av sin styrka eller dominans. Tre fördelar kan nämnas; ekonomiska, relationsmässiga, och sortimentsfördelar. De av dessa fördelar som framkommer tydligast i de studerade fallen är de ekonomiska och de relationsmässiga fördelarna.

1. Ekonomiska fördelar

Ekonomiska fördelar kopplas till att kommunen kan jämföras med en jättekoncern som alltså har enorma ekonomiska resurser i jämförelse

med ett litet företag på den privata marknaden. De fördelar som kommunen därigenom anses ha är av olika karaktär. De kan tillämpa differentierad prissättning om delar av deras marknad är skyddad. De kan även av olika anledningar sätta priser som understiger självkostnadspriserna. Möjligheten till prisdifferentiering har redan tidigare behandlats i anslutning till diskussionen om etableringshindrens förekomst och effekter varför vi här skall lyfta fram orsakerna till att priser under självkostnadspriser är möjliga.

De privata aktörerna måste sätta ett pris som täcker kapitalkostnaderna, uppfyller uppställda avkastningskrav, ger vinst på lång sikt samt täcker alla andra självkostnader dvs. kostnader för lokaler, personal, material etc. I de fall när underprissättning misstänkts har de privata aktörerna hävdat att kommunen/landstinget inte behövt ta hänsyn till alla dessa faktorer i sin prissättning. För det första upplevs kapitalkostnaderna och avkastningskraven vara olika för privata och offentliga aktörer. Det hävdas t.ex. att Hällsokällans investeringar finansierades via anslag, vilket i princip skulle innebära att de erhöll kapital gratis, vilket privata företag inte gör. Även i Västernorrland ansåg vissa att anslagen som erhölls för barn- och ungdomstandvården använts för att finansiera vuxentandvården. Finansiering via anslag gör det svårt att hävda att offentliga aktörer bär sina egna kapitalkostnader. Detta måste beskrivas som ett konkurrensproblem. Även privata företag kan erhålla liknande fördelar om kommunen subventionerar privat verksamhet. Exempel på detta återfinns både i Sundsvall där föreningsgymmen erhåller föreningsbidrag och i Hallsberg där Stinsen till skillnad från konkurrenten inte behöver betala någon hyra och enligt vissa även erhåller gratis arbetskraft.

Att kommuner inte har samma avkastningskrav och kapitalkostnader kan emellertid även beskrivas som ett dilemma. I Umeå poängterar städavdelningen att man inte har möjlighet att själva generera kapital, avsätta medel till fonder och alltså själva finansiera framtida investeringar, eftersom städavdelningen inte får gå med vinst. Istället måste de äska medel i konkurrens med andra kommunala verksamheter när en investering är nödvändig. I Göteborgs är det kommunen som bestämmer hur höga det kommunala bolagets kapitalkostnaden skall vara och de ger alltså inte Göteborgs Spårvägar möjlighet att själva påverka kapitalkostnaden. De åläggs även andra kostnader som inte direkt kan kopplas till verksamheten. För att villkoren skall vara lika måste de offentliga och privata aktörernas kapitalkostnader och avkastningskrav vara jämförbara.

En annan anledning till att underprissättning ifrågasätts är att kostnaderna upplevs vara korssubventionerade. I Sundsvall roterade personalen mellan olika verksamheter i Sporthallen. I Västernorrland kunde samma tandläkare, sköterskor, utrustning etc. användas för vuxentandvård såväl som för den anslagsfinansierade barn- och ungdomstandvård och specialisttandvård. För att separera de olika verksamheternas kostnader används schablonberäkningar utgående från antalet patienter inom respektive verksamhetsområde. Att kommunen/-Landstingen blandar olika verksamheter på detta sätt gör det svårt att fastställa den verkliga kostnaden för verksamheten. Eftersom det dessutom är nästan omöjligt att granska om fördelningen av kostnaderna skett på ett riktigt sätt, ger det även upphov till en misstanke hos de privata aktörerna om att verksamheten subventioneras.

En tredje orsak till att offentliga aktörer anses ha en ekonomisk fördel relativt privata företag och som dessutom är omöjlig att påverka är att skyldigheter som definieras i lag skiljer sig åt mellan offentliga och privata aktörer. Offentliga organisationer är t.ex. momsbefriade på vissa områden och har en lägre arbetsgivaravgift. I dessa fall är det lagstiftningen som ger de offentliga aktörerna fördelar relativt de privata.

En fjärde, ekonomiskt relaterad, fördel som påtalas är att kommuner och landsting inte utsättas för samma risker som privata företag. En skillnad som ofta förs fram är att t.ex. kommuner aldrig går i konkurs vilket är risken för privata företag. Detta motsäger emellertid andra som menar att kommunens sparkrav och rationaliseringar kan innebära att vissa verksamheter helt förlorar mark. Kommunen kan i sig inte gå i konkurs men enskilda verksamheter kan avyttras. I Göteborgs kommun hävdar man t.ex. att man har för avsikt att fortsätta konkurrensutsättandet, vilket enligt Göteborgs Spårvägar AB skulle innebära att de tvingas i konkurs. En av politikerna i Umeå kommun anser att man vid konkurrensutsättande måste vara beredd att avyttra delar av verksamheten i de fall privata utövare visar sig vara effektivare än egenregin. Små kommunala enheter som konkurrerar med stora rikstäckande eller internationella organisationer menar även att de har en mindre trygg tillvaro än de privata företagen eftersom de är helt beroende av den lokala verksamheten. Åsikterna går alltså isär om konkurs utgör en större risk för privata företag än för offentliga aktörer.

I inget av de fall som anmälts till Konkurrensverket har det varit möjligt att påvisa att kommuner och landsting faktiskt har underprissatt sin

verksamhet. Detta kan dels förklaras av definitionen på underprissättning, dels av att det är svårt att fastställa om en kommunal verksamhet bär sina egna kostnader. Om företag med en dominerande ställning använder priser som understiger de faktiska kostnaderna för verksamheten och om detta görs i syfte att "slå ut" en konkurrent är det att betrakta som underprissättning. Det är ofta mycket svårt att fastställa om låga priser används i syfte att slå ut en konkurrent. Det är även svårt att bedöma om priset understiger kostnaderna. Kommunernas redovisningssystem upplevs ofta bristfälligt när det gäller att redovisa kostnaderna för verksamheten. I Sundsvall inkluderades t.ex. inte pensionskostnaderna i Hälsokällans redovisning.

2) Relations- och sortimentsfördelar

Relationsfördelar nämns vid sidan om de ekonomiska fördelarna när konkurrensen i gränslandet mellan det privata och det offentliga beskrivs. Kommunen beskrivs som en stor organisation med många kontaktytor utåt. De flesta organisationer anses dessutom sträva efter att utveckla goda relationer med kommunen. Detta anses i Sundsvallsfallet förklara varför ett flertal stora företag i Sundsvallstrakten erbjuder sina anställda träningsmöjligheter på Hälsokällan. Dels finns kommunens "folk" ute i privata organisationer och de kan alltså marknadsföra Hälsokällans tjänster på ett bra sätt. Dels anses det vara viktigare för stora företag att visa sin lojalitet mot kommunen än mot privata små gym. I många fall är företagen betjänta av att ha goda relationer med kommunen.

Ett annat exempel när den offentliga aktören anses ha relationsfördelar relativt de privata är inom vuxentandvården i Västernorrland. Folktandvården kan under 19 år av en patients liv bygga upp goda relationer till patienten. Dessa relationer är sedan avgörande för patientens val av tandläkare när de övergår till vuxentandvården och alltså är fria att välja vilken tandläkare de vill. Om goda relationer utvecklas finns en lojalitet för och tillit till motparten som är svår att bryta. Det blir till en konkurrensfördel för Folktandvården.

Kommuner och Landsting anses även erhålla sortimentsfördelar till följd av sin storlek och dominans. Hälsokällan kan till skillnad från de privata gymen erbjuda ett helt sortiment av aktiviteter med simhall, bowlinghall, gym etc. Stinsen erhåller samma typ av fördel tack vare den hyressubvention som kommunen ger. Eftersom lokalerna inte kostar

pengar kan de erbjuda konferenslokaler etc. som, när de inte används, är helt gratis för Stinsen.

Det har konstaterats ovan att offentliga och privata företag inte alltid konkurrerar på lika villkor. Offentliga aktörer kan till följd av sin storlek erhålla fördelar som inte de privata företagen har. Frågan blir då hur detta påverkar konkurrensen och om det är positivt eller negativt för samhällsnyttan. Av tidigare studier har det å ena sidan framkommit att en intensiv och aktiv konkurrens kan utvecklas i branscher där företag inte konkurrerar på samma villkor. Svagare konkurrenter anstränger sig för att hitta egna lösningar och därmed bli bättre medan den starke aktören pressas att hela tiden bli bättre för att bibehålla sin ställning. Detta är positivt för utvecklingen i branschen. Det har å andra sidan påvisats att alltför stora skillnader mellan företagen, t.ex. en alltför stor dominans leder till passiv konkurrens som förlamar utvecklingen och i förlängningen är negativ ur ett samhällsnyttoperspektiv. Frågan när dominans är positiv och när den är negativ för konkurrensen blir därför intressant, men är även mycket svår att besvara.

Två olika organisationer med olika normer, värderingar och funktion

De konkurrensproblem som uppstår i gränslandet mellan det privata och det offentliga kan delvis förklaras av att det är två helt olika organisationer som möts. Organisationernas verksamhet har i grunden två helt olika syften. Den offentliga aktören skall tillgodose samhällsmedborgarnas behov medan privata företag är vinstdrivande och ytterst skall tillgodose ägarnas intressen. Att organisationerna har olika funktion innebär även att helt olika normer och värdesystem utvecklats inom de två sektorerna. Detta uttrycks både i de formella regler eller lagar som omgärdar såväl privat som offentlig verksamhet och i de outtalade normer och spelregler som utvecklats inom respektive sektor. När dessa två värdar möts uppstår problem. Den offentliga aktören skall fungera dels som en offentlig myndighet dels som ett privat företag. Att hantera de dubbla roller som detta medför är problematiskt. Dessutom ställs helt olika krav, formella såväl som informella, på kommuner och landsting i deras två diametralt olika roller. Det är denna problematik som skall behandlas i det följande.

Dubbla roller

I fallstudierna har ett flertal exempel getts på situationer när problem uppstår till följd av att kommunen innehar dubbla roller. Några exempel på detta kan nämnas. Kommunen är både beställare och utförare. Även om man försökt separera dessa roller kan t.ex. utföraren hjälpa beställaren att utforma kravspecifikationerna därför att de har den största kompetensen på detta område. Kommunen är både ett företag och en del av kommunen. Ett kommunalt bolag skall fungera som ett privat företag men eftersom de även utgör en del av kommunen kan de ibland tvingas hjälpa kommunen att bära de kostnader som kommunen har. Kommunen består både av tjänstemän och politiker och dessa två kategorier har olika roll och funktion. Tjänstemännen utvärderar t.ex. anbud utifrån så objektiva grunder som möjligt medan politikerna fattade beslut utifrån politiska överväganden. I detta avsnitt diskuteras denna typ av dubbla roller och lojaliteter och de effekter som detta får för konkurrensen i gränslandet mellan det privata och offentliga.

I de flesta fall som här studerats upplevs kommunerna ha lyckats ganska väl med att separera beställar-utförar rollerna. Inte sällan anses dock det faktum att båda rollerna finns i samma organisation leda till problem. Problemen kan uppstå dels pga att beställarna och utförarna trots att rollerna separerats har en "tyst" närhet till varandra, dels pga att distansen mellan beställare och utförare blivit alltför stor. Den tysta närheten uppkommer både eftersom de personer vars arbetsuppgifter separerats känner varandra och eftersom utföraren har erfarenhet av och kunskap om de krav som verksamhet ställer på utföraren. Det är inte lika lätt att bryta personliga relationer och att ta bort den kunskap som beställare och utförare har om varandra, som att separera de uppgifter som beställare och utförare har. Göteborgs Spårvägar AB och Verksamhetsförvaltningen i Östersund har liksom städavdelningen i Umeå en god kunskap om de krav som beställaren ställer på de tjänster som skall utföras, eftersom de tidigare skött verksamheten. Det borde därför vara lättare för dem än för privata nytillkomna aktörer att t.ex. utforma anbuden på ett sätt som svarar mot beställarens krav. Utförarna kan även delvis vara med i uppställandet av kraven, vilket var fallet i Umeå. De känner även personligt de individer som skall utvärdera anbuden vilket kan vara en fördel eller, vilket Göteborgs Spårvägar hävdar en nackdel vid utvärderingen av anbuden.

Detta är dock fördelar/nackdelar som alla är medvetna om och accepterar eftersom det är en oundviklig konsekvens av att egen-

regiverksamhet konkurrensutsätts. I Göteborg finns dock ett exempel på när dessa relationer får negativa följder för konkurrensen på marknaden. Kommunens beslut om att konkurrensutsätta verksamheten i tre steg påverkas i mycket hög grad av deras bedömning av Göteborg Spårvägars möjlighet att hävda sig i konkurrensen. På Linjebuss menar man att det fortsatta konkurrensutsättandet förhalats till följd av att kommunens dubbla rollerna endast separerats på ett konkret faktiskt plan, men inte på ett känslomässigt plan.

Ett problem av en helt annan karaktär kan uppstå om beställar och utförarfunktionerna separeras alltför väl. Kommunen spelar två olika roller på den privata marknaden, dels fungerar de som köpare, dels som säljare. I bland kan kommunens marknadsagerande upplevas som inkonsekvent. Om kommunen i sin roll som köpare agerar på ett sätt men som säljare på ett helt annat sätt kan detta ge upphov till fördelar för den säljande enheten. Så var fallet i Umeå enligt de privata aktörerna. Kommunen köpte tjänster till lägsta pris oavsett kvalité och sålde högkvalitativa tjänster till ett lågt pris. Varken privata företag som erbjöd tjänster till ett lågt pris eller företag som erbjöd tjänster till ett högre pris och bättre kvalité kunde därför konkurrera med kommunen om den kommunala städningen. Lågprisproducenter tvingades efter en tid att överlåta vissa städobjekt till kommunens egenregi för att kommunen inte var nöjda med de tjänster som de erhöll. De privata företag som skulle ha kunnat tillfredsställa kommunens krav på kvalité fick aldrig chansen eftersom de valde utförare utifrån priset. De privata aktörerna efterfrågade därför ett mer konsekvent agerande från kommunens sida.

Offentliga aktörer skall även fungera både som företag och som förvaltning. De privata företagens motiv att delta i konkurrens kan relateras till företagets mål med verksamheten. Företagens mål kan vara ökad vinst, marknadsexpansion, tillväxt, tillfredsställande avkastning etc. För att uppnå dessa mål måste de många gånger konkurrera med andra företag med liknande mål. Konkurrens utgör en naturlig del i företagsmiljön och ofta utvecklar företagen ett sätt att förhålla sig till varandra som alla är medvetna om. De offentliga aktörerna agerar däremot med helt andra mål för verksamheten. Att kommuner och landsting under senare tid även kommit att konkurrera med privata företag har helt andra orsaker än konkurrensen mellan privata företag. Konkurrens har blivit ett verktyg för offentliga organisationer att kostnadsrationalisera och effektivisera verksamheten snarare än ett medel för att uppnå de övergripande målen. Målet för folktandvården

är t.ex. ökad tandhälsa. Man ser inte konkurrens som ett medel att nå detta mål. Politiska processer är ofta viktigare än konkurrens för måluppfyllelsen. I Västernorrland anses därför konkurrens vara av underordnad betydelse i jämförelse med de samhälleliga mål som finns för folktandvårdens verksamhet. Konkurrens fyller alltså olika funktion för privata och offentliga organisationer vilket kan ge upphov till vissa konkurrensproblem.

Ytterligare ett dilemma kopplat till att kommunen både skall fungera i rollen som företag och som förvaltning återfinns i Göteborgsfallet. Kommunen har dålig ekonomi och stora sparkrav. Det är utifrån kommunens huvudsakliga uppgift rimligt att alla hjälper till att bära de kostnader som den kommunala verksamheten ger upphov till. Både beslutet om att Göteborgs Spårvägar skulle åta sig kostnaderna för spårvagnarna och beslutet att de skulle ansvara för museiverksamhet motiverades utifrån tanken om ett solidariskt och lika ansvar för de kommunala uppgifterna. Ur detta perspektiv kan besluten upplevas som rimliga, men ur ett företagsekonomiskt perspektiv blir bilden en annan. Göteborgs spårvägar tvingas bära kostnader som inte de privata företagen har, oavsett om de vill det eller inte. Detta försvårar ett företagsekonomiskt riktigt agerande från Göteborgs Spårvägars sida.

Till sist kan även uppdelningen av arbetsuppgifter och ansvar mellan tjänstemän och politiker i en kommun ge upphov till problem. Det är framför allt tjänstemännen som interagerar med de privata företagen. Efter det att ett politiskt beslut fattats om att konkurrensutsätta verksamhet är det tjänstemännen som genomför upphandlingen. De preciserar kraven och bestämmer principerna för utvärderingen av anbuden. Sedan övergår ansvaret åter till politikerna. Det är politikerna som måste se till att de premisser som tjänstemännen satt upp följs. Det dilemma som då kan uppstå, vilket var fallet vid Östersunds upphandling av vårdtjänster, är att tjänstemännen enbart ställer upp premisserna för upphandlingen utifrån de krav som kan ställas på de omsorgsåtaganden som upphandlingen gäller, medan politikerna fattar beslutet om vilket anbud som skall antas utifrån en rad andra faktorer. Principiella uppfattningar om hur vård skall bedrivas, uppfattningar om hur man bäst tillfredsställer väljarnas krav etc. är även viktiga beslutskriterier. Dessutom kan den politisk majoriteten variera mellan valperioderna vilket kan innebära att vissa politiker fattar beslutet om att konkurrensutsätta medan andra fattar beslutet om vilket anbud som skall antas. Om tjänstemännen och politikerna agerar utifrån olika premisser blir signalerna till de privata företagen om vilka spelregler som gäller

mycket tvetydiga och motsägelsefulla. Det vore önskvärt, sett från de privata aktörernas perspektiv, att kommunen vid beslutet om att konkurrensutsätta verksamhet även ställde upp entydiga och fasta kriterier för utvärderingen av anbuden och att dessa var tvingande för beslutet om vilket anbud som skall antas.

Relationen mellan tjänstemän och politiker kan även vara det omvända. Sundsvall är ett exempel på när tjänstemännen delvis tog "saken i egna händer". Inget formellt beslut fattades om att starta Hälsokällan, ingen politisk diskussion fördes om Hälsokällan var det bästa sättet att tillgodose kommuninnevånarnas behov. Politikerna tog ej heller ställning till om tjänstemännens kalkyler och bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna av öppnandet var tillräckliga. En intressant fråga blir därför vem som har ansvaret för att kommunen på bästa sätt fullgör sina uppgifter och vem som skall avgöra om verksamheten överensstämmer med de krav som den kommunala kompetensen ställer. Inom ramen för samma organisation finns alltså ett antal olika roller. Kommunen skall fungera som beställare och utförare, som offentlig förvaltning och företag och det skall finnas politiker och tjänstemännen. Dessa dubbla roller ger, vilket resonemanget ovan visat, upphov till dilemman av olika slag. Risken är stor att vissa frågor och problem bildligt talat hamnar mellan två stolar.

Mellan två stolar

Vissa ansvarsområden som tidigare haft en naturlig plats i t.ex. en kommun har genom de förändringar och den omorganisation som genomförts i många offentliga organisationer hamnat mellan två stolar. Privatiseringstrenden har även gett upphov till ett agerande från kommunernas sida som varken täcks av den lagstiftning som berör kommunal verksamhet eller av konkurrenslagen. I vissa fall är även lagstiftningen och de icke uttalade normerna och spelreglerna som finns inom ett område motstridiga. Det som är acceptabelt ur ett perspektiv är inte acceptabelt ur ett annat perspektiv.

Ett ansvarsområde som till följd av beställar-utförar modellens införande ibland faller mellan två stolar är kommunens arbetsgivaransvar. I beskrivningen av Östersunds upphandling av vårdtjänster kan man mellan raderna utläsa att arbetsgivaransvaret var ett av de främsta motiven till att egenregin erhöll anbudet trots att Radius både kvalitets- och prismässigt bedömdes vare ett mer fördelaktigt alternativ. Be-

ställaren tvingas att även ta ett arbetsgivaransvar om det inte i förväg klart definierats vem som skall föra de anställdas talan vid en upphandling. Ett annat dilemma av betydelse för bedömningen av externa anbud är den anställningsgaranti som återfinns i de flesta kommuner som här studerats. Istället för att bedöma vilket anbud som är billigast kan kommunen göra en bedömning av hur stor kostnadsbesparing som erhålls om nedskärningar av personal exkluderas från de externa anbuden. Detta eftersom anställningsgarantin innebär att kostnaden för personalen kvarstår, men flyttas till en annan enhet. Om så är fallet gäller inte de spelregler som angetts i förfrågningsunderlaget vilket är ett konkurrensproblem.

Ansvaret att bidra till ökad samhällsnytta kan även bildligt talat hamna mellan två stolar. Samma åtgärd kan både vara negativ och positiv ur ett samhällsperspektiv, vilket kan illustreras med ett exempel från fallen. Enligt landstinget och folktandvården är monopolet inom barn- och ungdomstandvården nödvändigt för att det skall vara möjligt att erbjuda 0-19 åringarna en så bra tandvård som möjligt. Om denna del av marknaden skulle konkurrensutsättas anses risken vara stor att inte alla barn- och ungdomar kallas till en tandläkare och erhåller den vård som de behöver. Om detta stämmer är alltså denna konkurrensbegränsande åtgärden nödvändig ur ett samhällsnyttoperspektiv. För att tandläkarna, privata såväl som offentliga, skall pressas att bli så effektiva och bra som möjligt krävs en dynamisk konkurrens. Genom folktandvårdens monopol förhindras aktörerna att konkurrera vilket är negativt ur ett samhällsnyttoperspektiv. Monopolet kan alltså försvaras, anser landstinget, därför att det bidrar till ökad samhällsnytta. Samtidigt är det förkastligt ur ett samhällsnyttoperspektiv därför att en fungerande konkurrens omintetgörs. Positiva samhällsnyttoeffekter är alltså möjliga att uppnå både via konkurrens och via offentliga aktörers traditionella verksamhet, men inte samtidigt. Det blir som att välja mellan pest eller kolera.

Den negativa effekt som monopolet ger upphov till är ett konkurrensproblem. Att problemet tillåts uppstå kan förklaras av att landstingets avtal med folktandvården är en åtgärd som ej täcks av de regelverk som omgärdar konkurrensen i gränslandet mellan det privata och offentliga. Avtalet kan inte beskrivas som konkurrensbegränsande samarbete även om det i praktiken är det. Avtal mellan t.ex. ett moderbolag och ett dotterbolag kan formellt inte ses som konkurrensbegränsande samarbete eftersom det är en koncernintern transaktion. På samma sätt kan Landstingets avtal med Folktandvården beskrivas som en intern

transaktion. Det som dock skiljer relationen mellan ett moder- och dotterbolag från relationen mellan Landstinget och Folktandvården är att Landstinget har fullständig kontroll över marknaden eftersom de finansierar tandvården för åldersgruppen 0-19 år. Varken den lagstiftning och rättspraxis som ligger till grund för bedömningen av vad som kan anses vara konkurrensbegränsande samarbete, eller den lagstiftning som ligger till grund för bedömningen av vad som kan anses vara missbruk av dominerande ställning, kan emellertid tillämpas på den beskrivna situationen. Den faller bildligt mellan två stolar.

Missförstånd och tvetydigheter i relationerna mellan konkurrenterna

Mycket ofta beskrivs konkurrensen i gränslandet mellan det offentliga och det privata på två olika sätt. Det som händer i gränslandet tolkas av de olika aktörerna helt olika. Detta kan förklaras av att de båda parterna missförstår varandra och av att de åtgärder som vidtas är otydliga och svåra att tolka. I grunden förklaras detta av att parterna finns, vilket tidigare diskuterats, i två helt olika värdar och agerar och tolkar andras agerande utifrån de föreställningsramar som finns i respektive värd. I detta avsnitt skall några problem diskuteras som uppstår till följd av detta.

Aktörerna talar olika språk

Ur fallstudierna har det framkommit att många missförstånd mellan privata och offentliga aktörer kan förklaras av att aktörerna inte talar samma språk. När man t.ex. talar om kostnader, lika villkor, marginell verksamhet etc. avses helt olika saker. Varför samma begrepp har en innebörd för den ene aktören och en annan för den andre förklaras utifrån de olika "världar" som aktörerna befinner sig i.

Ett begrepp som vi tidigare varit inne på, är begreppet marginell verksamhet. Kommunen tillåts bedriva verksamhet men i ringa omfattning. På städavdelningen i Umeå anser man t.ex. att deras agerande på den privata marknaden är acceptabelt därför att det är av ringa omfattning. Vissa menar även att Göteborgs Spårvägar borde tillåtas att trafikera linjer utanför Göteborgs kommun om det sker i ringa omfattning. Marginell verksamhet definieras utifrån kommunens totala städverksamhet eller kollektivtrafik. Konkurrenterna bedömer

storleken på verksamhetens omfattning utifrån effekterna för det egna företagets verksamhet. Vad som av städavdelningen vid Umeå kommun beskrivs som marginella åtaganden beskrivs av ett av de privata företagen som högst märkbara åtgärder. På samma sätt har den "marginella verksamhet" som Sundsvalls kommuns bedriver på gymmarknaden fått förödande konsekvenser för de företag som tvingas lämna marknaden.

Även kostnader definieras olika. I Sundsvall hävdade politikerna och sporthallschefen att Hälsokällan betalade sina kostnader. Trots detta menade t.ex. sporthallschefen att det skulle vara omöjligt att tillåta ett privat företag att driva gymverksamheten i Sporthallen. Argumentet var att det inte skulle vara möjligt att särskilja vilken tid som personalen lade ned på gymverksamheten och vilken tid som lades ned på annan verksamhet i Sporthallen. Att han trots detta hävdar att Hälsokällan bär sina egna kostnader tyder på att kostnader för honom är någonting annat än vad som i traditionell företagsekonomisk bemärkelse kan beskrivas som en kostnad.

Ett annat exempel på att språkbruket skiljer sig åt är kopplat till uppfattningarna om priset och vilka överväganden som ligger till grund för prissättningen. I Östersunds kommun ansåg vissa att politikerna vid diskussionen om priset inte hade förståelse för de motiv som kan ligga till grund för att priset sätts på en viss nivå. Priset kan användas som ett medel för att etablera sig på en ny marknad och behöver inte enbart vara kostnadsrelaterat. Att olika objekt prissätts på olika sätt kan vara strategiskt motiverat. Vissa objekt är strategiskt mer intressanta än andra. När de borgerliga politikerna utvärderade Radius pris sattes priset däremot enbart i relation till personalkostnaden.

Aktörerna talar även på olika sätt. På den privata marknaden finns en vana att läsa signalerna från marknadsaktörerna och utifrån dessa signaler kan en viss säkerhet erhållas. Det finns vissa spelregler som kan anses råda i en bransch även om aktörer ibland bryter dessa spelregler. I Östersundsfallet återfinns ett exempel på hur den private aktören läser signaler och drar helt fel slutsatser därför att kommunen inte kommunicerar på detta sätt. Dels var man på Radius i det närmaste övertygade om att man skulle erhålla anbudet. Vad man inte tog med i beräkningen var att signalerna kom från tjänstemännen samt några av politikerna och att dessa signaler inte speglade den politiska process som alltid ligger bakom ett beslut. Radius tolkar vidare kommunens beslut att anta egenregiverksamhetens anbud som ett uttryck för att

Östersunds kommun inte egentligen vill upphandla i konkurrens Därför ser Radius upphandlingen som en skenmanöver från kommunens sida. Vissa av politikerna hävdar emellertid att det dels i de borgerliga leden finns en seriös vilja att konkurrensutsätta verksamheten, dels att denna vilja även återfinns på högre nivå i de socialdemokratiska leden. Beslutet är alltså snarare ett uttryck för den politiska process som pågick just vid tillfället för beslutet än ett uttryck för kommunens inställning till konkurrensutsättande i framtiden. Detta är några exempel på den språkförbistring som råder i gränslandet mellan det privata och det offentliga.

Bristande förståelse för varandra

Detta finns en psykologisk distans mellan offentliga och privata aktörer som är negativ för konkurrensen. Företag på den privata marknaden har i de flesta fall alltid befunnit sig i någon form av konkurrens. De vet att konkurrens ofta är oundvikligt och gör därför det bästa av situationen. Denna ömsesidiga förståelse för det beroende som finns mellan aktörer på samma marknad påverkar deras agerande och ger upphov till att ett specifikt konkurrensklimat utvecklas mellan företagen. Företagen är medvetna om vilka roller och positioner man har i förhållande till varandra och utvecklar normer och regler för hur man bör förhålla sig till varandra. Konkurrensklimaten kan skilja sig åt. I vissa klimat är man medvetna om att vissa spelregler måste följas för att inte alla skall förlora på att konkurrera. Andra klimat präglas av att något företag försöker förändra sina positioner i syfte att erhålla en starkare ställning. Oavsett hur konkurrensen bedrivs finns en grundläggande förståelse för vad konkurrens är och hur den fungerar. De offentliga aktörerna har däremot inte självklart denna förståelse för vad konkurrens innebär. Kommuner och landsting har alltid befunnit sig i någon form av förhandlingssituation som styrs av politiska processer. Spelreglerna i denna typ av interaktion skiljer sig i allt väsentligt från spelreglerna i interaktionen mellan konkurrenter.

Omvänt, har även de privata aktörerna en bristande förståelse för offentliga aktörers verksamhet och förutsättningar. I konkurrensen mellan privata aktörer består osäkerheten i att man inte vet vilket konkurrentens nästa drag blir eller vilket motdrag konkurrenten kommer att vidta. Däremot känner man till förutsättningarna för agerandet och vilka spelregler som bör gälla. Denna typ av osäkerhet gör företag mer alerta och vaksamma. Att konkurrenterna är aktiva och ständigt bevakar

och iakttar varandra ger upphov till en slags närhet mellan dem. I mötet mellan privata och offentliga aktörer är osäkerheten av en helt annan art. De privata aktörerna känner inte till förutsättningarna för konkurrenternas agerande. Kan de använda skattemedel, hur finansieras investeringar, hur fungerar de politiska processer som styr agerandet etc. Kommunala aktörer upplevs därför agera utifrån helt andra spelregler och dessa är i stor utsträckning okända för de privata aktörerna. Detta ger upphov till distans mellan aktörerna som innebär att de privata företagen upplever den offentliga aktören som en "dark horse" som kommit in på arenan.

De privata företagen har ofta bristande kunskap om de offentliga aktörerna, vilket framkommer tydligt i Umeåfallet. De privata konkurrenterna har en klar uppfattning om vilket kommunens anbudspris var medan kommunen hävdar att anbudspriset var ett helt annat. Utifrån den uppfattning som man har om priset och den kunskap som man har om hur mycket arbetstid som krävs för att genomföra de aktuella städuppgifterna är slutsatsen att anbudspriset nätt och jämt täcker kostnaden för de anställda. Alltså måste verksamheten vara subventionerad. På kommunen ser man detta resonemang som en anka eller som ett skrämskott från den privata sidan. Om de privata aktörerna vill syna det pris som kommunen erbjudit kan detta endast göras genom att jämföra vilket pris de offererar på andra städobjekt med det pris som offererades vid den aktuella upphandlingen. Vissa politiker i Östersunds kommun förde samma resonemang och ansåg att Radius hade erbjudit ett alltför lågt pris för driften av Västervik i jämförelse med deras anbudspris på andra vårdenheter. Det finns emellertid en skillnad mellan Umeåfallet och Östersundsfallet. Östersunds kommun var köpare och kunde ha ifrågasatt varför skillnaderna mellan anbuden och krävt en förklaring. I relationen mellan två konkurrenter är detta inte möjligt. De förklaringar som Umeå kommun gett är att priset täcker de kostnader som Städavdelningen har men inte hur detta är möjligt.

Konkurrensspelet i gränslandet sker alltså inte med öppna kort och möjligheterna att syna spelarna är begränsade. Organisationerna är olika och kommunens dubbla roller ökar risken för sammanblandning av olika verksamheter. Därför vore det önskvärt att på något sätt öka insynen i organisationerna och minska risken för en sammanblandning av olika verksamheter. Ett sätt att uppnå detta kan vara genom att bolagisera den offentliga verksamheten. Utifrån Göteborgsfallet har det dock framgått att det trots att Göteborgs Spårvägar är ett kommunalt bolag kan vara svårt att avgöra vilka kostnader som bolaget har. Det resonemang som

fördes om kommunens sätt att hantera bolagets vinster är ett exempel på detta.

I grunden en ideologisk fråga

Konkurrensproblemen som uppstår i gränslandet mellan det privata och offentliga kan analyserar utifrån uppfattningar om hur konkurrens skall bedrivas för att på bästa möjliga sätt bidra till samhällsnyttan. Resultatet av en sådan analys kan emellertid stå i strid med de ideologiska överväganden som återspeglas i olika uppfattningar om hur offentlig verksamhet skall bedrivas. Av de invändningar som förts fram mot kommunala aktörers agerande på den privata marknaden kan det utläsas att det inte enbart är ett konkurrensproblem som beskrivs utan även ett ideologiskt problem. Är det kommunens uppgift att städa. Måste kommunen själv köra bussarna etc. är uttalanden som fälls. Alla är överens om att myndighetsutövandet bör finnas hos kommunen men däremot går åsikterna isär om huruvida kommunen även bör ha ansvar för genomförandet. Uppfattningarna om hur skattebetalarnas pengar skall användas och om vinster från kommunala bolag kan användas för att betala kommunens övriga kostnader går också isär. I det följande skall vi utifrån Göteborgsfallet illustrera hur konkurrenspolitiska och ideologiska ställningstaganden kan vara motstridiga och leda fram till olika slutsatser. Därefter förs en diskussion om vad som i grunden kan beskrivas som en ideologisk fråga.

Av beskrivningen av konkurrensen inom kollektivtrafikområdet i Göteborg framgick det att konkurrensen hade en statisk karaktär. Genom incitamentsavtalen delas stora delar av kollektivtrafiken i kringkommunerna upp mellan de två stora bussbolagen, Swebus och Linjebuss. Göteborgs Spårvägar har å andra sidan en säkrad marknad i Göteborgs kommun och då speciellt vad gäller spårvagnstrafiken. Ur konkurrenssynpunkt vore det önskvärt att denna statiska konkurrenssituation förändrades och gav upphov till en mer dynamisk och utvecklande konkurrens. Ett sätt att uppnå detta vore att avlägsna de etableringshinder i form av incitamentsavtal, kapitalkostnader för spårvagnstrafiken samt den kommunala kompetensens begränsning av Göteborgs Spårvägars möjlighet att agera. Om dessa etableringshinder undanröjdes och om all kollektivtrafik konkurrensutsattes skulle ett flertal aktörer konkurrera med varandra. Mångfalden, närheten och intensiteten i konkurrensen skulle därigenom öka vilket skulle pressa företagen av vidta nya kreativa åtgärder för att bli bättre än konkurrenterna. Ur

konkurrenssynpunkt skulle alltså detta scenario vara positivt för utvecklingen och samhällsnyttan, med reservation för att andra konkurrensproblem av den karaktär som diskuterats ovan ej snedvrider konkurrensen.

Ideologiskt är dock inte detta scenario möjligt. Det har fastslagits att kommunen inte skall ägna sig åt kommersiell verksamhet. Kommuners rättigheter på detta område avgränsas av den kommunala kompetensen och argumenten för detta är av ideologisk karaktär. I fallstudierna framkommer ofta, dock framför allt från de privata aktörerna och från de borgerliga politikerna, uppfattningar om att de riktlinjer som kommunallagen ger är rimliga. Det anses inte vara rätt att skattebetalarnas pengar i en kommun används för att finansiera eventuella underskott i en annan kommun, vilket kan bli fallet om kommunerna tillåts bedriva verksamhet över kommungränserna. Det ifrågasätts även om kommunen över huvudtaget skall utföra verksamheter av olika slag. Bakom sådana uppfattningar ligger ett antagande om att privata företag som ständigt utsatts för den press som konkurrens ger, är effektivare och kan utföra uppgifterna till en lägre kostnad. Det bästa sättet att förvalta skattebetalarnas pengar skulle då vara att överlåta driften av olika verksamheter till den privata marknaden men behålla myndighetsutövandet. Därigenom skulle den privata och offentliga marknaden separeras och de konkurrensproblem som uppstår i gränslandet mellan privat och offentligt skulle reduceras.

Argument som förs fram emot detta är att den privata marknaden inte alltid fungerar på ett effektivt sätt. Därför blir det viktigt att behålla kontrollen och möjligheten att vidta åtgärder om marknaden fallerar. Med detta motiverar t.ex. en av politikerna i Umeå att städning måste vara en kommunal verksamhet. Det framgår även att Folktandvården inte är helt övertygad om att privat verksamhet alltid är effektivare än offentlig verksamhet. Även på Göteborgs Spårvägar anser man sig vara konkurrenskraftiga i relation till de övriga företagen i branschen. Många av de konkurrensproblem och frågeställningar som behandlas i detta kapitel kan på detta sätt ytterst föras tillbaka på den ideologiska frågan om vilken verksamhet kommunen egentligen skall bedriva.

Ur konkurrenspolitisk synpunkt skulle alltså kommuner kunna bidra till en ökad konkurrensdynamik vilket är positivt ur ett samhällsperspektiv. Det bör dock poängteras att detta inte självklart blir resultatet av att kommuner ges tillträde till en tidigare statiska marknad. Att offentliga och privata organisationer i grunden är olika innebära att de erhåller

både acceptabla och icke acceptabla fördelar relativt varandra. I kapitel ett sades att skillnader i företagens förutsättningar som leder till ökad distans mellan konkurrenterna samt minskad mångfald och intensitet i konkurrensen är negativt för samhällsutvecklingen. Vissa av de tidigare diskuterade konkurrensproblemen kan antas ge dylika effekter.

Distans utvecklas t.ex. om företagen inte har möjlighet att mötas på samma marknader vilket t.ex. är fallet när kommunerna 'skyddar' delar av den interna marknaden från konkurrens. Distans följer även av den bristande förståelsen som finns mellan företagen. Även mångfald och intensitet i konkurrensen är viktigt eftersom företagen därigenom pressas till nya kreativa åtgärder. Dessa positiva effekter uteblir om något företag erhåller fördelar som är omöjliga för konkurrenterna att uppnå. Om en organisation skattefinansierar sin verksamhet medan andra organisationer inte har denna möjlighet utvecklas ingen kamp mellan företagen om att hitta bästa möjliga finansieringslösningar. Kampen är meningslös och konkurrensen på detta område blir passiv. För att bedöma om de upplevda konkurrensproblem som beskrivits i detta kapitel är negativa eller positiva ur ett konkurrenspolitiskt perspektiv är det alltså nödvändigt att på detta sätt utvärdera de upplevda konkurrensproblemens effekter i termer av närhet, mångfald och intensitet i konkurrensen.

Lärdomar av studien - en sammanfattning

Den analys som genomförts i detta kapitel har framför allt syftat till att förtydliga vari de upplevda problemen i gränslandet mellan det privata och offentliga egentligen består. Däremot har inte problemens konsekvenser för samhällsnyttan diskuteras i någon större utsträckning. Det har konstaterats att den lagstiftning och praxis som finns på detta område inte är tillräcklig för att lösa de upplevda konkurrensproblemen. En fråga man därför ställer sig är om lagstiftningen eller sättet att tillämpa lagen borde förändras. För att ge ett svar på denna fråga måste konkurrensproblemens effekter för samhällsnyttan utvärderas. Redan i kapitel ett konstaterades det att konkurrensneutralitet eller konkurrens på lika villkor inte alltid är positiv för utvecklingen i ett samhälle. Lagstiftningen skall definiera ramarna och de formella reglerna för konkurrensspelen. Däremot måste skillnader i spelarnas förutsättningar accepteras. Dessa skillnader bidrar till själva kampen och kan ibland vara en förutsättning för dynamiken i konkurrensspelet.

Trots att skillnaderna måste accepteras kan de av spelarna upplevas som ett konkurrensproblem. Ytterst tenderar de flesta företag att undvika konkurrens även om man på ett principiellt plan kan tillskriva konkurrensen ett värde. En annan faktor som kan förklara de upplevda konkurrensproblemen är den bristande förståelse som finns mellan de två typerna av organisationer som möts i gränslandet mellan privat och offentligt. Mycket är möjligt att vinna om aktörerna klargör vilka spelregler som de tillämpar i sitt agerande på den gemensamma konkurrensarenan. Trots att de upplevda konkurrensproblemen i viss utsträckning kan förklaras av missförstånd, osäkerhet och av för konkurrensen acceptabla skillnader mellan aktörernas förutsättningar att konkurrera, saknas vissa nödvändiga spelregler för konkurrensen. Det är framför allt spelregler som talar om vilka ekonomiska förutsättningar som bör gälla för konkurrenter och normer eller riktlinjer för hur sammanblandning mellan offentliga aktörers olika verksamheter och rollerna bör hanteras som idag saknas.

Det förda resonemanget kan illustreras utifrån en idrottsmetafor. Brottning är en sport där flera spelare möter varandra och utkämpar individuella kamper med varandra. Det finns ett antal formella regler för hur denna konkurrens skall bedrivas. Man skall hålla sig inom spelområdet, får inte koppla grepp hur som helst etc. Därigenom vill man få en konkurrensneutralitet eller en konkurrens på lika villkor. Brottarnas villkor skiljer sig dock åt. Vissa brottare är snabba, andra är starka och ytterligare andra är mer tekniska än motståndarna. Dessa skiljaktigheter kan snarast beskrivas som stimulerande för kampen. En brottare som förlorat en match och konstaterat att styrkan inte räckte till återvänder till sin klubb och tränar sin styrka för att nästa gång vinna. Därigenom tas nya personliga rekord likväl som världsrekord hela tiden. Skillnaderna mellan brottarnas fysiska förutsättningar kan emellertid även bli för stora. En brottare i 100 kilos klassen tillåts därför inte möta en brottare i 37 kilos klassen. Därför indelas brottarna i ålders och viktklasser. Om svenska brottare åker till Finland och deltar i en tävling kan också problem uppstå. De formella regler som tillämpas i dessa båda länder skiljer sig delvis åt. Utan kunskap om reglerna uppstår en förvirring under matchen.

Vad lär oss då av denna brottningsmetafor? Vissa formella regler måste ställas upp för konkurrensen, men villkoren behöver inte vara helt lika. Det finns dock en gräns när skillnaderna blir för stora vilket exemplet med en brottare i 100 respektive 37 kilos klassen illustrerar. Lagstiftningen bör alltså vara sådan att skillnader som gör det omöjligt för

aktörerna att konkurrera reduceras. Den aktör som väger 37 kilo kan träna hur mycket han vill men kommer ändå aldrig att vinna, han slås obönhörligen ut. Det är även viktigt att de formella och informella regler som tillämpas är tydliga så att alla vet vad som gäller inför mötet med konkurrenterna. I kapitlet har ett antal områden på vilka olikheter mellan konkurrenterna påtalats. Den svåra frågan blir att avgöra om dessa skillnader är sådan som bör accepteras för att de kan anses vara positiva för kampen på konkurrensarenan eller om de är sådana som enbart ger upphov till negativa effekter och alltså bör förbjudas. Denna fråga skall emellertid inte besvaras här utan det överlåts till utredningen i sin helhet att utifrån de beskrivningar av konkurrensproblem som getts här och i andra rapporter ta ställning till vilka åtgärder som är nödvändiga.

LITTERATUR OCH REFERENSLISTA

Litteratur

Bain, J. S., (1959): Industrial Organization. New York: John Wiley & Sons.
Baldwin, D. & Dareblom, J. (1995): Krockar i gråzonen. C-uppsats vid Inst för Företagsekonomi. Umeå Universitet.
Barney, B. B., & Hoskisson, R. E., (1990): "Strategic Groups: Untested Assertions and Research Proposals." Managerial and Decisions Economies, Vol. 11, pp. 187-198.
Bengtsson, M. (1994): Konkurrensklimat och dynamik. Studier i företagsekonomi Umeå Universitet.
Brunsson, N., Hägg, I.(Red) (1992): Marknadens makt. SNS Förlag, Stockholm.
Caves, R., & Porter, M. E., (1977): "From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectured Decisions and Contrived Deterrence to New Competition" Quarterly Journal of Economics vol. 91, pp 241-267.
Cool, K., & Dierickx, I., (1993): "Rivalry, Strategic Groups and Firm Profitability" Strategic Management Journal, vol. 14, pp 47-59.
Hunt, M. S., (1972): Competition in the Major Home Appliance Industry, 1960-1970. Unpublished doctoral dissertation. Boston, MA: Harvard University.
Kwoka, E. J., (1979): "The Effect of Market Share Distribution on Industry Performance" Review of Economics and Statistics. Feb. pp.101-109.
Kwoka E. J., & Ravenscraft D. J., (1986): "Cooperation v. Rivalry: Price-Cost Margins by Line of Business" Economica Aug. pp 351-363.
McGee J., & Thomas H., (1986): "Strategic Groups: Theory, Research and Taxonomy". Strategic Management 7 pp 141-160.
Persson, L., (1992): Marknader som tävlings arenor, (kap 2), och Konkurrens och makt, (kap 3) i Brunsson, N., Hägg, I.(Red) (1992), Marknadens makt. SNS Förlag, Stockholm.
Porter M. E., (1990): The Competitive Advantages of Nations. London: Macmillan Press.
Scherer, F. M., (1980): Industrial Market, Structure and Economic Performance. Chicago: Rand McNally College Pub. Co.
Sölvell, Ö., Zander, I., Porter, M. E., (1991): Advantage Sweden. Nordstedts, Stockholm.
Zander, I., & Sölvell, Ö., (1991): Transfer and Creation of knowledge

in Local Firm and Industry Clusters - Implications for Innovation in the Global Firm. IIB Handels-högskolan i Stockholm.

Intervjuer

Johansson, Gunnar, chef för Städavdelningen Umeå kommun, intervju 950403.
Holmlund, Lennart, kommunalråd Umeå kommun, intervju, 950404.
Kapusto, Lennart, regionschef Norrlands Miljövård AB, intervju, 950407.
Ljunggren, Hans, dåvarande regionschef ISS Servicesystem AB, intervju 950406.
Roshed, Roger, regionschef Foco, intervju 950403.
Westin, Martin, ordförande Sveriges StädEntreprenörers Förbund (SSEF), intervju 950427.
Olsson, Agne, landstingsråd Västernorrlands landsting, intervju 950404.
Thidevall, Göran, tandvårdschef, intervju 950404.
Wikander, Anders, ordförande Mellersta Norrlands Privattandläkarförening, intervju 950404.
Andersson Åsell, Kenneth, ägare Hälsohuset AB, intervju 950405.
Berndt, Maj, ägare Ego Gym, intervju 950405.
Dysholm, Lars, ekonomichef Sundsvalls kommun, intervju 950404.
Dahlkvist, Göran, ekonom vid kultur- och fritidsförvaltningen, Sundsvalls kommun, intervju 950406.
Johansson, Margareta, ordförande i Kulturnämnden, Sundsvalls kommun, intervju 950406.
Näslund, Rolf, regionschef SAF, intervju 950404.
Olsson, Bosse, chef Sundsvalls Sporthall, intervju 950420.
Bergström, Stefan, chef Hotell Stinsen, intervju 950425.
Larsson, Sören, Kommunalråd Hallsbergs Kommun, intervju 950425.
Pettersson, Arne, VD Hallsbergs Byggnadsstiftelse samt VD HSB Hallsberg, intervju 950425.
Rajkovic, Catarina, f.d ägare Pub Loket, telefonintervju 950510.
Bogren, Jan, Socialdemokratisk politiker i omsorgsnämnden, intervju 950331.
Carlehed, Magnus, borgerlig politiker i omsorgsnämnden, intervju 950419.
Lundberg, Ollian, kommunal tjänsteman, intervju 950419.
Mattsson, Jan-Anders, borgerlig politiker i omsorgsnämnden, intervju 950420.
Nilsson, Jim, socialdemokratisk politiker, intervju 950331.

Nilsson, P-G, fd chef Radius, intervju 950428.
Rönngren, Jan, kommunal tjänsteman, intervju 950420.
Leif Blomqvist, Kommunstyrelsen i Göteborg, intervju 950415
Bertil Haj, linjebuss, intervju 950419
Tomas Torkelsson, VD Göteborgs Spårvägar, intervju 950410
Lennart Olsson, GLAB, Intervju 950417.
Kalle Kaljusaar, Tjönsteman trafikkontoret i Göteborgs kommun, intervju 9520424.

Referenslitteratur

Björnberg, Claes, "Städanbudet var i sin ordning", Västerbottens Kuriren,
941209.
Fredriksson, Owe, "Kommunens offert för låg", Västerbottens Kuriren, 940708.
Hedin, Monica, "Rusning till tandläkarna", Sundsvalls Tidning, 940813.
Olsson, Agne, "Acceptera olika mål och förutsättningar för tandvården", Sundsvalls Tidning, 941016.
Wikander, Anders - Helander, Monica, "Orättvisa spelregler för tandvården", Sundsvalls Tidning, 940908.
Wikander, Anders - Helander, Monica, "Tandvården behöver nytt finansieringssystem", Sundsvalls Tidning, 941005.
Wikander, Anders, "Äldre kan få dyrare tandvård", Dagbladet Nya Samhället, 50401.
Andersson Åsell, Kenneth, "Kommunen har slagit sönder en väl fungerande marknad", Sundsvalls Tidning.
Bjerknes, Kirsten, "Konkurrerar inte med kraftalliansen", Sundsvalls Tidning, 921127.
Björne, Eva, "Borgerligt styre förbättrar Sundsvalls ljusa framtid", Sundsvalls Tidning, 930204
Blomcrantz, Carina, "Kraftfull protest mot kommunalt gym", Sundsvalls Tidning, 921126.
Blomcrantz, Carina, "Billigt kommunalt gym fullt lagligt", Sundsvalls Tidning, 930901.
Blomcrantz, Carina, "Gym-mannen träder fram", Sundsvalls Tidning, 940517.
Blomcrantz, Carina, "Kommunen borde ha näringsförbud", Sundsvalls Tidning, 940816.
Edström, Kenth - Hornewall, Sven, "Lönlöst krig mot kommunala gym", Sundsvalls Tidning, 930422.
Eriksson, Gustaf, "Sjölin hyttar mot Fritid Sundsvall", Sundsvalls

Tidning.
Helmerson, Erik, "Kommunen stal vår idé", Dagbladet.
Helmerson, Erik, "Politisk strid om kommunalt gym", Dagbladet Nya Samhället, 911217.
Helmerson, Erik, "Kenneth trappar upp gymkriget", Dagbladet Nya Samhället, 930303.
Helmerson, Erik, "Gymens ekonomi redovisas inte", Dagbladet Nya Samhället, 940303.
Hjältman, Leif, "Kommunens gym bygger förluster", Sundsvalls Tidning, 940811.
Johansson, Eva, "Föreningsbidrag bygger upp gymens ekonomi", Sundsvalls Tidning, 950316.
Karlsson, Jan, "Motion om dopingfri zon", Sundsvalls Tidning, 930307.
NN, "Konkurrensovana", Sundsvalls Tidning, 930306.
NN, "Kommunal konkurrens mot privata företag?", Sundsvalls Tidning, 940514.
NN, "Källa till debatt", Sundsvalls Tidning, 940518.
Näslund, Rolf, "Kommunal smygsocialisering i Sundsvall", Sundsvalls Tidning, 940812.
Näslund, Rolf, "Vi kräver att kommunen avvecklar all näringsverksamhet", Sundsvalls Tidning, 940925.
Rigedahl, Sten, "Rövarna styr i kulturnämnden", Dagbladet Nya Samhället.
Strömbäck, Jesper, "Kommunens bokslut avslöjande!", Sundsvalls Tidning, 940630.
Vikberg, Kurt, "Vi behöver både privata gym och kommunal friskvård", Sundsvalls Tidning, 930311.
Bäcklund, Mats, "Korten på bordet om Stinsenkontraktet", Örebro Kuriren,
930720.
Ivarsson, Agneta, "Ojämn hotellstrid tar knäcken på Loket?", Örebro Kuriren, 29811.
Stenström, Gabriel, "Kommunens köp av Stinsen gick korrekt till enligt Kammarrätten", Örebro Kuriren, 940331.
Westin, Agneta, "Stinsen-avtalet bryter mot lagen", Örebro Kuriren, 930202.
NN, "Ingen behöver sova på gatan - Överklagar Stinsen-köp", Örebro Kuriren,
921017.
Ingmar Reslegård, "Jubel på Västervik" Östersunds Posten 940328
Maria Immefors, "Oppositionen stoppade privat hemtjänstföretag"

Östersunds Posten 940327

Övrigt sekundärt material
Ifrågasatt underprissättning - städtjänster Beslut 1994-11-17, nr 1207/94, Konkurrensverket.
Ifrågasatt missbruk av dominerande ställning - tandvård, Landstinget Västernorrland Beslut 1994-08-18, nr 315/94, Konkurrensverket.
Protokoll fört vid Kommunstyrelsens arbetsutskott, Umeå 920804.
Protokoll fört vid Kommunstyrelsens arbetsutskott, Umeå 940419.
Protokoll fört vid Kommunstyrelsens arbetsutskott, Umeå 940823.
Westin, Martin, Brev till Kommunstyrelsen 940623.
Landstinget Västerbotten, Verksamhetsberättelse för Tandvårdsförvaltningen 1994.
Thidevall, Göran, Skrivelsen "Landstingets folktandvård i ett samhällsekonomiskt perspektiv", 1987.
Thidevall, Göran, Utdrag ur protokoll - sammanträde ledningsgruppen för tandvårdsfrågor, 931123.
Thidevall, Göran, Skrivelse till Mellersta Norrlands Privattandläkarförening, 940217.
Thidevall, Göran, Skrivelse till Konkurrensverket, 940407.
Ifrågasatt konkurrensbegränsning i kommunala verksamhet - friskvård. Beslut 1993-08-30, nr 530/93, Konkurrensverket.
Sundsvalls Kommun, Protokoll från ledningsgruppsmöte, 920310.
Sundsvalls Kommun, PM angående Hälsokällan i Sporthallen, 930305.
Sundsvalls Kommun, svar till Konkurrensverket 930611.
Sundsvalls Kommuns Revisorer, PM angående Hälsokällan, 941114.
Diskriminering vid kommunalt anbudsförfarande - hotellverksamhet. Beslut 1993-02-09, nr 567/92, Konkurrensverket.
Kommunala hyressubventioner - hotellverksamhet. Beslut 1993-09-15, nr 521/93, Konkurrensverket.
Östersunds nämndkontor. Missiv till förfrågningsunderlag. 940124.
Östersunds nämndkontor. Förfrågningsunderlag, drift av vård och omsorg inom Västerviks servicehus med intilliggande hemtjänstområde. 940124.
Östersunds nämndkontor. Förfrågningsunderlag, drift av vård och omsorg gällande kv. Solberg servicehus i centrala östersund. 940124.
Östersunds kommun, omsorgsnämnden, sammanträdesprotokoll 940426.
Östersunds kommun, nämndkontoret. Protokoll fört vid anbudsöppning, 940328.
Östersunds nämndkontor. Förslag till antagande av entreprenörer för

verksamhet inom hemtjäns/omsorg i Östersunds kommun 940424.
Brev från Radius till Omsorgsnämnden vid Östersunds kommun 940525.
Stämningsansökan till Östersunds tingsrätt 940712.
Östersunds kommun, kommunstyrelsens arbetsutskott, sammanträdesprotokoll 940907.
Svaromål från Östersunds kommun till Östersunds tingsrätt 940908.
Östersunds kommun, kommunstyrelsestaben, Personalpolicy vid entreprenader m.m. 940419.
Göteborgs stad, Trafiknämnden. Anbudsunderlag för busstrafik i Göteborgs kommun. 911210.
Göteborgs stad, trafikkontoret Stadstrafiken, Upphandling av busstrafik i västra Göteborg 920429.
Linjebuss. Ja till konkurrens på lika villkor! sammanfattning av Linjebuss syn på förslaget till "lag om rätt för kommunala aktiebolag att bedriva kollektivtrafik utanför kommunen".
Linjebuss. Internt presentationsmaterial.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. Jo.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer - för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]
Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]
Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-universitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]
Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning – i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad – en första utvärdering. [98]
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]