

# **Vårda och skapa konkurrens**

**Vad krävs för ökad konsumentnytta?**

Konkurrensverkets rapportserie 2002:2

Konkurrensverket, mars 2002

Projektledare: Per-Arne Sundbom

ISSN-nr 1401-8438

AB Danagårds Grafiska, Ödeshög 2002

Foto: Sven Oredson/Megapix, Micke Lundström, Johan Wingborg, Jan Håkan Dahlström,  
Bengt Olof Olsson, Anna Gerdén/Bildhuset

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Bakgrund, syfte och genomförande</b>	<b>20</b>
1.1 Bakgrund	20
1.2 Syfte och inriktning	25
1.3 Genomförande och utgångspunkter	27
1.4 Avgränsning av rapporten	30
1.5 Rapportstruktur m.m.	34
<b>2 Olika former av monopol</b>	<b>36</b>
2.1 Inledning	36
2.2 Legala monopol	36
2.2.1 Statlig verksamhet	37
2.2.2 Kommunal verksamhet	38
2.2.3 Utredningsförslag	45
2.3 Naturliga monopol	52
2.4 Faktiska monopol	54
2.5 Prisreglering	58
<b>3 Hur stor del av ekonomin är konkurrensutsatt?</b>	<b>63</b>
3.1 Privat och offentlig sektor	63
3.2 Förnyelsen av den offentliga sektorn	65
3.2.1 Entreprenad- och valfrihetsmodellerna	66
3.3 Statlig och kommunal verksamhet	68
3.3.1 Mätproblem	68
3.3.2 Hur mycket kan konkurrensutsättas?	69
3.3.3 Sammanfattande bedömning	75

<b>4</b>	<b>Konkurrenslösningar – erfarenheter</b>	<b>77</b>
4.1	Regelreformerade marknader	77
4.1.1	Regelreformer och inte avreglering	77
4.1.2	Generella erfarenheter	78
4.1.3	Monopol, transparens och prissättning	81
4.1.4	Vissa konsumentnära tjänster – förslag, klagomålsärenden m.m.	82
4.1.5	Sammanfattande bedömning	91
4.2	Konkurrens i offentlig sektor	93
4.2.1	Få utvärderingar av statlig verksamhet	93
4.2.2	Kommunal verksamhet – svenska erfarenheter	95
4.2.3	Personalfrågor	109
4.2.4	Kommunal verksamhet – utländska erfarenheter	113
4.2.5	Sammanfattande bedömning	116
<b>5</b>	<b>Hälso- och sjukvård</b>	<b>121</b>
5.1	Inledning	121
5.2	Marknadsstruktur	122
5.2.1	Kostnader och personal	122
5.2.2	Offentlig vård	125
5.2.3	Privat vård	126
5.2.4	Koncentrationsgrad	130
5.3	Utbud och efterfrågan	132
5.3.1	Finansiering	133
5.3.2	Produktion	133
5.3.3	Ersättningsprinciper	135
5.4	Regelsystem	137
5.5	Regeländringar	141
5.6	Strukturella förändringar	143
5.7	Styrmodeller inom landstingen	144
5.8	Sammanfattande bedömning	148
<b>6</b>	<b>Äldreomsorg</b>	<b>151</b>
6.1	Inledning	151
6.2	Vad är äldreomsorg?	151

6.3	Strukturförhållanden	153
6.4	Konkurrenslösningar – erfarenheter	154
	6.4.1 Inledning	154
	6.4.2 Utredningsuppdrag	154
6.5	Entreprenadmodellen	156
	6.5.1 Nyckelområden	156
	6.5.2 Upphandlingsprocessen	157
	6.5.3 Kvalitetsfrågor	167
	6.5.4 Varför behövs en långsiktig plan?	169
	6.5.5 En jämförelse mellan kommuner	173
6.6	Valfrihetsmodellen	175
	6.6.1 Allmänt – utvecklingen m.m.	175
	6.6.2 Möjligheter och svårigheter	177
6.7	Valfrihetsmodellen och upphandlingsreglerna	180
6.8	Sammanfattande bedömning	182
<b>7</b>	<b>Vårda och skapa konkurrens</b>	<b>186</b>
7.1	Regler och konkurrens	186
	7.1.1 Inledning	186
	7.1.2 Konkurrenshämmande regler	187
	7.1.3 Konkurrensvårdande regler	192
7.2	Konkurrenslagen	194
	7.2.1 Kartellbekämpning m.m.	195
	7.2.2 Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer	196
7.3	Offentlig stödgivning	198
	7.3.1 Statsstöd – regler m.m.	199
	7.3.2 Kommunalt stöd	201
	7.3.3 Effekter på konkurrensen	202
7.4	Offentlig upphandling	206
	7.4.1 Lagen om offentlig upphandling	206
	7.4.2 Konkurrenshinder	209
	7.4.3 Otillåten direktupphandling m.m.	210
	7.4.4 Avknoppning	214
	7.4.5 Interna bud och avbruten upphandling	218
	7.4.6 Inköpssamordning	225

<b>8</b>	<b>Hur kan den konkurrensutsatta delen av ekonomin öka?</b>	<b>238</b>
8.1	Konkurrensmodellen	238
8.2	Konkurrensstrategi för stat och kommun	241
8.3	Konkurrensfrågor inom statsförvaltningen	243
8.3.1	Riktlinjer för statlig verksamhet	243
8.3.2	Uppdragsverksamhet och inköp	245
8.3.3	Motiv för uppdragsverksamhet	248
8.3.4	Konkurrensproblem	251
8.3.5	Konkurrensutsättning och kostnadsbesparingar	257
8.3.6	Krav på transparens – särkostnadsredovisning m.m.	261
8.3.7	Stödfunktioner och internköp	264
8.3.8	Inköpsamordning och ramavtal	268
8.3.9	En långsiktig plan	270
8.3.10	Organisation	272
8.4	Konkurrensprogram – kommunal sektor	276
8.4.1	Riktlinjer för fem områden	276
8.4.2	Upphandling av varor och tjänster	278
8.4.3	Konkurrenslösningar	281
8.4.4	Producentroll, stödgivning och fysisk planering	287
8.5	Avveckling av monopol genom regelreformer	291
8.5.1	Inledning	292
8.5.2	Förslag	293
<b>9</b>	<b>Sammanfattande slutsatser</b>	<b>297</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>Konkurrenslagen och offentlig upphandling</b>	<b>300</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Äldreomsorg och kundval</b>	<b>308</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Källförteckning</b>	<b>340</b>
<b>Bilaga 4</b>	<b>Konkurrensverkets rapporter 1996-2002</b>	<b>353</b>

## Sammanfattning

### *Konkurrensverkets utgångspunkter*

I regeringens konkurrenspolitiska proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140; bet. 2000/01:NU4; rskr 2000/01:16) aviseras flera åtgärder för att stärka konkurrens- och konsumentintresset. Enligt propositionen bör andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder öka. Vidare framhålls att det är ”angeläget att nu pröva möjligheterna att öppna nya områden för konkurrens där monopol för närvarande råder eller där regel-system utesluter konkurrens mellan dem som tillhandahåller olika nyttigheter. På områden där en fri etablering av konkurrerande företag av olika skäl inte är möjlig bör modeller med inslag av konkurrensmekanismer, exempelvis upphandling av offentligt finansierade tjänster från fristående utförare eller annan drift i alternativa former, prövas och vidareutvecklas.”

Konkurrenspolitikens fokus är konsumentnyttan. En väl fungerande konkurrens förutsätter bl.a. att konsumenterna kan välja mellan flera alternativ, är välinformerade om dessa, har förutsättningar att välja och vill välja. Det finns starkt stöd för att en väl fungerande konkurrens leder till en effektiv resursfördelning.

### *Syfte*

Konkurrensverket har mot den beskrivna bakgrunden initierat ett projekt vars huvudsyfte är att kartlägga och analysera förutsättningarna för att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. Ett led i detta arbete har varit att kartlägga verksamheter som för närvarande av olika skäl utgör monopolverksamhet och som skulle kunna konkurrensutsättas samt att analysera vilken potential för ökad användning av konkurrenslösningar som kan finnas inom statsförvaltningen och den kommunala sektorn.

Ett annat syfte med denna rapport är att belysa viktiga förhållanden som motverkar eller hindrar att konkurrens införs eller att tillämpning av konkurrenslösningar inte svarar mot förväntningarna. Som stöd för analysen har den kommunala äldreomsorgen särskilt studerats, bl.a. med avseende på förhållanden som är mer eller mindre avgörande för utfallet av konkurrenslösningar. Valet av äldre-

omsorg motiveras av dess stora betydelse för samhällsekonomin och välfärden och de fall av bristande kvalitet i omsorgen som uppmärksammats på senare år.

Konkurrensverket har uppdragit åt konsultföretaget Utredarhuset AB att redovisa sina erfarenheter av konkurrensutsättning på äldreomsorgsområdet genom upphandlingsförfarande (entreprenadmodellen). Redovisningen baseras bl.a. på företagets erfarenheter från uppdrag i 13 kommuner och ett 50-tal konkurrensutsatta enheter/verksamheter, främst äldreboenden och hemtjänst.

Vidare har verket uppdragit åt professor Per Gunnar Edebalk (Socialhögskolan i Lund) att i samverkan med Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE) undersöka möjligheter och svårigheter med att tillämpa valfrihetsmodellen, s.k. kundval, inom äldreomsorgen. Undersökningen grundas bl.a. på uppgifter som utgjort underlag för berörda kommuner vid införandet av denna modell.

#### *Regelreformer och konkurrensutsättning*

De inledningsvis nämnda uttalandena i den konkurrenspolitiska propositionen bör ses i ljuset av erfarenheterna i Sverige dels av att monopolområden öppnats för konkurrens genom regelreformer, dels av konkurrensutsättning av offentlig, främst kommunal, verksamhet.

Konkurrensverket har följt upp och analyserat det ökade inslaget av konkurrens i den svenska ekonomin utifrån ett mycket stort antal rapporter och undersökningar: Konkurrensverkets egna utvärderingar, andra statliga utredningar samt forskar- och konsultrapporter.

#### *Erfarenheter*

Erfarenheterna visar att fördelarna överväger nackdelarna på marknader som genom regelreformer öppnats för konkurrens där det tidigare rått monopol. Vidare finns många positiva men också negativa erfarenheter av införande av konkurrens i den kommunala sektorn.



- Effekterna är övervägande positiva av att monopolmarknader regelreformerats och nya aktörer givits möjlighet att utmana den tidigare monopolaktören. Det gäller t.ex. el-, tele- och transportområdena. Inrikesflyget har dock inte utvecklats tillfredsställande. En annan erfarenhet är att en väl fungerande konkurrens på regelreformerade marknader kan förutsätta fler regler än tidigare.
- Ett antal konkurrensproblem finns på regelreformerade marknader. Det handlar bl.a. om nyetablerade företags tillgång till infrastruktur, de dominerande företagens affärsmetoder och inlåsnings effekter för konsumenterna.
- Konkurrensutsättning av kommunal verksamhet har, förutom att verksamheter omprövats, ofta initialt medfört märkbara kostnadsbesparingar. Vid upprepade upphandlingar synes skillnaderna mellan olika anbud vara små. Vidare har kvalitetsfrågorna kommit i fokus. Ett skäl är att kommunen eller landstinget i sin nya beställarroll har fått ökade incitament att precisera den verksamhet som skall bedrivas.
- Upprepade byten av entreprenörer kan äventyra kontinuiteten i omsorgen, vilket är en för brukaren högt värderad kvalitetsegenskap.
- Organisationsform och personalens inställning till konkurrenslösningar påverkar möjligheterna att uppnå en effektiv resursanvändning och hög kvalitet på berörda tjänster. Personalens syn på arbetet har i flera fall påverkats positivt av konkurrensutsättningen. En negativ effekt har varit hårdare arbetsbelastning.
- Erfarenheterna visar att verksamhet i kommunal regi kan drivas lika kostnadseffektivt som motsvarande verksamhet i alternativ regi. Det finns flera exempel på att konkurrensutsättning också ökat effektiviteten i verksamhet som parallellt drivits i egen regi.
- Det finns klara indikationer på att en del s.k. upphandlingsmarknader, dvs. sådana tjänsteområden där företagen har enbart (ett mindre antal) kommuner eller landsting som kunder, utvecklas mot ökad marknadskoncentration. Det gäller t.ex. lokal kollektivtrafik och äldreomsorg. Effekten kan bli ökade kommunala kostnader eller högre avgifter för brukarna/konsumenterna.

- Det har förekommit att kommunal verksamhet som har fungerat mindre väl har blivit konkurrensutsatt. Det kan ha försämrat den nye utförarens möjligheter att få till stånd en fungerande verksamhet med en godtagbar kvalitet.
- Tillämpning av konkurrenslösningar i den offentliga sektorn kräver särskilda kunskaper om upphandlingsregler, tjänsteinnehåll (kvalitetsaspekter m.m.), avtal, marknad och konkurrensförhållanden.
- Det krävs en hel del förberedelser och tid från det att beslut tas om att konkurrensutsätta en kommunal verksamhet genom upphandling tills vinnaren av anbudstävlingen kan börja driva verksamheten. Om det handlar om en större driftentreprenad inom vård- och omsorgsområdet understiger sällan denna tidsperiod ett och ett halvt år.
- Efter det att monopol avvecklats genom regelreformer och vid tillämpning av konkurrenslösningar i den offentliga sektorn är det angeläget att följa utvecklingen för att rätta till eventuella oönskade effekter. Det gäller oavsett om verksamheten bedrivs av offentliga eller privata aktörer.

#### *Slutsatser*

Införande av konkurrens i den offentliga sektorn har medfört ett antal positiva effekter för samhällsekonomin och konsumenterna. Det finns dock också negativa erfarenheter som pekar på att vissa grundläggande förutsättningar måste finnas om konkurrenslösningar skall bli framgångsrika. Det behövs regler – vid sidan av lagen om offentlig upphandling (LOU), konkurrenslagen och nuvarande särlagstiftning för regelreformerade marknader, vård, omsorg, skola m.m. – för att tillämpa konkurrenslösningar på områden som för närvarande drivs till övervägande del av offentliga aktörer. De regler som bör komplettera de befintliga regelverken är närmast av riktlinjenatur och rör syftet med konkurrenslösningar, organisationen och kostnadsredovisningen för den konkurrensutsatta verksamheten, administrativa rutiner för anbudstävlan m.m. Dessa regler bör främst tas fram av offentliga aktörer i rollen som beställare.

För att syftet skall kunna uppnås förutsätts bl.a. god kunskap om marknadens funktionssätt, noggranna förberedelser, genomarbetade

förfrågnings- eller anbudsunderlag, uppföljning (återföring av erfarenhet) och långsiktighet.

Beställarkompetensen inom den offentliga sektorn har förbättrats på senare år. De studier som gjorts på uppdrag av Konkurrensverket avseende äldreomsorg och även andra utvärderingar av konkurrensutsättning av kommunala verksamheter tyder dock på att kunskaperna kan behöva kompletteras. Om kunskaperna bedöms vara otillräckliga bör utbildningsinsatser inom organisationen ges hög prioritet och stor försiktighet iakttas inför en konkurrensutsättning. Det kan vara viktigt att ha kvar verksamhet i egen regi för att behålla beställarkompetensen.

Införande av konkurrens är inget mål i sig utan ett medel för ökad effektivitet, mångfald och produktkvalitet till nytta för det allmänna och konsumenterna. Avgörande för om konkurrensens positiva effekter skall få genomslag är inte om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi utan att det finns flera alternativa utförare. Det kan t.ex. handla om privata, offentliga, kooperativa och ideella organisationer och givetvis också om verksamheter i egen regi.

Indikationerna på ökad marknadskoncentration till ett mindre antal privata företag på vissa upphandlingsmarknader är en varningssignal. Det är angeläget att det bedrivs ekonomisk forskning om problemet med ökad koncentration på upphandlingsmarknader.

Erfarenheterna talar vidare för att man inte bör börja med att konkurrensutsätta tjänster inom vård- och omsorgsområdet, i synnerhet inte komplexa sjukvårdstjänster, förrän man fått nödvändig erfarenhet av att konkurrensutsätta andra tjänster. Det kan innebära att konkurrensutsättningen till en början endast omfattar s.k. hårda verksamheter – t.ex. lokalvård, fastighetsservice och transporter – varefter erfarenheterna utvärderas.

Brukarna av offentliga tjänster, särskilt inom de mjuka områdena, har ett berättigat krav på kontinuitet. Detta kan äventyras vid en ogenomtänkt konkurrensutsättning. Det är därför viktigt att reglerna för konkurrensutsättning av offentlig verksamhet utmärks av hög transparens och är långsiktigt stabila. Avtalstiderna för företagen som får entreprenaderna får inte göras för korta och det är en fördel om det finns en bred politisk enighet om att tillämpa konkurrenslösningar.

### ***Vad krävs för att öka den konkurrensutsatta delen av ekonomin?***

Det har bedrivits ett betydande förändrings- och förnyelsearbete inom de kommunala och statliga sektorerna de senaste 10 - 15 åren som inneburit att den konkurrensutsatta delen av ekonomin har ökat.

Den privata sektorn utgör närmare 70 procent av den svenska ekonomin. Det innebär att den offentliga sektorn svarar för cirka en tredjedel.

Det är inte enkelt att beräkna den realistiska potentialen för att öka konkurrensutsättningen av den offentliga sektorn. Myndighetsutövning kan som regel inte bedrivas utanför myndighetssfären. Det är också nödvändigt att det finns alternativa utförare och reella förutsättningar för konkurrens när man börjar tillämpa konkurrenslösningar.

För att öka inslaget av konkurrens i den svenska ekonomin behövs åtgärder för att *skapa fungerande konkurrensmarknader* och för att få ändamålsenliga regelverk för att *vårda konkurrensen*.

## **Överväganden och förslag**

### ***Ta fram en långsiktig konkurrensplan för statsförvaltningen***

Statliga myndigheter har konkurrensutsatt egen verksamhet i mindre utsträckning än kommuner och landsting. I den kommunala sektorn finns större erfarenhet av konkurrenslösningar än i statsförvaltningen (statliga myndigheter inkl. affärsverk) och även nätverk som stöder införandet av konkurrens. De skillnader som finns mellan den kommunala sektorn och statsförvaltningen med avseende på ”konkurrensmognad” skall dock inte överdrivas.

Det finns fyra områden inom statsförvaltningen som är av särskilt intresse från konkurrenssynpunkt.

- Inköp av varor och tjänster från externa leverantörer och andra statliga myndigheter, som år 2000 uppgick till totalt omkring 85 miljarder kronor. En viktig roll har den statliga inköpssamordningen via ramavtal på ca 4,5 miljarder kronor, där upphandling sker utan att inköpsvolym preciseras.
- Försäljning mellan statliga myndigheter på ca 10 miljarder.

- Uppdragsverksamhet som omsätter ca 25 miljarder och gäller försäljning till kunder utanför den statliga myndighetsfären.
- Sådan verksamhet, stödfunktioner, som inte ingår i myndighetens kärnverksamhet – t.ex. IT-stöd, fastighets- och lokal-service, reception inkl. växel och tryckeriverksamhet. Verksamheten beräknas omsätta sammanlagt ungefär 25 miljarder.

Konkurrensverkets uppskattningar indikerar att ungefär 40 - 45 miljarder kronor avser verksamhet som skulle kunna konkurrensutsättas, främst genom upphandlingsförfarande.

För att uppnå kostnadsbesparingar och en ökad effektivitet i nämnda avseenden föreslås att det tas fram en långsiktig plan där konkreta åtgärder läggs fast. Erfarenheterna visar att det ofta behövs en lång förberedelsestid för att genomföra en konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. En plan för att öka konkurrensinslaget inom statsförvaltningen bör innehålla:

- En redovisning av områden som är lämpliga att konkurrensutsätta. Om dessa områden är kända i förväg ges myndigheterna och marknadsaktörerna bättre möjligheter att förbereda sig. Det ökar förutsättningarna för en fungerande anbudskonkurrens.
- Planering av utbildningsinsatser när det gäller konkurrenslösningar, organisationsändringar, konkurrens- och upphandlingsregler, utformning av förfrågningsunderlag och avtal.

Ett viktigt inslag i planen bör vara att fastställa en tidsplan för konkurrensutsättning av uppdragsverksamhet som inte tillhör den statliga kärnverksamheten. Alternativa lösningar för uppdragsverksamhet är – vid sidan av att myndigheten upphör med denna eller att anställda startar eget (avknoppning) – att verksamheten integreras med annan näringsverksamhet inom staten eller bolagiseras.

Planen bör vidare

- ge förutsättningar för att köp av tjänster mellan statliga myndigheter skall omfattas av LOU och att
- stödfunktioner konkurrensutsätts.

Därutöver föreslås en utvärdering av den statliga inköpssamordningen med ramavtal. Ett led i utvärderingen bör vara att de ramavtalsansvariga myndigheterna får i uppgift att redovisa

effekterna av inköpssamordningen, belysa konkurrensen vid upphandlingen samt visa hur förutsättningarna för små och medelstora företag att delta i upphandlingen har beaktats med hänsyn till gällande bestämmelser.

En utvärdering av ramavtalen ökar statsmakternas möjligheter att välja strategi för inköpssamordning inom statsförvaltningen, bl.a. med hänsyn till planerade ändringar av EG-direktiv på upphandlingsområdet.

För närvarande är konkurrens- och upphandlingsfrågorna uppdelade på flera myndigheter och departement. En samlad konkurrensplan ställer krav på samordning av kompetens inom statsförvaltningen och sannolikt även stöd från en central funktion eller organisation. I planen bör redovisas hur stöd- och utbildningsinsatser på upphandlings- och konkurrensområdet skall organiseras. Dessa frågor bör även omfatta den nämnda statliga inköpssamordningen. Det är angeläget från konkurrenssynpunkt att planen och reglerna är långsiktiga och förutsebara och att de innebär hög rättssäkerhet för anbudsgivarna.

Planen, som bör beslutas av regeringen, bör innehålla tidpunkter för när de olika åtgärderna skall vara genomförda. Regeringen bör ge Konkurrensverket och Statskontoret i uppdrag att gemensamt ta fram den nämnda planen. I uppdraget bör ingå att de båda myndigheterna samråder med andra myndigheter med särskilda kunskaper på området.

### ***Ändra konkurrensvårdande regler m.m.***

Statsmakterna bör ta initiativ till följande regeländringar och andra åtgärder.

#### *Offentlig upphandling*

- Öka satsningen på utbildning, information och tillsyn på området för offentlig upphandling.
- Ge tillsynsmyndigheten för den offentliga upphandlingen rätt att föra talan om marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av LOU, såsom otillåten direktupphandling.

- Underlätta för anställda i kommuner och landsting att starta eget inom vård och omsorg genom att ändra LOU så att det nya företaget under en övergångsperiod kan få uppdrag av sin ”gamla” arbetsgivare utan föregående upphandling.
- Inför bestämmelser i LOU som likställer bud från den offentliga beställarens egen förvaltning med anbud från externa leverantörer. Inför även krav på att beställaren i förfrågningsunderlaget skall ange om internbud kommer att lämnas och redovisa rutinerna för att behandla detta bud.
- Integrera tillsynen av den offentliga upphandlingen med Konkurrensverkets uppgifter på konkurrensområdet.

#### *Konkurrensregler*

- Genomför förslagen i den nyligen framlagda propositionen om ändringar av konkurrensreglerna i syfte att göra det lättare att upptäcka och förhindra kartellbrott samt inför också regler för att lösa nuvarande problem vid konkurrens mellan offentliga och privata aktörer.

#### *Offentligt stöd*

- Inför i samtliga regelverk som gäller stöd till företag bestämmelser om att myndigheterna skall beakta effekterna på konkurrensen vid stödgivning.
- Ge företag bättre möjligheter att få prövat i förvaltningsdomstol om ett kommunalt beslut att ge stöd till företagets konkurrent är olagligt.

#### *Etableringsregler m.m.*

- Ta med förutsättningarna för etablering av handel och annan näringsverksamhet och konkurrensens välfärdsskapande effekter vid den översyn av plan- och byggplanen (PBL) som aviserats.
- Ge arbetet med att förenkla reglerna för de små företagen fortsatt hög prioritet.

### ***Avveckla monopol genom regelreformer***

Statsmakterna bör genom en regelreformer avveckla monopolen på följande områden.

- Försäljning av läkemedel, i ett första steg det receptfria sortimentet, det s.k. apoteksmonopolet.
- Den obligatoriska besiktningen och kontrollen av fordon och mobilkranar (enbart fordonsdelen).
- Rensning av im- och röckanaler m.m. i fastigheter, det s.k. sotningsmonopolet, och på sikt
- administrationen av den statliga tjänstepensionen.

### ***Kommunala planer för konkurrensfrågor***

#### *Konkurrensplaner*

Kommuner och landsting har stor betydelse för utvecklingen av ett näringslivsklimat som främjar nyföretagande, tillväxt av företag och effektiva konkurrensförhållanden på lokala och regionala marknader. Inom den kommunala sektorn har man i många fall kommit långt i arbetet med konkurrensfrågor, kanske i första hand när det gäller upphandling och näringslivsprogram.

Det ger stora fördelar om enskilda kommuner tar fram en samlad plan för konkurrensfrågor. Ett viktigt skäl är att åtgärder som kommunen genomför som rör det lokala näringslivet, den fysiska planeringen, upphandling, generella stödåtgärder m.m. påverkar företagen och deras förutsättningar att utvecklas och växa. De kommunala intressen som kan kopplas till företagandet, intresset av ett gott näringslivsklimat och en väl fungerande konkurrens, kommer ibland i konflikt med varandra.

Planen kan för kommunernas del omfatta följande fem områden.

- Upphandling av varor och tjänster
- Tillämpning av konkurrenslösningar
- Den egna producentrollen
- Åtgärder som främjar det lokala näringslivet
- Etableringsmöjligheter för handel och annan näringsverksamhet



Landstingen kan ta fram en plan som innefattar upphandling, tillämpning av konkurrenslösningar och den egna producentrollen (de tre första punkterna). En utvecklad konkurrensstrategi eller en plan som rymmer dessa delar blir ett viktigt underlag för kommunens och landstingets planering. Planen bör antas av kommun- resp. landstingsledningen och i princip gälla för hela den kommunala verksamheten, oavsett om denna drivs i förvaltnings- eller bolagsform.

#### *Upphandling, entreprenader och valfrihet*

Kommuner och landsting är stora inköpare av varor och tjänster och konkurrensutsätter i ökad utsträckning egen verksamhet genom upphandling och anbudstävlan (entreprenadmodellen). Vidare har inom den kommunala sektorn givits ökade möjligheter för brukare av tjänster inom bl.a. vård och omsorg att välja utförare genom tillämpning av valfrihetsmodellen.

Erfarenheterna av konkurrensutsättning inom den kommunala sektorn genom upphandlingsförfarande och entreprenadlösningar talar för att kommuner och landsting har ett intresse av att fortsatt pröva konkurrenslösningar. Konkurrensverkets uppskattningar indikerar att den sammanlagda årliga kostnaden för verksamheter som drivs av kommuner och landsting och som skulle kunna konkurrensutsättas utöver vad som redan skett uppgår till mellan 195 och 215 miljarder kronor. Det måste dock understrykas att ett antal förutsättningar måste gälla för att konkurrensutsättning skall kunna ge tillfredsställande resultat.

Den kostnadsbesparing som kan göras påverkas av att det ibland kan vara mest ändamålsenligt att tillämpa valfrihetsmodellen i stället för anbudskonkurrensmodellen. En tillämpning av den förstnämnda modellen innebär en mindre fokusering på verksamhetens kostnader. I stället prioriteras möjligheterna att få ett ökat antal utförare (mångfald) och att verksamheten svarar mot kvalitetskraven. Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet kräver även som nämnts speciella kunskaper och stor erfarenhet på området. Det visar inte minst de studier som gäller äldreomsorg och som gjorts på uppdrag av Konkurrensverket.

Utredarhuset AB har redovisat att vid konstaterade kvalitetsbrister i upphandlade entreprenader är en inte ovanlig orsak slarviga upphandlingar med ottydliga kravspecifikationer och beskrivningar av

verksamheten. En annan orsak är kort förberedelse- och anbudstid vid entreprenader som innebär att vinnande anbudsgivare skall ta över en verksamhet. Anbudsgivare har inte haft rimlig tid att sätta sig in i entreprenaden. Ett dåligt resultat kan även vara effekten av att en vårdgivare med en låg anbudssumma har valts utan att kvalitetsaspekterna analyserats tillräckligt.

Edebalk och IHE pekar på att det hittills är en begränsad del av äldreomsorgen som omfattas av valfrihets- eller kundvalsmodeller och erfarenheterna av systemet är ringa. Om syftet med dessa modeller är att öka konkurrensen och mångfalden på utförarsidan ställs sannolikt högre krav på aktiva val från de äldres sida.

I studien ställs frågan hur effektivt kundvalssystemet blir i ett resursfördelningsperspektiv. Om ersättningen för omvårdnadstjänsten (värdet på checken) inte överensstämmer med utförarens produktionskostnad får det inte bara konsekvenser för utföraren utan också för vårdtagaren. Analysen i denna del visar att effekterna på kvaliteten i äldreomsorgen till väsentlig del beror på hur checkens värde beräknas. Därför är det angeläget att det görs en uppföljning och utvärdering av de modeller som för närvarande används.

Det kan vara svårt för de äldre att i ett valfrihetssystem bedöma kvaliteten på olika utförare. Det är även svårt för utomstående att göra rättvisande undersökningar och lämna en tillförlitlig information om kvalitetsskillnader mellan skilda utförare.

Konkurrensverket anser att det är angeläget att det bedrivs forskning och metodutveckling rörande valfrihetsmodellen inom bl.a. äldreomsorg i syfte att få fram nyckeltal för olika utförarens kvalitet på verksamheten. Dessa nyckeltal skulle utförarna kunna presentera bl.a. i sina årsredovisningar.

#### *Producent- och stödrollerna*

Kommuner och landsting är dominerande producenter på flera tjänsteområden och bedriver dessutom ofta sådan näringsverksamhet som konkurrerar med andra företags försäljning. Kommunerna har även rollen att främja eller stödja det lokala näringslivet. Producent- och stödrollerna kan vara svåra att förena med målet att uppnå ett gott företagsklimat.

Det har uppstått konkurrensproblem efter det att kommuner och landsting börjat bedriva näringsverksamhet på traditionella konkurrensmarknader. I första hand är det små företag som drabbats. Ibland saluförs produkter såsom städtjänster, brandskyddsutrustning, fordonstvätt, fordonsuthyrning, arkitekttjänster, tryckeritjänster, kaféverksamhet och fastighetsskötsel.

Kommunernas engagemang i näringslivsfrågor kan även gälla att genom generella åtgärder stödja näringslivet eller dra till sig nya företag. Det kan vidare vara fråga om att stödja ett enskilt företag genom att verksamheten på olika sätt subventioneras. Enligt nuvarande bestämmelser gäller att kommunen endast får ge stöd till ett enskilt företag om det finns synnerliga skäl. Det är viktigt att frågor som rör stöd till näringslivet samordnas med övriga konkurrensfrågor som nämns ovan, t.ex. konkurrensutsättning av kommunens egen verksamhet och kommunens producentroll.

#### *Etableringsmöjligheter*

Kommunen har vid tillämpningen av PBL ofta ett avgörande inflytande på möjligheterna att etablera nya företag inom handeln, t.ex. livsmedelsbutiker. Således har kommunen en central roll beträffande möjligheterna att påverka utbudet av varor och tjänster med avseende på mångfald, produktkvalitet, servicenivå och priser.

Konkurrensverkets undersökningar visar att en ökad marknadsandel för lågprisbutiker i en kommun medför en generellt lägre prisnivå i kommunen. Skälet är att lågprisbutikerna har i genomsnitt 6 procent lägre priser än övriga butiker och att dessa måste sänka sina priser på grund av den hårdare konkurrensen. Det är viktigt att kommunen i den fysiska planeringen tar hänsyn till de positiva effekter som konkurrensen ger.

# 1 Bakgrund, syfte och genomförande

## 1.1 Bakgrund

Konkurrensverket skall verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Detta gör verket bl.a. genom att tillämpa konkurrenslagen (1993:20), KL. Konkurrensverket tillämpar även lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (1994:615), LIU. Denna lag är närmast ett komplement till det centrala regelverket på området som är lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU. Ett gemensamt syfte med dessa lagar kan sägas vara att dels ge privata och offentliga aktörer lika förutsättningar att konkurrera om konsumenternas och det allmännas inköp av varor och tjänster, dels komma till rätta med ageranden som begränsar konkurrensen.

Enligt instruktionen (SFS 1996:353) skall verket bl.a. lämna förslag till ändringar av regleringar som hämmar konkurrensen och allmänt främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

En effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag.<sup>1</sup> Det finns empiriskt stöd för att en väl fungerande konkurrens leder till en effektiv resursfördelning i samhället, intern effektivitet hos de ekonomiska aktörerna och starka drivkrafter att föra vidare effektivitetsvinster i produktions- och distributionsledet.<sup>2</sup> Förändringstrycket befrämjar tillväxt och innovationer som gynnar samhällsekonomin och ytterst konsumenterna.

Som medlem i den Europeiska Unionen (EU), för att nå gemenskapens mål enligt artikel 2 i EG-fördraget, har Sverige åtagit sig att föra en ekonomisk politik som bl.a. utgår från principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens (EG-fördraget, artikel 3). Konkurrenspolitikens fokus är konsumentnyttan. En väl funge-

---

<sup>1</sup> Prop. 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning

<sup>2</sup> A World Class Competition Regime, Department of Trade and Industry, Report to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry, 2001, London

rande konkurrens förutsätter bl.a. att konsumenterna kan välja mellan flera alternativ, är välinformerade om dessa, har förutsättningar att välja och vill välja.

Inslaget av konkurrens inom olika delar av den svenska ekonomin har ökat kraftigt de senaste 10 - 15 åren. Detta är bl.a. en effekt av att statsmakterna genom regelreformer – t.ex. nya eller ändrade regler för företagsetablering, prissättning m.m. – ökat konkurrensen på ett område eller omvandlat tidigare monopolmarknader till konkurrensmarknader. Detta gäller bl.a. kapital- och valutamarknaden, större delen av transportmarknaden, elmarknaden, post- och teleområdet, tandvård och företagshälsovård.<sup>3</sup> Regelreformen har i stora delar berört marknader och tjänster med offentligägda företag som hade monopol eller hade, och i många fall fortfarande har, en stark eller dominerande ställning.

Vidare kan pekas på utvecklingen i den kommunala sektorn där kommuner och sjukvårdshuvudmän, främst landsting, valt att i viss utsträckning konkurrensutsätta verksamheter som drivs i egen regi (nästan enbart tjänsteproduktion). Ett huvudsyfte är att minska kostnaderna vid en oförändrad eller högre kvalitet på tjänsterna än tidigare. Bland konkurrensutsatta verksamheter kan nämnas avfallstransporter, fastighetsskötsel, gatu- och parkunderhåll, lokal busslinjetrafik, måltidsverksamhet, städning och äldreomsorg. Konkurrenslösningar inom sjukvården tillämpas bl.a. på området för medicintekniska stödfunktioner (röntgen m.m.), primärvård och tandvård.

En vanlig lösning vid konkurrensutsättning av verksamheter som drivs av kommuner och landsting i egen regi är att verksamheten upphandlas genom anbudstävlan där ofta den kommunala enheten deltagit med eget bud, den s.k. entreprenad- eller anbudskonkurrensmodellen. På senare år har det blivit allt vanligare att kommuner och landsting ger konsumenter/brukare eller vårdtagare på vård- och omsorgsområdet möjlighet att själva välja vårdgivare. Dessa, som kan vara såväl offentliga som privata vårdgivare, har godkänts i förväg av det allmänna (statliga myndigheter och/eller kommuner

---

<sup>3</sup> Regelreformen av transportmarknaden påbörjades långt tidigare än övriga nämnda marknader. Ganska omfattande regeländringar genomfördes således redan den 1 oktober 1972 då etableringsreglerna för bl.a. yrkesmässig lastbilstrafik och beställningstrafik med buss liberaliserades samtidigt som det allmännas prisreglering av berörda transporter slopades.

och landsting). Denna konkurrenslösning, den s.k. valfrihetsmodellen (även kallad kundvalsmodellen), tillämpas med varierande omfattning och inriktning inom bl.a. barnomsorg, barn- och ungdomstandvård, sjukvård (bl.a. val av husläkare, sjukhus m.m.) och på senare tid äldreomsorg.

Den nämnda utvecklingen utmärks även av att kommuner och landsting tillämpat nya modeller för styrning av verksamheten som ersatt eller kompletterat den sedvanliga anslags- eller budgetmodellen. Här märks särskilt organisationslösningar med fördelning av ansvar och uppgifter på beställar- och utförarenheter, den s.k. beställar-/utförarmodellen. Denna har normalt varit en nödvändig förutsättning för att införande av konkurrenslösningar skall ge önskvärt resultat för det allmänna och konsumenterna.

Enligt Svenska Kommunförbundet har den ökade andelen alternativa driftsformer medverkat till en effektivare resursanvändning. Detta har resulterat i minskade kostnader samt tydligare och mer preciserade krav på verksamheten. Enligt förbundet visar de undersökningar som gjorts vad avser kommunmedlemmarnas upplevelse av den service som de utnyttjar att konkurrensutsättning och alternativa driftsformer medför att de oftast är mer nöjda jämfört med den traditionellt bedrivna verksamheten.<sup>4</sup>

I Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1), som gjorts på uppdrag av regeringen, analyseras hur konkurrensen utvecklats på den svenska marknaden under 1990-talet. Rapporten, som innehåller ett stort antal förslag för att förbättra konkurrensen inom olika branscher och sektorer i Sverige, har varit en grund för regeringens proposition *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* (prop. 1999/2000:140). I propositionen aviseras flera åtgärder för att stärka konkurrens- och konsumentintresset. Efter att propositionen behandlats i näringsutskottet (bet. 2000/01:NU4) beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag till den fortsatta inriktningen av konkurrenspolitiken (rskr 2000/01:16).

Bland flera i propositionen (s. 43) redovisade riktlinjer för konkurrenspolitiken märks bl.a. att ta fram effektivare medel för kartell-

---

<sup>4</sup> *Konkurrens för fortsatt välfärd? – om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer, 1999, Svenska Kommunförbundet*

bekämpning, stödja utvecklingen mot en balanserad och väl fungerande konkurrens på nya marknader och att svensk statsstödspolicy förtydligas. Vidare sägs att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske så att det privata företagandet hämmas. Därutöver framhålls att ”andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka”. Den sistnämnda punkten utvecklas senare i propositionen (s. 143) med följande uttalande.

”Det är angeläget att nu pröva möjligheterna att öppna nya områden för konkurrens där monopol för närvarande råder eller där regelsystem utesluter konkurrens mellan dem som tillhandahåller olika nyttigheter. På områden där en fri etablering av konkurrerande företag av olika skäl inte är möjlig bör modeller med inslag av konkurrensmekanismer, exempelvis upphandling av offentligt finansierade tjänster från fristående utförare eller annan drift i alternativa former, prövas och vidareutvecklas.”

I propositionen (s. 149) framförs även att arbetet med att utveckla alternativa styr- och driftsformer på området offentliga tjänster drivs vidare. Givna förutsättningar är att ”vård, skola och omsorg skall vara gemensamt finansierad, demokratiskt styrda och ges till alla på likvärdiga villkor”.

Den offentliga upphandlingen utgör en speciell typ av marknad där stat, landsting eller kommun ofta är ensam köpare. Detta förhållande uppmärksammas i propositionen (s. 150). Här uttalas att det är ”viktigt att beakta att dessa marknader är i vardande” och att det kan ”ligga en fara i att inte se distinktionen mellan att skapa och vårda en marknad”. Att vårda och skapa fungerande konkurrensmarknader är centralt för att kunna öka den konkurrensutsatta delen av ekonomin. Vidare kan tilläggas att de flesta studier bekräftar ett starkt samband mellan ökad konkurrens och snabbare tillväxt av BNP.<sup>5</sup>

Överväganden och förslag i propositionen kan ses utifrån erfarenheterna i Sverige av regelreformer och införandet av konkurrens på olika områden i privat och offentlig sektor. I korthet kan sägas att generellt sett har utvecklingen varit positiv från konsumentsyn-

---

<sup>5</sup> Konkurrens som tillväxtmotor - vad säger forskningen?, Stefan Fölster och Svante Larsson, Januari 2001, Handelns Utredningsinstitut. Denna litteraturstudie har gjorts på uppdrag av Konkurrensverket efter rekommendation av det forskningsråd som är knutet till verket.

punkt men att vissa problem kvarstår.<sup>6</sup> Det finns exempel på att tillämpning av marknads- och konkurrenslösningar inte lett till önskvärt resultat. Här kan pekas på inrikesflyget och vad som hänt efter omregleringen i mitten av 1992. Utvecklingen har i detta fall gått i fel riktning från konkurrens- och konsumentsynpunkt.<sup>7</sup> Det finns också fall av konkurrensutsättning av kommunal verksamhet där kanske främst otillräckliga förberedelser och ett otillräckligt antal konkurrerande aktörer synes ha bidragit till dålig konkurrens och bristande kvalitet i verksamheten.

Den större delen av de verksamheter som har koppling till offentlig sektor bedrivs med hänsyn till ett förutbestämt åtagande från det allmänna mot medborgaren och finansieras till stor del eller större delen med skattemedel. Det finns ett mindre antal ej konkurrensutsatta offentliga verksamheter som helt finansieras med avgifter/intäkter från brukarna/kunderna. Ett exempel är fordonsbesiktning som det statliga företaget AB Svensk Bilprovning har fått ensamrätt att utföra.

På det kommunala området kan som exempel nämnas avfallstransporter åt hushållen som en del kommuner driver i egen regi utan att verksamheten konkurrensutsatts. Detta möjliggörs genom att kommunen har fått ansvaret för att avfallet forslas bort, det s.k. avfallsmonopolet. I likhet med vad som gäller den större delen av den kommunala verksamheten finns inga legala hinder för att kommunen, efter ett upphandlingsförfarande, anlitar externa utförare (entreprenörer) för att bedriva verksamheten.

I regeringens (Finansdepartementets) rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader – Sverige<sup>8</sup>, som överlämnats till Kommittén för ekonomisk politik i EU i november 2001, framhålls att en tydlig utveckling mot ökad konkurrensutsättning och användandet av alternativa driftsformer inom den

---

<sup>6</sup> Det framgår av den konkurrenspolitiska propositionen (1999/2000:140) och slutsatsen får stöd av Konkurrensverkets uppföljningar och studier av regelreformerade marknader. Bland verkets rapporter märks Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning (1998:3) och Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag (2000:1).

<sup>7</sup> Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag (2000:1), Konkurrensverket

<sup>8</sup> Den nämnda rapporten är en del av den s.k. Cardiff-processen under Ekofin-rådet och görs en gång per år. Rapporten, som är den fjärde i ordningen på området, redovisar hur Sverige har tillämpat EU-riktlinjerna för den ekonomiska politiken på produkt- och kapitalmarknaderna.



offentliga sektorn har ägt rum på senare år. I rapporten uttalas att regeringen anser att denna utveckling bör drivas vidare samt att andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka. Rapporten ger stöd för att ekonomiska reformer på aktuella marknader har varit positiva för den svenska ekonomin. Här pekas på att en stärkt konkurrens effektiviserar marknaderna och gynnar konsumenterna vilket ger grund för högre tillväxt och sysselsättning.

## 1.2 Syfte och inriktning

Konkurrensverket har initierat ett projekt vars huvudsyfte är att kartlägga och analysera förutsättningarna att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. Ett led i detta arbete är att belysa viktiga förhållanden som motverkar eller hindrar att verksamheter konkurrensutsätts eller att tillämpning av konkurrenslösningar inte svarar mot förväntningarna.

I denna rapport behandlas bl.a. verksamheter som för närvarande av olika skäl utgör monopolverksamhet men som skulle kunna konkurrensutsättas. Större delen av den verksamhet som kan knytas till det privata näringslivet och offentligägda företag är konkurrensutsatt även om det i flera sektorer och branscher finns brister i konkurrensen. Den verksamhet som bedrivs inom statsförvaltningen och av kommuner och landsting är konkurrensutsatt i liten utsträckning.

Rapporten behandlar i första hand förutsättningar för en effektiv konkurrens och syftet med konkurrenslösningar och inte vem som utför verksamheten med avseende på ägar- och associationsform. Här bör framhållas att myndighetsutövning<sup>9</sup> normalt skall undantas konkurrenslösningar. Undantag från denna huvudregel gäller för närvarande kontroll och godkännande av hissar, viss efterbesiktning av bilar m.m. som får utföras av s.k. ackrediterade (godkända) företag.

---

<sup>9</sup> Med myndighetsutövning avses att med stöd av lag eller författning utöva befogenhet att för enskild bestämma eller besluta om förmån, rättighet eller skyldighet, disciplinpåföljd och annat därmed jämförbart förhållande. Stödet i en offentligrättslig norm är avgörande för vad som skall innefattas i myndighetsutövning. (Källa: SOU 1997:38, Förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet, Lena Marcusson). Det kan ibland vara svårt att avgöra vad som ingår i en myndighetsutövning, bl.a. med avseende på de aktiviteter, utredningsarbete etc. som kan föregå nämnda beslut av myndigheten.

Inom ramen för denna rapport har särskilt studerats den kommunala äldreomsorgen och faktorer som är mer eller mindre avgörande för utfallet av konkurrenslösningar på området. Valet av äldreomsorg motiveras av områdets stora betydelse för samhällsekonomin och välfärden. En stor del av kostnaderna för äldreomsorg utgörs av hemtjänst (hushållstjänster, medicinsk vård m.m.) som utförs i bl.a. hemmen och servicehus. I allmänhet äger kommunen de fastigheter som används för äldreboende. Konkurrensutsättningen gäller i de flesta fall äldreboendet och hemtjänsten och oftast har anbuds konkurrens- eller entreprenadmodellen tillämpats.

På senare tid förefaller dock anbuds konkurrens få stå tillbaka till förmån för valfrihetsmodellen, dvs. vårdtagare och deras anhöriga ges möjlighet att välja mellan godkända vårdgivare. Det har bl.a. motiverats med att kommunen vid upphandling fått ett litet antal anbudsgivare med svag konkurrens som följd. Vidare har diskuterats om det inte är lättare att tillgodose intresset av hög kvalitet i äldreomsorgen med valfrihetsmodellen.

Äldreomsorgen har, kanske främst på senare år, fått stor uppmärksamhet i den allmänna debatten. Det har bl.a. gällt bristande kvalitet. Ibland har sådana effekter ansetts vara en direkt följd av att kommunen, efter en upphandling med anbudstävlan, bytt utförare av verksamheten (från kommunal egen regi till privat utförare). I denna rapport analyseras tillämpning av entreprenad- och valfrihetsmodellen i äldreomsorgen i ett konkurrens- och konsumentperspektiv.

Valet av äldreomsorg motiveras även av att det finns många paralleller mellan detta område och andra vård- och omsorgstjänster med avseende på finansiering av verksamheten, förutbestämda kvalitetskrav och vårdtagarens situation. Hälso- och sjukvården<sup>10</sup> har i det perspektivet en särställning och i rapporten behandlas detta område bl.a. utifrån tidigare studier och undersökningar.

Det är inte meningsfullt att skapa konkurrensmarknader om det inte finns medel, bl.a. i form av regelverk, för att vårda konkurrensen eller hindra att denna sätts ur spel. Regelverken utgörs av generella

---

<sup>10</sup> Ansvar för hälso- och sjukvården åvilar främst de 21 sjukvårdshuvudmännen som utgörs av 18 landsting, regionerna i Västra Götaland och Skåne samt kommunen Gotland. I denna rapport används genomgående landsting som synonym för sjukvårdshuvudman.

konkurrensregler, upphandlingsregler och i vissa fall (t.ex. på regelreformerade marknader) olika former av särreglering. Att vårda en marknad innebär även att undvika att offentligt stöd skadar eller snedvrider marknadens konkurrensförhållanden. Det är också viktigt att olika regler som gäller företagandet inte onödigtvis hindrar etablering och tillväxt. Ett syfte med denna rapport är att behandla såväl konkurrensvårdande som konkurrenshämmande regler och analysera behovet av regeländringar.

Det är normalt inte möjligt att genom offentliga påbud och föreskrifter "kommendera" fram en väl fungerande konkurrens och effektivitetspress på olika varu- och tjänsteområden. I stället kan olika slag av hinder som hämmar konkurrensen behöva undanröjas och att det skapas incitament för de ekonomiska aktörerna att försöka vinna uppskattning från avnämarna. I rapporten tas det upp förhållanden som påverkar detta incitament.

Därutöver kan rapporten vara en utgångspunkt för att ta ställning till kompletterande och fördjupade undersökningar om förutsättningar på olika områden att öka inslaget av konkurrens.

### 1.3 Genomförande och utgångspunkter

#### *Genomförande*

Tidigare undersökningar om marknader som regelreformerats i syfte att helt eller delvis införa konkurrens samt erfarenheter av införande av konkurrens i den offentliga sektorn har varit ett viktigt underlag vid utarbetandet av rapporten. I denna hänvisas ofta till Konkurrensverkets tidigare rapporter, remissyttranden och beslut med koppling till konkurrenslagen. Dessa kan i de flesta fall läsas i fulltext på verkets hemsida; [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se).

I bilaga 3 visas en förteckning över utredningar, betänkanden m.m. som – vid sidan av Konkurrensverkets rapporter under åren 1996 - 2001 och början av 2002 (se bilaga 4) – varit en referensram vid utarbetandet av rapporten.

Under arbetet med rapporten har Konkurrensverket varit i kontakt med flera aktörer för att diskutera erfarenheter av konkurrenslösningar i olika delar av den svenska ekonomin. Bland dessa aktörer märks Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, som

är intresseorganisationer för kommunerna resp. sjukvårdshuvudmännen, samt intresseorganisationen Svenskt Näringsliv. Vidare har information erhållits av statliga myndigheter såsom Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket (expertmyndigheten för ekonomistyrning inom statsförvaltningen), Kammarkollegiet (har bl.a. samordningsfunktioner som rör inköpsamarbete inom statsförvaltningen) och Nämnden för offentlig upphandling som är tillsynsmyndighet för LOU.

Konkurrensverket har uppdragit åt Utredarhuset AB som arbetar med förändringsprocesser i kommunal verksamhet, bl.a. konkurrenslösningar inom vård- och omsorgsområdet, att redovisa företagets erfarenheter av införande av konkurrens inom äldreomsorgen där hemtjänst är ett centralt inslag. Ett huvudsyfte med uppdraget har varit att redovisa förhållanden som bör särskilt uppmärksammas för att konkurrenslösningar, i första hand entreprenadmodellen, skall ge önskat resultat för kommuner och vårdtagare (konsumenter).

Vidare har Konkurrensverket uppdragit åt professor Per Gunnar Edebalk att i samverkan med Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE) analysera förutsättningarna att tillämpa valfrihetsmodellen, eller s.k. kundvalssystem, inom äldreomsorgen. IHE har tidigare gjort flera studier som gäller utvecklingen inom äldreomsorgen, bl.a. på uppdrag av forskningsstiftelser och Socialstyrelsen.

#### *Utgångspunkter*

Införande av konkurrens är inget mål i sig utan ett medel för att uppnå ökad effektivitet och mångfald till nytta för samhällsekonomin och ytterst konsumenterna. Detta ställer i många fall krav på att det, vid sidan av generella konkurrensregler, finns särskilda bestämmelser som bl.a. rör etablering och kompetenskrav samt

produktkvalitet. En viktig princip är som nämnts att undanta myndighetsutövning från konkurrenslösningar.<sup>11</sup>

Flera sektorer i näringslivet utmärks av hög marknadskoncentration med ett begränsat antal företag som svarar för det samlade utbudet av varor och tjänster. Att nya företag träder in på olika marknader och har möjlighet att växa har stor betydelse för att konkurrensen på sikt skall kunna upprätthållas. Detta har uppmärksammats i förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 21) till konkurrenslagen där det pekas på att ett viktigt mål för konkurrenspolitiken är att stärka och bevara och därmed främja utvecklingskraften i de små och medelstora företagen. De bidrar genom sin flexibilitet och dynamik till att upprätthålla en effektiv konkurrens vilket skapar förutsättningar för uthållig tillväxt och ökad sysselsättning.

I den allmänna debatten används ofta uttrycket privatisering av en verksamhet när en sådan övergår från att drivas i offentlig till privat regi. Uttrycket kan i de flesta fall vad avser kommunal verksamhet vara missvisande. Här gäller oftast att när ett privat företag börjar bedriva verksamhet som tidigare utförts i kommunal regi så har kommunen eller landstinget även fortsättningsvis det yttersta ansvaret för verksamhetens omfattning, inriktning och kvalitet. Kommunens/landstingets roll som beställare kommer därmed i fokus.

Privatisering av kommunal verksamhet i den meningen att kommunen eller landstinget helt avhänder sig ägande och ansvar för en verksamhet har skett i en jämförelsevis begränsad omfattning.

---

<sup>11</sup> Det finns som nämnts ett mindre antal undantagna områden från nämnda huvudprincip. Ett exempel är kontroll och godkännande av vissa anläggningar och maskiner (t.ex. hissar) utifrån bl.a. säkerhetskrav. Ett annat exempel är kontroll av rök- och imkanaler. I dessa fall har företag, oavsett ägar- eller associationsform, som uppfyller vissa krav fått tillstånd att bedriva verksamhet. Företagets beslut att godkänna (eller icke godkänna) dessa produkter från säkerhetssynpunkt är myndighetsutövning.

I dessa fall synes avkommunalisering vara en mer rättvisande benämning.<sup>12</sup>

#### 1.4 Avgränsning av rapporten

##### *Marknader med ej fungerande konkurrens*

I den nämnda rapporten Konkurrenten i Sverige under 90-talet (2000:1) ges flera exempel på marknader med dåligt fungerande konkurrens – t.ex. byggmarknaden, bank- och finanssektorerna, dagligvaruområdet samt delar av transportmarknaden. Dessa branscher behandlas inte i denna rapport med hänsyn till redovisat huvudsyfte med rapporten, nämligen att kartlägga och analysera förutsättningarna att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. Marknader med brister i konkurrensen omfattas av andra utredningsaktiviteter på Konkurrentverket, bl.a. i anslutning till att verket prövar om företag handlat i strid med konkurrenslagen.

##### *Uppföljning av regelreformerade marknader*

Uppföljning av marknader som öppnats för konkurrens genom regelreformer är ett prioriterat område för Konkurrentverket. Konkurrentverket satsar även betydande resurser på att kartlägga och analysera effekterna för konsumenterna till följd av sådan regelreformer. Detta arbete, som till viss del bedrivs i samverkan

---

<sup>12</sup> Avkommunalisering, dvs. att en kommun eller ett landsting överlåter verksamheten inkl. ägandet till annan huvudman, har skett bl.a. inom energi- och tvätteriområdet. Ett stort antal landsting har under senare delen av 1990-talet sålt sina tvätteribolag. Ett skäl har varit att tvätteriverksamheten inte ansetts tillhöra landstingets kärnverksamhet. Vidare har ett stort antal kommuner efter elmarknadsreformen den 1 januari 1996, dvs. tidpunkten för införande av konkurrens inom elhandel, sålt sina energiföretag till bl.a. det privata företaget Sydkraft AB. I de flesta fall har kommunens såväl el- som fjärrvärmerörelse inkl. anläggningar ingått i försäljningen. En annan stor köpare av kommunala energiföretag är statliga Vattenfall AB. I detta fall har verksamheten förstatligats.

Vad det kommunala ansvaret eller huvudmannskapet skall omfatta inom bostadsförsörjningen har på senare år fått stort utrymme i den allmänna debatten, främst med hänsyn till att kommuner sålt delar av allmännyttan. För närvarande finns en tillfällig stopplagstiftning för utförsäljningar på området och som löper ut den 31 mars 2002. I regeringens proposition (2000/02:58) föreslås en ny lag om allmännyttiga bostadsbolag som träder i kraft från den 1 april 2002. Lagen, som bl.a. innebär att länsstyrelsen först skall pröva eller godkänna utförsäljningen, motiveras bl.a. med att utförsäljningen av allmännyttan hotar att sätta nuvarande reglering av hyrorna (bruksvärdesregleringen) ur spel. I propositionen föreslås även att en ny myndighet inrättas för att ge fortsatt statligt stöd till omstrukturering av kommunala bostadsbolag från den 1 juli 2002.

med andra myndigheter, har som nämnts dokumenterats i flera rapporter. I denna rapport har inte gjorts några ytterligare fördjupade studier av regelreformerade marknader.

Däremot redovisas i rapporten viktiga erfarenheter av regelreformen och bl.a. aktuella förslag av Konkurrensverket och statliga utredningar som framförts under åren 2000 - 2002 (februari). Det senare gäller fyra regelreformerade marknader som har stor betydelse för samhälls- och hushållsekonomin – nämligen elmarknaden, inrikesflyget, järnvägstrafiken och mobilteleområdet.

Därutöver kan konstateras att regeringen i regleringsbrevet för Konkurrensverket år 2002 uttalat att "Konkurrensverket skall samarbeta med Konsumentverket i Konsumentverkets uppdrag att genomföra systematiska studier av vilka konsekvenser de nyligen konkurrensutsatta marknaderna har inneburit och i framtiden kan innebära för konsumenten. Under år 2002 skall elmarknaden prioriteras." Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2002.

#### *Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer*

Statliga aktörer (främst myndigheter) samt kommuner och landsting har i ökad utsträckning de senaste 10 åren börjat sälja produkter (främst tjänster) som redan tillhandahålls av privata företag. Utvecklingen har medfört konkurrensproblem, främst för små företag. Problemen kan bl.a. härledas till skillnader mellan offentliga och privata aktörer vad avser det ekonomiska risktagandet och förutsättningarna att finansiera verksamheten. Flera statliga utredningar<sup>13</sup> har lämnat förslag på hur konkurrensproblemen skall lösas.

Konkurrensverket har behandlat denna fråga i flera rapporter och senast i den ovannämnda rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1). Inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) bereds ett förslag till nya regler på området som syftar till att komma till rätta med problemen.<sup>14</sup> I föreliggande

---

<sup>13</sup> Här kan nämnas bl.a. betänkandet *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor* (SOU 2000:117, departementsrapporten *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor* (Ds 2000:17) och betänkandet *Konkurrens i balans* (SOU 1995:105).

<sup>14</sup> Konkurrensverket har i ett remissyttrande den 3 juli 2001 till regeringen (dnr 379/2001) i princip tillstyrkt lagförslaget som redovisas i departementsrapporten *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor* (Ds 2000:17). Förslaget innebär bl.a. att det införs särskilda regler vid konkurrens mellan offentliga och privata aktörer.

rapport berörs frågan om konkurrens mellan offentliga och privata aktörer främst som bakgrund till överväganden och förslag som gäller möjligheterna att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin.

#### *Olika momsregler*

En annan viktig fråga som inte behandlas i denna rapport gäller nuvarande bristande förutsättningar för lika konkurrensvillkor mellan offentliga och privata aktörer med avseende på momsreglerna. Det gäller i första hand ej momspliktiga områden – bl.a. vård, omsorg och skola. Nuvarande regelverk innebär att kommuner och landsting inte får merkostnader på grund av moms som påförs vid deras köp av varor och tjänster. Privata aktörer har däremot ingen möjlighet att neutralisera den moms som påförs vid deras inköp. De olika momsvillkoren mellan offentliga och privata aktörer innebär att de senare har en kostnadsnackdel på i genomsnitt 5 - 6 procent.

Olika statliga utredningar<sup>15</sup> har under årens lopp lämnat förslag på hur frågan kan lösas men denna har hittills bara delvis blivit löst. Konkurrensverket har behandlat momsfrågan i flera rapporter.<sup>16</sup> Framförda förslag har inte lett till regeländringar. Till detta synes ha bidragit att frågan är komplex och har bedömts inte ha en självklar lösning, bl.a. med hänsyn till EG-direktiv på området.

#### *Bolagisering av sjukhus, upphandling av akutsjukvård m.m.*

Till hälso- och sjukvårdsområdet hör tandvård som dock inte närmare berörs i rapporten. Vuxentandvården har genom en regelreformerad från den 1 januari 1999, som bl.a. innebar att

---

<sup>15</sup> Frågan behandlas bl.a. i betänkandet Kommunkontosystemet och rättvisan - momsen, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133). Betänkandet tar sikte på att lösa denna fråga för i första hand vuxentandvården. Skälet är att berörda vårdtjänster utförs på en "vanlig" marknad utan större inslag av kommunal upphandling av vårdentreprenader. I det senare fallet (vid utvärdering av anbud) och vid beräkning av kommunens ersättning till friskolor finns möjlighet att beakta de skilda momskostnaderna. Aktuella regler bygger på att kommuner och landsting frivilligt "nollställer" anbud och ersättning till kommunala enheter resp. privata aktörer.

<sup>16</sup> Här kan nämnas rapporterna Konkurrensen i Sverige under 90-talet (2000:1) och Konkurrensnedvridande skatteregler (1999:5).



prisregleringen slopades och att behovsprövningen<sup>17</sup> togs bort vid etablering av tandvårdsföretag (tandläkare), omvandlats till en konkurrensmarknad. Inom barn- och ungdomstandvården, som helt finansieras med allmänna medel (landstingsskatt), har vidare flertalet landsting (17 st.) gett föräldrar och barn möjlighet att välja mellan olika tandläkare inom Folktandvården (landstingets tandvård) och privattandläkare.<sup>18</sup> Regeringen har uppdragit åt en statlig utredning (dir. 2000:65) att göra en samlad utvärdering av det reformerade tandvårdsstödet. Utredningen skall vara klar senast den 31 mars 2002.<sup>19</sup>

Vidare behandlas inte frågan om bolagisering av akutsjukhus och landstings upphandling av akutsjukvård. Frågan, som har fått stor uppmärksamhet under senare tid, är komplex bl.a. med hänsyn till upphandlingsregler och hithörande konkurrensaspekter.<sup>20</sup> Här krävs relativt omfattande studier bl.a. för att kartlägga och analysera förutsättningarna för en väl fungerande (anbuds)konkurrens vid upphandling av driften av ett större akutsjukhus. En annan svårighet som beställaren måste beakta är att vårdtjänster successivt förändras, bl.a. med avseende på tjänsteinnehåll och teknisk utveckling.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Etableringskontroll med behovsprövning innebär normalt att en statlig myndighet (tidigare försäkringskassan på tandvårdsområdet) prövar om det finns behov av de tjänster som en ansökan om etablering avser. Denna form av etableringskontroll har gällt inom många branscher, bl.a. inom större delen av yrkestrafiken (gods- och persontransporter med buss, lastbil och taxi m.m.), men har successivt slopats. En bakgrund är att utvärderingar visade att myndigheterna hade svårt att bedöma konsumenternas behov/efterfrågan av berörda tjänster och att redan etablerade företag fick ett stort inflytande på beslut som gällde nyetableringar, dvs. framtida konkurrenter.

<sup>18</sup> I regeringens proposition 2001/02:51 Bättre tandvårdsstöd för äldre m.m. redovisas att regeringen har för avsikt att uppdraga åt Konsumentverket och Konkurrensverket att följa prisutvecklingen resp. analysera konkurrensen på marknaden för tandvård.

<sup>19</sup> Konkurrensverket har i yttrande den 25 juni 2001 (dnr 448/2001) över utredningens delbetänkande Bättre tandvårdsförsäkring för äldre (SOU 2001:36) bl.a. kommenterat förslag som rör prisreglering av viss tandvård.

<sup>20</sup> Konkurrensverket har i ett yttrande den 1 december 2000 (dnr 966/2000) till Sveriges Riksdag (Socialutskottet) över regeringens förslag till särskild lag om förbud för landstingen att driva akutsjukhus med vinstsyfte (prop. 2000/01:36) redovisat vad som kan gälla med hänsyn till konkurrensreglerna. Riksdagen har sedermera antagit lag om inskränkning av landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan (2000:140). Lagen gäller från den 1 januari 2001 till den 1 januari 2003.

Frågans komplexitet framgår bl.a. av en rättsutredning som gjorts av Setterwalls Advokatbyrå på uppdrag av Stockholms läns landsting. Advokatfirmans rapport Upphandling av akutsjukvård - den s.k. stopplagen av den 20 november 2001, visar bl.a. att det inte är självklart hur den aktuella stopplagen förhåller sig till upphandlingsreglerna.

<sup>21</sup> I rapporten Riskanalys av DSU (den stora upphandlingen), 29 januari 2001, som gjorts av Grufman Reje på uppdrag av Landstingsrevisorerna (Revisionskontoret) inom Stockholms läns landsting, diskuteras olika typer av problem vid sådan upphandling.

## 1.5 Rapportstruktur m.m.

I kapitel 2 beskrivs olika typer av monopol och orsaker till bildandet av monopol (regler, institutionella förhållanden m.m.). I kapitel 3 beskrivs den icke konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. Dessa två kapitel ger underlag för att bedöma möjligheterna att öka den konkurrensutsatta delen av ekonomin.

En erfarenhetssummering av regelformerade marknader och tillämpning av konkurrenslösningar i den offentliga sektorn ges i kapitel 4. De uppföljningar som gjorts i den senare delen gäller nästan enbart konkurrensutsättning genom anbudskonkurrensmodellen i den kommunala sektorn. Konkurrensutsättning av statlig verksamhet har i första hand varit en effekt av att monopol avvecklats genom regelreformer.

I kapitel 5 redovisas struktur- och konkurrensfrågor inom hälso- och sjukvård.

Kapitel 6 behandlar tillämpning av konkurrenslösningar i äldreomsorgen och förhållanden som är viktiga att beakta för att det inte skall uppstå oönskade effekter. Här analyseras möjligheter och svårigheter med anbudskonkurrens- och valfrihets- eller kundvalsmodellen.

En förutsättning för att skapa konkurrensmarknader och en effektiv konkurrens är att marknaden vårdas med stöd av olika regler. Att vårda en marknad innebär även som nämnts att regler som gäller företagandet inte onödigtvis hindrar etablering och tillväxt. I kapitel 7 behandlas såväl konkurrensvårdande som konkurrenshämmande regler.

I kapitel 8 analyseras förutsättningarna att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. En utgångspunkt för analysen är verksamheter som för närvarande av olika skäl bedrivs i monopolform eller utan inslag av konkurrens. I kapitel 9 redovisas sammanfattande slutsatser.

Rapporten har utarbetats av Per-Arne Sundbom (projektledare), Rune Odlander (kapitel 5) och Olof Pontusson (kapitel 3 och avsnitt 4.2). Avsnitt 6.5 baseras på en redogörelse av Utredarhuset AB. Avsnitt 6.6 utgör i huvudsak en sammanfattning av den undersökning som gjorts av Per Gunnar Edebalk och IHE (Marianne Svensson). I bilaga 2 redovisas denna studie i sin helhet.

## 2 Olika former av monopol

### 2.1 Inledning

Möjligheterna att införa konkurrens på områden där enbart en aktör producerar varor och tjänster beror bl.a. på om det är fråga om legala, naturliga eller faktiska monopol. Legala monopol baseras på lagstiftning eller politiska beslut. Naturliga monopol finns i branscher där ett företag kan producera produkter, oftast nät- eller infrastrukturanknutna tjänster, till lägre kostnader än två eller flera företag. Andra typer av monopol kallas här faktiska monopol.

Det är inte alltid självklart vilken typ av monopol en verksamhet skall anses tillhöra. Det gäller kanske främst vilka verksamheter som är naturliga monopol. Monopolverksamheter har också olika grad av potentiell konkurrens från närliggande produkter som kan ses som substitut eller alternativ för köparen.

### 2.2 Legala monopol

Med legala monopol avses verksamhet, som skyddas från konkurrens genom särskild lagstiftning eller särskilda beslut av statsmakterna. Här exkluderas myndighetsutövning. Man kan skilja på två former av legala monopol. En form av monopol uppstår när en aktör fått ensamrätt att sälja en viss vara eller tjänst inom hela eller delar av landet. Det kopplas ofta samman med någon form av prisreglering som i de flesta fall administreras av en statlig myndighet.

Statsmakterna kan genom beslut om regelreformerings konkurrensutsätta verksamheten. Ett flertal marknader har också öppnats för konkurrens genom att monopolet/ensamrätten och prisregleringen slopats. Nya aktörer har fått möjlighet att etablera sig på marknaden och konkurrera med den tidigare monopolaktören. Omvärldsförändringar och nya tekniska lösningar har ibland påskyndat att marknader öppnats för konkurrens med ökad effektivitet och introduktion av nya produkter som följd. Det gäller bl.a. stora delar av post- och teleområdet.

Den andra formen av legalt monopol är en följd av regler som ger stat eller kommun huvudmannaskap eller ansvar för att en verk-

samhet blir utförd eller att det finns ett visst produktutbud. Där det finns sådana regler utförs ofta nästan all verksamhet i egen regi av stat eller kommun utan konkurrens från andra aktörer. Till detta har starkt bidragit att många av verksamheterna till större delen finansieras med budget- eller skattemedel. Det medför i praktiken att det är den offentliga aktören som bestämmer om och hur verksamheten skall konkurrensutsättas. Ett flertal offentliga aktörer, främst kommuner och landsting, har tagit initiativ att konkurrensutsätta delar av sin egenregi-verksamhet.

### 2.2.1 Statlig verksamhet

De nuvarande legala monopolen innebär i många fall att ett statligt företag har fått ensamrätt att bedriva verksamhet eller sälja tjänster inom ett visst område.<sup>22</sup> Bland sådana företag märks Systembolaget AB och Apoteket AB, som har ensamrätt att sälja alkoholdrycker resp. läkemedel till konsument (detaljhandelsmonopol). Handelsleden före detaljhandelsledet – leverantörs-, tillverknings- och partihandelsled – är konkurrensutsatta.

Vidare har Statens Järnvägar (SJ) ensamrätt att bedriva sådan interregional tågtrafik, persontransporter, som är kommersiellt lönsam. Denna trafik utgör den helt övervägande delen av de långväga persontransporterna på järnväg, det s.k. stomlinjenätet.

Svenska Spel AB har bildats genom en sammanslagning av de statliga spelbolagen Tiptjänst AB och Svenska Penninglotteriet AB. Bolaget har givits ensamrätt till tips och många andra spelformer. Företaget har dock konkurrens från spel inom t.ex. trav- och galoppsporten, där AB Trav och Galopp givits ensamrätten att administrera spelverksamheten. Konkurrensen på spelmarknaden har på senare år ökat genom att utländska aktörer erbjuder spel via Internet.

Statens Pensionsverk (SPV) har ensamrätt att administrera den statliga tjänstepensionen och statens tjänstegrupplivsförsäkring. Tjänstepensionen är ett komplement till den allmänna pensionen.

---

<sup>22</sup> I rapporten Statens roll som ägare av bolag (1997/98:2) från Riksdagens revisorer redovisas en enkät till de statliga bolagen och hur de uppfattar sin konkurrenssituation på marknaden.

Det statliga företaget AB Svensk Bilprovning har ensamrätt till den obligatoriska besiktningen, kontroll inkl. godkännande, av bilar, bussar, husvagnar m.m.

Legala monopol finns även på området för mobilkranar vad avser ny- och registreringsbesiktningar resp. kontroll och besiktningar (enbart fordonsdelen). Ny- och registreringsbesiktningar ombesörjs av det statliga företaget SMP Svensk Maskinprovning AB, dotterbolag till det statliga bolaget SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB. Övriga besiktningar görs av det norska företaget DNW Inspection AB som 1998 förvärvade det statligt ägda SAQ Kontroll AB som då hade ensamrätten. Besiktningar av mobilkranars lyftdel får dock utföras av ackrediterade (godkända) företag, dvs. företag som uppfyller vissa kvalitetskrav.

### 2.2.2 Kommunal verksamhet

Den kommunala verksamheten kan grovt indelas i hårda verksamheter – kommunal teknik, kollektivtrafik m.m. – och mjuka verksamheter – skola, vård och omsorg. De regler som finns och den offentliga finansieringen innebär i allmänhet att kommunen eller landstinget kan välja om de vill bedriva verksamheten i egen regi (monopol) eller konkurrensutsätta verksamheten och tillåta andra utförare. Myndighetsutövning kan dock i de flesta fall inte bedrivas av andra aktörer än kommunen eller landstinget. Ett undantag är kontroll av im- och rökkanaler m.m.

Kommuner och landsting har de senaste åren i viss utsträckning tillåtit andra aktörer att bedriva verksamhet som tidigare utförts i egen regi, främst genom anbudskonkurrens- och valfrihetsmodellen. Anställda i kommuner och landsting har startat eget (knoppat av) och utför nu verksamheten på uppdrag av sin förra arbetsgivare. Vidare finns möjlighet att driva skolor fristående från kommunen, dvs. utan kommunal huvudman (se nedan).

I en departementspromemoria från 1992 föreslogs tvingande regler om anbudstävlan inom 17 områden, där verksamheten utfördes av statliga myndigheter, kommuner och landsting i egen regi och där den årliga kostnaden var minst 5 miljoner kronor.<sup>23</sup> Vid anbuds-

---

<sup>23</sup> Anbudskonkurrens vid offentlig produktion - ett lagförslag (Ds 1992:121)

tävlingen skulle den offentliga förvaltningen delta med eget bud. Förebild till förslaget, som inte genomfördes, var liknande regler i Storbritannien. Där infördes i slutet av 1980-talet obligatorisk anbudstävlan för vissa kommunala verksamheter. I avsnitt 4.2.4 redovisas erfarenheter av denna lagstiftning.

Riksrevisionsverket analyserade i början av 1990-talet, på uppdrag av Konkurrenskommittén, förekomsten av bestämmelser i lagar och andra författningar som förhindrade eller begränsade en kommuns eller ett landstings möjligheter att använda entreprenader eller alternativa utförare för en viss verksamhet.<sup>24</sup> Syftet var att ändra reglerna i det fall det var osäkert om kommunen eller landstinget fick lägga ut verksamheten på entreprenad.<sup>25</sup>

### ***Kommunalteknik m.m.***

Till området kommunalteknik hör bl.a. avfallstransporter, drift och underhåll av vägnätet inkl. vinterväghållning, fastighetsförvaltning inkl. drift och underhåll, parkskötsel samt vatten- och avlopp (VA). De hårda verksamheterna innefattar även bostadsförsörjningen. De flesta kommuner har ett betydande fastighetsinnehav genom allmännyttan.

Dessa verksamheter grundas på lagar enligt vilka kommunen är huvudman eller den som har det (huvudsakliga) ansvaret. Kommunernas verksamhet med anläggnings- och underhållsarbeten på gatu- och parkområdet bedrivs enligt bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10), PBL (se avsnitt 7.1.2). VA-området behandlas nedan (se avsnitt 2.3).

Kommuner och landsting ansvarar gemensamt för den lokala eller regionala kollektivtrafiken (lokal busslinjetrafik och viss spårbunden trafik). Det regleras i lagen (1997:734) om ansvar för viss

---

<sup>24</sup> Inom den kommunala sektorn finns olika typer av regleringar i lagar, föreskrifter etc. som ger kommunen eller landstinget olika befogenheter, från en preciserad myndighetsutövning till mer otydliga huvudmannaskap eller allmänt beskrivna befogenheter inkl. tillsyn. I denna rapport har inte närmare behandlats denna typ av rättslig problematik.

<sup>25</sup> Översynen resulterade i betänkandet Kommunala entreprenader – vad är möjligt? (SOU 1991:26). Konkurrenskommitténs arbete utmynnade i en rad andra betänkanden, bl.a. Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59), Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28) och Konkurrensen inom den kommunala sektorn (SOU 1991:104).

kollektivtrafik. Genom en regelreformerings<sup>26</sup> i slutet av 1980-talet har numera nästan all trafik konkurrensutsatts av de kommunala trafikhuvudmännen genom upphandlingsförfarande. Trafikhuvudmännen, som ansvarar för trafiken i resp. län/region, utgör en sammanslutning av länets kommuner och landstinget utom i Stockholms län där Stockholms läns landsting är ensamt ansvarigt.

Flera verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting grundas inte på något obligatoriskt kommunalt huvudmannaskap eller särskilt ansvar utan är närmast frivilliga åtaganden. Här kan exempelvis nämnas verksamhet på energiområdet (eldistribution, fjärrvärme m.m.)<sup>27</sup>, företagshälsovård, tvätteriverksamhet samt drift av simhallar och gym.

För två verksamheter finns det regler som innebär att fastighetsägare i princip måste ”ta emot” erbjuda tjänster och betala begärd ersättning för tjänsterna. Det gäller bortforsling av hushållsavfall, det s.k. renhållningsmonopolet, samt rensning och kontroll av rök- och imkanaler m.m., det s.k. sotningsmonopolet.

#### *Renhållningsmonopolet*

Enligt miljöbalken (1998:808; kapitel 15) skall kommunerna svara för – såvida inte annat har beslutats eller föreskrivits – att

- hushållsavfall i kommunen transporteras till en behandlingsavdelning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och att
- hushållsavfall från kommunen återvinns eller bortskaffas.

---

<sup>26</sup> Tidigare krävdes trafiktillstånd för att bedriva busslinjetrafik på en viss linjesträckning, vilket gav tillståndsinnehavaren monopol på linjen. Regelreformen innebar att alla trafiktillstånd drogs in till trafikhuvudmannen, som sedan kunde välja att driva trafiken i egen regi eller upphandla trafiken med ett anbuds-förfarande. Det som påskyndade dessa regeländringar var att trafiken började bli olönsam under 1970-talet. Busstrafikföretagen, som var såväl privat- som offentligägda, begärde därför att berörda kommuner skulle täcka underskottet i trafiken. Alternativet var att trafiken upphörde. Det medförde att kommuner och landsting fick incitament att göra trafikförsörjningsplaner som underlag för att besluta om omfattning av trafikutbudet.

<sup>27</sup> Konkurrensverket har i rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1) redogjort för utvecklingen av elmarknaden efter den 1 januari 1996, dvs. tidpunkten för regelreformen av denna marknad. Många kommuner har sålt sina energiföretag.



Kommunernas organisation – transportsystem, materialbolag m.m. – har utformats för att svara mot regler som rör producentansvar för förpackningar (se avsnitt 2.4 nedan).

Enligt en studie<sup>28</sup> från 1997 anlidade ungefär två tredjedelar av samtliga kommuner ( f.n. 289 st.) privata entreprenörer för att ta hand om hushållsavfallet. Övriga kommuner bedrev verksamheten i egen regi (kommunala förvaltningar och bolag).

#### *Sotningsmonopolet*

Kommunen är enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) skyldig att se till att rensning av im- och rökkanaler samt brandskyddskontroll utförs regelbundet (förutbestämda tidsfrister). Enligt lagen skall en skorstensfejarmästare utföra dessa tjänster. Kommunen utser i allmänhet en skorstensfejarmästare i ett sotningsdistrikt, som oftast utgörs av samma område som kommunen. Den nuvarande ordningen med ensamrätt för ett visst företag att utföra tjänsterna har främst motiverats med brandsäkerhetsskäl.

Nästan alla kommuner låter ett privat företag eller en skorstensfejarmästare utföra tjänsterna. Avtalet med kommunen innebär i de flesta fall att skorstensfejarmästaren behåller ensamrätten till sin pensionering. I närmare 20 sotningsdistrikt utför kommunen tjänsterna i egen regi, oftast i förvaltningsform och i några fall genom ett bolag. I skorstensfejarmästarens uppgifter ingår myndighetsutövning, t.ex. att godkänna att en kakelugn uppfyller givna krav för eldning. Konsumentens avgifter till skorstensfejarmästaren för rensning och kontroll regleras sedan ungefär tre år tillbaka av överenskommelser mellan kommunen och skorstensfejarmästaren.<sup>29</sup>

Enligt de lokala avtalen gäller i de flesta fall att om parterna inte blir överens skall ett skiljedomsförfarande tillämpas. Under de senaste åren har vid flera tillfällen skiljedomsförfarandet initierats. Frågan är vilka effekterna blir med nuvarande metod att fastställa priserna på sotningsområdet (se avsnitt 2.5).

---

<sup>28</sup> Hushållens avfallskostnader, Per Nilzén, 1997, Renhållningsverksföreningen

<sup>29</sup> Tidigare var sotningstaxorna föremål för förhandlingar mellan Svenska Kommunförbundet och Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund. Deras överenskommelse var närmast en rekommendation till de lokala parterna, dvs. enskilda kommuner och skorstensfejarmästare.

### *Finansiering*

Större delen av ovannämnda tjänster finansieras helt eller nästan helt av brukarna/konsumenterna via taxor eller avgifter. Undantag är bl.a. skötsel av gator och grönytor samt lokal eller regional kollektivtrafik som till stor del finansieras med skattemedel. I kollektivtrafiken har biljettintäkterna de senaste 15-20 åren motsvarat i genomsnitt ungefär hälften av kostnaderna för trafiken.

### *Skola, vård och omsorg*

Inom skola, vård och omsorg finns regler som har det gemensamt att kommuner och landsting ansvarar för att det finns ett utbud av tjänster som svarar mot behovet. Viktiga lagar är skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och socialtjänstlagen (2001:453). Det finns även nationella mål på dessa områden. Ett flertal statliga tillsynsmyndigheter – Skolverket, Socialstyrelsen, länsstyrelserna m.fl. – bedriver tillsyn och uppföljning av olika verksamheter och att dessa svarar mot givna mål inkl. krav på kvalitet.<sup>30</sup>

### *Barnomsorg*

Barnomsorg – bl.a. förskoleverksamhet, familjedaghem och fritidshem – kan drivas som enskild verksamhet. Enligt skollagen ställs vissa krav på personalens utbildning, lokalerna och barngruppens storlek. Det är kommunens uppgift att godkänna förskolan utifrån givna krav. Ett godkännande är en förutsättning för att kommunen skall ge bidrag till verksamheten. Kommunen är dock inte skyldig att ge bidrag. Kommunens tillsyn omfattar både den egna verksamheten och verksamhet som bedrivs med bidrag. Kommunen har också möjlighet att via anbudstävlan upphandla barnomsorg. Kommunens huvudmannaskap omfattar även denna barnomsorg.

---

<sup>30</sup> I början av 2002 publicerades betänkandet Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002 :14). I betänkandet, där det beskrivs omfattning och inriktning av det allmänna tillsyn inom olika samhällssektorer, konstateras att tillsyn som förvaltningspolitiskt medel är en ganska diffus styrform. För att stärka och förtydliga tillsynen föreslås att bestämmelser som är gemensamma för all statlig tillsyn skall samlas i en ny generell lag. Vidare ifrågasätts kommunernas roll i vissa fall i utövandet av den statliga tillsynen och att denna fråga bör prövas av den planerade utredningen om relationen mellan staten, kommunerna och landstingen.

För utbildning i förskoleklass (frivillig verksamhet för 6-åringar) finns särskilda regler i skollagen. En etablering av en fristående förskoleklass är möjlig om Skolverket efter en särskild prövning förklarar att förskoleklassen har rätt till bidrag. En sådan förklaring skall inte ges om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen.

Om förskoleklassen får rätt till bidrag skall detta betalas av kommunen enligt vissa fastställda riktlinjer. I detta fall är friskolan och inte kommunen huvudman och det primära tillsynsansvaret för verksamheten har Skolverket. Kommunens möjligheter att genomföra en upphandling med anbudsförfarande får anses vara begränsade. Den som vill starta förskoleklass ansöker med stor sannolikhet först hos Skolverket för att bli bidragsberättigad.

### *Skola*

För att starta fristående skolor som motsvarar grundskolan är villkoren, med ett undantag, desamma som gäller för att etablera förskoleklass. Undantaget innebär att fristående skolor inte får bedrivas på entreprenad åt kommunen. Beträffande gymnasieskolan prövar Skolverket om skolan skall vara bidragsberättigad med hänsyn till givna krav på utbildningen. Om så är fallet kommer kommunen och friskolan överens om ersättningen. Om parterna inte blir överens betalar kommunen en ersättning enligt vissa principer. Viss utbildning inom gymnasieskolan (t.ex. fordonsutbildning) dock aldrig kärnämnen, får bedrivas på entreprenad åt kommunen.<sup>31</sup>

Vid sidan av rollen som finansör av de egna skolorna har således kommunen ett betalningsansvar för friskolan. Dessa båda roller kan med hänsyn till konkurrensen mellan skolor vara svåra att förena.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> För entreprenader inom den kommunala gymnasieskolan gäller lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan. Lagen innebär att kommunen eller landstinget endast får anlita entreprenörer för undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil. Vidare får kommunen eller landstinget i dessa fall överlämna rätten till betygssättning som är en myndighetsutövning.

<sup>32</sup> Finansieringen kan påverka möjligheterna att uppnå konkurrensneutralitet mellan olika skolor. Konkurrensverket har i ett yttrande den 29 maj 2001 (dnr 293/2001) till Utbildningsdepartementet över betänkandet *Fristående gymnasieskolor — hot eller tillgång?* (SOU 2001:12) och departementspromemorian *Fristående skolor* (U2001/1210/G) redovisat verkets utgångspunkter vid ställningstagande till nya eller ändrade regler för etablering och ersättning till friskolor och möjligheterna att uppnå konkurrensneutralitet mellan kommunala och fristående skolor.

Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten (exkl. myndighetsutövning). Till socialtjänsten hör ett flertal stödinsatser för enskilda, såsom vård i familjehem, hem för vård eller boende samt hemtjänst. Länsstyrelsen har ett tillsynsansvar för verksamheten inom socialtjänsten och ger tillstånd för att bedriva enskild verksamhet, bl.a. för hem för vård och boende. Verksamhet som har särskilt tillstånd står under löpande tillsyn av kommunens socialnämnd. (Se avsnitt 6.2.)

### *Finansiering och etablering*

För flertalet mjuka verksamheter inom den kommunala sektorn gäller att konsumenten inte betalar någon avgift eller att avgiften är mycket låg i förhållande till kostnaderna. I stället har man valt att subventionera verksamheterna kraftigt. Avgifterna skulle annars bli mycket höga och inom sjukvården skulle många inte få den vård de behöver.

Möjligheterna att bedriva sjukvård för andra aktörer än landstinget redovisas i kapitel 5. Det råder fri etablering för vårdgivare som uppfyller vissa krav. Landstinget avgör dock om bidrag skall utgå till vården. Det innebär i praktiken att vårdgivaren i de flesta fall måste träffa ett avtal med landstinget om vårdens inriktning och finansiering.<sup>33</sup>

Även inom t.ex. äldreomsorgen måste ett företag för att kunna etablera sig få en stor del av sin verksamhet finansierad med offentliga medel. Finansieringsförutsättningarna medför att kommunen eller landstinget får ett avgörande inflytande på produktutbudet och antalet aktörer och därmed graden av konkurrens. Vård och omsorg brukar benämnas finansiella monopol. Kommuner och landsting är både beställare/finansiär och producent vilket kan medföra rollkonflikter vid tillämpning av konkurrenslösningar.

---

<sup>33</sup> Här kan nämnas att möjligheterna att bedriva verksamhet vid akutsjukhus för vinstdrivande företag för närvarande utreds i särskild ordning. Utredningen om vårdens ägarformer - vinst och demokrati (S 2000:113) påbörjade sitt arbete i april 2001 och skall vara klar senast den 1 december 2002. Utredningen skall, förutom att föreslå en reglering av möjligheterna att överlämna driften av akutsjukhus, analysera situationen för ideella rörelser, kooperativ och andra organisationer som verkar eller vill verka inom hälso- och sjukvården.

### 2.2.3 Utredningsförslag

I den allmänna debatten har man ofta ifrågasatt de regler som skyddar olika områden från konkurrens. Ett argument för att konkurrensutsätta verksamheten har varit att man därigenom kan öka effektiviteten och sänka priserna. I det följande ges en kort redogörelse för tidigare utredningar och förslag om att införa konkurrens på områden som är legala monopol. Vidare redovisas aktuella konkurrensproblem.

#### *Detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker*

I Sveriges förhandlingar med kommissionen om Sveriges medlemskap i EU överenskom parterna att Konkurrensverket skulle ges i uppdrag att särskilt övervaka att det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker fungerar på ett icke diskriminerande sätt. Man framhöll särskilt vikten av att det inte förekommer någon diskriminering mellan importerade och inhemska produkter, t.ex. öldrycker.

Regeringen gav den 15 juni 1995 Konkurrensverket i uppdrag att övervaka att Systembolagets detaljhandelsmonopol inte medför missbruk av dominerande ställning.<sup>34</sup> Övervakningen skall ske i enlighet med vad som överenskommits mellan Sverige och kommissionen (prop. 1993/94:136, bilaga 3). Konkurrensverket avrapporterar uppdraget till kommissionen två gånger per år.

#### *Detaljhandelsmonopolet för läkemedel*

Apoteket AB:s ensamrätt att sälja läkemedel till konsument, det s.k. apoteksmonopolet, har behandlats av flera statliga utredningar. Den senaste utredningen gjordes 1999 av Konkurrensverket på uppdrag av regeringen.<sup>35</sup> Ett syfte var att undersöka möjligheterna att genom konkurrenslösningar minska kostnaderna för läkemedel.

Undersökningen resulterade i ett stort antal förslag. Ett var att införa konkurrens mellan apotek genom ett franchisesystem med

---

<sup>34</sup> Enligt konkurrenslagen (1993:20) är det förbjudet att missbruka en dominerande ställning på marknaden (19 §). I bilaga 1 beskrivs förbudsreglerna.

<sup>35</sup> Konkurrens vid försäljning av läkemedel (1999:4).

staten som franchisegivare. Vidare föreslogs att receptfria läkemedel skulle kunna säljas av andra aktörer, dagligvaruhandeln m.fl., under förutsättning att vissa krav på farmaceutisk kompetens hos personalen m.m. var uppfyllda.

Flera av de konkurrensproblem som kan hänföras till Apoteket AB:s ensamrätt att sälja läkemedel förekommer också på andra områden med legala monopol. Problemen beror på att Apoteket AB – i likhet med t.ex. Bilprovningen, SPV och enskilda skorstensfejaremästare – börjat sälja tjänster vid sidan av kärnverksamheten (monopolet).<sup>36</sup> Ett problem är att monopolverksamheten ger en unik försäljningskanal till kunder för produkter som säljs i konkurrens med andra aktörer.

Ett annat problem är att monopolisten genom sin marknadsposition kan agera så att fördelar uppnås på en angränsande konkurrensmarknad.<sup>37</sup> Här kan nämnas att år 2001 planerade Apoteket AB att öppna ett stort antal logistikcentraler för distribution av läkemedel till apoteken. Dessa tjänster utförs för närvarande till helt övervägande del av de båda konkurrerande grossist- eller partihandelsföretagen Kronans Droghandel AB och Tamro Distribution AB.

Konkurrensverket fick ett stort antal klagomål från bl.a. branschorganisationer och partihandelsföretagen. De klagande ansåg att Apoteket AB:s avsikt att i princip ”ta över” partihandeln innebar en överträdelse av förbudet i konkurrenslagen mot missbruk av en dominerande ställning. Innan verket slutfört sin utredning meddelade Apoteket AB att man ändrat sina planer. Partihandelsföretagens verksamhet och konkurrensen på området kom därmed inte att nämnvärt påverkas. Av Konkurrensverkets beslut<sup>38</sup> i ärendet framgår att verket bedömde att det fanns omständigheter som talade för att ett genomförande av Apotekets AB:s ursprungliga planer kunde ha varit i strid med förbudet i konkurrenslagen.

---

<sup>36</sup> Apoteket AB säljer s.k. fria handelsvaror för ungefär 1,5 miljarder kronor per år. Det är främst varor som konkurrerar med ett motsvarande sortiment inom dagligvaruhandeln, t.ex. artiklar för kroppsvård såsom hudkrämer, sololja, talkprodukter, hygien- och förbandsartiklar.

<sup>37</sup> Flera sådana fall som prövats av Konkurrensverket redovisas i verkets rapport Konkurrenshinder för småföretag – en studie av klagomålsärenden (1998:2). Några ytterligare ärenden redovisas i avsnitt 4.1.

<sup>38</sup> Konkurrensverkets beslut den 6 juni 2001, dnr 993/2001

I november 2001 presenterade Svensk Handel, branschorganisation för grossistföretag och detaljhandelsföretag, en undersökning<sup>39</sup> som dels gällde konsumenternas inställning till att receptfria läkemedel såldes i andra butiker än apoteken, dels en kvantifiering av den ökade tillgängligheten av receptfria läkemedel om Apoteket AB:s ensamrätt till denna försäljning slopades.

Den första delen av undersökningen genomfördes av Forskningsgruppen för samhälls- och informationsstudier och omfattade intervjuer med drygt 1 000 personer mellan 16 och 79 år under tiden den 11 april till 26 juni 2001. Tre fjärdedelar av de intervjuade ansåg att det var mycket eller ganska bra om butiker som Konsum, ICA eller andra kunde sälja receptfria läkemedel.

Undersökningen om tillgängligheten baseras på uppgifter från Glesbygdsvverkets och Konsumentverkets s.k. servicedatabas. Av undersökningen framgår att konsumenterna får en kraftigt ökad tillgänglighet till receptfria läkemedel om andra butiker vid sidan av Apoteket AB "släpps in" på området. Den ökade tillgängligheten underlättar enligt undersökningen egenvård och är positiv från miljösynpunkt.

I Danmark har monopolet på läkemedelsförsäljning liberaliserats. Således blev det tillåtet från den 1 oktober 2001 att sälja vissa receptfria läkemedel vid sidan av apoteken. De som vill sälja sådana läkemedel måste följa vissa krav som rör försäljningslokalen (försäljning över disk, speciell förvaring av läkemedlen m.m.) och rutiner för att bevaka inkuransdatum samt föra viss försäljningsstatistik. Det har gått för kort tid sedan reformen trädde i kraft för att man skall kunna dra några långtgående slutsatser av effekterna. Det visar en undersökning som genomförts av Laegemiddelstyrelsen (den danska motsvarigheten till Läkemedelsverket i Sverige).<sup>40</sup>

### *Järnvägstrafik – persontransporter*

Det har genom ändrade regler och ansvarsförhållanden mellan stat och kommun på området för lokal eller regional trafikförsörjning införts konkurrens inom delar av järnvägstrafiken. Det finns därmed

---

<sup>39</sup> Så kan handeln förbättra apoteksservicen, Svensk Handel, 2001

<sup>40</sup> Håndkøbslægemidler i frihandel, Laegemiddelstyrelsens skrivelse den 12 december 2001

vissa förutsättningar för nya tågoperatörer att konkurrera om gods-transporter på järnväg. Green Cargo AB, en del av förutvarande Statens Järnvägar (SJ), är dock det helt dominerande godstransportföretaget inom järnvägstrafiken. Av betydelse är att olika verksamheter inom SJ-koncernen bolagiserades den 1 januari 2001.

Konkurrensutsättning av persontransporter på järnväg gäller olönsam trafik. Det är fråga om trafiken inom ett län, länsjärnvägarna, och viss trafik mellan två eller flera län, interregional trafik. Tågtrafik på länsjärnvägar upphandlas genom anbudstävlan av resp. läns trafikhuvudman (i nästan samtliga fall en sammanslutning av kommunerna och landstinget i länet). Olönsam tågtrafik över länsgränser som bedömts önskvärd med hänsyn till landets trafikför-sörjning upphandlas (via anbudstävlan) av den statliga myndigheten Rikstrafiken.<sup>41</sup>

Konkurrensverket har framfört flera förslag för att öka inslaget av konkurrens på järnvägsområdet.<sup>42</sup> Ett av förslagen är att SJ:s ensamrätt att bedriva lönsam persontrafik på stomlinjenätet avvecklas.<sup>43</sup>

Regeringen beslutade i maj 2001 att tillsätta en utredning (dir. 2001:48) om järnvägssektorn. Utredaren skall göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen på järnvägsområdet och skall i slutbetänkandet, som skall vara klart senast den 15 mars 2003, föreslå åtgärder eller en modell för en utvecklad konkurrens på området. Enligt direktivet bör en sådan modell innebära en stegvis utveckling av konkurrensen. Initiativet till utredningen kan ses mot bakgrund av utvecklingen inom EU på järnvägsområdet.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Rikstrafiken skall även upphandla tågtrafik mellan Sverige och Norge (sträckan Östersund – Trondheim) enligt ett beslut av regeringen den 20 december 2001. Rikstrafiken skall i detta fall samverka med trafikhuvudmannen i Jämtlands län.

<sup>42</sup> Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag (2000:1)

<sup>43</sup> Förslaget framfördes senast av Konkurrensverket i yttrande till regeringen (Näringsdepartementet) den 13 september 2001 (dnr 549/2001). Yttrandet gällde Rikstrafikens redovisning av uppdrag att analysera möjligheterna att på ett konkurrensneutralt sätt tillhandahålla rullande material för den av staten (Rikstrafiken) upphandlade järnvägstrafiken. Denna fråga behandlas i betänkandet Vagnbolag för järnvägen (SOU 1999:87). I regeringens proposition Ändrad verksamhetsform för SJ m.m. (prop. 1999/2000:78, TU 11, rskr. 226) framhålls att SJ även fortsättningsvis skall ha företrädesrätt till den lönsamma delen av trafiken.

<sup>44</sup> Kommissionen publicerade i september 2001 en vitbok om den långsiktiga inriktningen av arbetet med att reformera transportmarknaden inkl. järnvägstrafiken inom EU (White paper - European transport policy for 2010; time to decide; COM(2001) 370).



Inom EU pågår ett arbete som bl.a. syftar till att undanröja hinder för tågtrafiken mellan medlemsländerna. Det finns också en strävan att öka konkurrensen på järnvägsområdet. Bland de första åtgärderna EU-länderna enats om är att skilja ägandet av infrastrukturen eller spåransläggningarna från driften av trafiken.<sup>45</sup> En sådan åtgärd, som genomfördes nästan fullt ut i Sverige i slutet av 1980-talet, är en nödvändig förutsättning för att få en fungerande konkurrens på området.

#### *Administrationn av den statliga tjänstepensionen*

Konkurrensverket har i skrivelse till regeringen föreslagit att marknaden för administration av statliga tjänstepensioner utsätts för konkurrens.<sup>46</sup> Verkets initiativ bör ses mot bakgrund av att KPA, den dominerande aktören för denna typ av tjänster inom kommunsektorn, skrev till Konkurrensverket och klagade på att Statens pensionsverk (SPV) konkurrerade med KPA på det kommunala området men att KPA inte fick konkurrera med SPV på det statliga området. Med hänsyn till de olika konkurrensvillkoren för aktörerna gjorde Konkurrensverket en undersökning av marknadsförhållandena.

I skrivelsen framhåller Konkurrensverket att en konkurrensutsättning av SPV:s administration av statliga pensioner på sikt skulle innebära kostnadsbesparingar för staten. Vidare pekar verket på att den föreslagna åtgärden effektivt eliminerar, eller åtminstone minskar, risken för att SPV:s monopolverksamhet får subventionera den konkurrensutsatta verksamheten (s.k. korssubventionering). Det kan leda till en ineffektiv användning av resurserna och höga kostnader för administrationen.

Statskontoret har i en rapport, som publicerades i september 2001 och som gjorts på uppdrag av regeringen, gjort bedömningen att administrationen av tjänstepensioner inte i sig är en statlig kärnverksamhet.<sup>47</sup> Däremot har staten som arbetsgivare ansvar för att garantera en effektiv och säker administration av de statligt anställ-

---

<sup>45</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG, 2001/13/EG och 2001/14 och 2001/14/EG av den 26 febr. 2001; det s.k. järnvägspaketet

<sup>46</sup> Skrivelse den 17 april 1997 till regeringen, dnr 994/1996

<sup>47</sup> Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration - Förutsättningarna för en ombildning av Statens pensionsverk från myndighet till bolag (2001:19)

das pensioner. I rapporten föreslås att det sker en successiv konkurrensutsättning där vissa resurser och visst utförande överförs från SPV till en nyinrättad beställarfunktion under en övergångsperiod. Syftet är att garantera en korrekt hantering av nuvarande tjänstepensionsavtal samtidigt som konkurrensutsättningen för administration av ett nytt pensionsavtal testas. På sikt bör det enligt Statskontoret skapas en renodlad beställarfunktion.

Regeringen har därefter i november 2001 beslutat om SPV:s fortsatta inriktning av verksamheten.<sup>48</sup> Beslutet innebär att SPV:s roll som administratör av statlig tjänstepension skall renodlas. SPV ålades samtidigt att rapportera till regeringen hur renodlingen kan ske, vilka effekter den kan få och när slutna avtal kan fasas ut.

#### *Kontroll och besiktning av fordon och mobilkranar*

Riksdagen beslutade 1994 att ensamrätten för AB Svensk Bilprovning att utföra obligatorisk fordonskontroll skulle upphöra den 1 januari 1995. Avvecklingen av Bilprovningens ensamrätt sköts därefter upp och i budgetpropositionen för år 1996/97 (prop. 1996/97:1) föreslog regeringen att någon avveckling av ensamrätten inte skulle genomföras. Som skäl angavs bl.a. farhågor för problem med kvalitetskontrollen i ett öppet system och risk för att konkurrensen inom fordonsbesiktningen skulle begränsas till storstadsregionerna.

Konkurrensverket har därefter i skrivelse<sup>49</sup> till regeringen under 1998 föreslagit att ensamrätten för Bilprovningen slopas. En bakgrund var att företag klagade till verket på att Bilprovningen startat verksamhet (konditionstest av fordon m.m.) som konkurrerade med deras verksamhet. Bilprovningen kombinerade fordonsbesiktningen (monopolverksamheten) med de nya tjänsterna. Därmed fick Bilprovningen, tack vare sitt monopol, försteg framför konkurrenterna. Ett ytterligare konkurrensproblem är att Bilprovningen kan använda överskott på monopolområdet till att subventionera den verksamhet som drivs i konkurrens med andra aktörer. Här är således en del av konkurrensproblemen desamma som i fallet med SPV ovan.

---

<sup>48</sup> Regeringsbeslut den 22 november 2001 rubricerat Uppdrag att avveckla affärsverksamheten m.m.; Ju2001/6474/PP

<sup>49</sup> Skrivelse till regeringen 6 november 1998, dnr 833/1998

Därefter har Riksdagens revisorer utrett frågan om Bilprovningens effektivitet och företagets sidoverksamheter.<sup>50</sup> Revisorerna föreslår bl.a. en bättre statlig styrning av företaget. Konkurrensverket visade i sitt yttrande<sup>51</sup> till Riksdagens revisorer över rapporten att det i praktiken enbart finns två alternativ att tillfredsställande lösa det aktualiserade konkurrensproblemet. Det ena alternativet är att Bilprovningen upphör med den verksamhet som konkurrerar med andra aktörer. Den andra lösningen är att Bilprovningens ensamrätt att utföra fordonsbesiktning slopas.

I slutet av 2000 fanns vid sidan av Sverige enbart tre EU-länder – Danmark, Irland och Luxemburg – som bedrev den periodiska kontrollen av lätta fordon i monopolform. I Irland har ett privat företag enligt uppgift från Bilprovningen fått ensamrätt att bedriva verksamheten under en 10-årsperiod.

Legala monopol finns även som tidigare nämnts på området för mobilkranar vad avser ny- och registreringsbesiktningar resp. kontroll och besiktningar (enbart fordonsdelen).<sup>52</sup>

#### *Sotningsmonopolet*

Konkurrensverket har fått flera klagomål mot skorstensfejarmästare som behandlar samma typ av konkurrensproblem som nämnts ovan i anslutning till redogörelsen om SPV och Bilprovningen. Klagomålen handlar om att skorstensfejarmästare i anslutning till den obligatoriska rensningen av im- och rökkanaler säljer sådana tjänster (lagning av rökkanaler, trimning av oljebrännare m.m.) till hushållen som utförs av ett stort antal företag, främst små företag.

Nuvarande monopol på sotningsområdet innebär att skorstensfejarmästaren kan utnyttja sin marknadsposition för att få fördelar på närliggande konkurrensmarknader. Den bästa lösningen på problemet är att sotningsmonopolet slopas. Vid en sådan situation har

---

<sup>50</sup> Bilprovningen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten (2000/01:2)

<sup>51</sup> Konkurrensverkets remissyttrande den 30 november 2000, dnr 885/2000

<sup>52</sup> I Konkurrensverkets remissyttrande den 17 september 1998 (dnr 675/1998) till Kommunikationsdepartementet över en departementspromemoria med förslag till ändring i lagen (1994:2043) om vissa besiktningorgan på fordonsområdet föreslås att hela den berörda verksamheten - registrering, kontroll och besiktning av fordon och motorredskap - öppnas för konkurrens. Av promemorian framgår att även SWEDAC framfört ett sådant förslag.

samtliga berörda aktörer lika förutsättningar att kombinera olika typer av tjänster som efterfrågas av hushållen.<sup>53</sup>

Flera statliga utredningar har under årens lopp undersökt effekterna av sotningsmonopolet. Utredningarna har utmynnat i förslag att sotningsmonopolet skall slopas. Det senaste förslaget framförs i betänkandet Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen (SOU 2001:42) som publicerades i mars 2001. Syftet med förslaget är att öka konsumentnyttan genom att skapa valfrihet, mångfald och ökad servicenivå för fastighets- och villaägare, hyresgäster m.fl.

Konkurrensverket har i ett yttrande till Förvarsdepartementet i juli 2001 stött förslaget.<sup>54</sup> Detta innebär enligt verkets uppfattning en balanserad reform som ökar konsumentnyttan. Förslaget innebär samtidigt att det blir konkurrensneutrala villkor för sotningsföretag och andra företag som utför tjänster åt fastighetsägare och konsumenter.<sup>55</sup>

### 2.3 Naturliga monopol

Det finns inte många verksamheter i Sverige som är naturliga monopol. Sådana finns normalt på områden där produktionen förutsätter tillgång till anläggningar av infrastrukturkaraktär och där kostnaderna blir lägre om ett företag tillhandahåller anläggningarna än om två eller flera företag gör detta. Ett sådant område är transport av el på nätet. Det skulle uppstå onödigt höga kostnader för samhället om flera företag anlägger elnät och konkurrerar om elöverföringen. Det hindrar dock inte att nätverksamhet (drift och underhåll av nät m.m.) kan konkurrensutsättas genom upphandling av verksamheten (anbudskonkurrens).

Ett annat exempel på ett naturligt monopol är fjärrvärme (distribution av hetvatten) för bostadsuppvärmning. Det är förenat med höga kostnader för konsumenten att byta till ett annat uppvärm-

---

<sup>53</sup> En närmare redogörelse för konkurrensproblemen på sotningsområdet finns i betänkandet Sotning i framtiden (SOU 1998:45).

<sup>54</sup> Konkurrensverkets yttrande den 4 juli 2001, dnr 480/2001

<sup>55</sup> I betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10), där det lämnas förslag till en ny räddningstjänstlag, framförs att förslaget om att reformera sotningsverksamheten innebär att detaljregleringen minskar och målsättningen för verksamheten, att vara olycks- och skadeförebyggande, tydliggörs.

ningssätt när en gång fjärrvärme har valts, dvs. inlåsningseffekterna för konsumenterna är betydande.<sup>56</sup> Vidare kan nämnas transport av gas på ledningsnät<sup>57</sup> samt de tjänster som förknippas med VA-området inkl. berörda nät- och rörsystem.

Därutöver kan nämnas ytterligare två områden som i vissa fall har ansetts vara naturliga monopol. Det första området gäller det fasta kopparbaserade lokalnätet (accessnätet) som ägs av Telia AB. Med detta nät når Telia de flesta företag och hushåll i hela riket. Nätet får även utnyttjas av andra teleoperatörer. Villkoren för detta regleras i telelagen. Konkurrenter till Telia har de senaste åren i varierande utsträckning anlagt egna accessnät. Vidare har ökad uppmärksamhet riktats mot lösningar som innebär att el- och kabel-tv-nät används som accessnät. Telias dominans vad gäller fasta accessnät utgör dock fortfarande ett hinder för att få till stånd en väl fungerande konkurrens inom olika delar av telemarknaden (se även avsnitt 4.1.2).<sup>58</sup>

Det andra fallet gäller delar av den verksamhet som bedrivs av det statliga företaget Teracom AB. Detta företag, som tidigare tillhörde Televerket (numera Telia AB), producerar infrastruktur tjänster inom ramen för det markbaserade tv- och radionätet. För närvarande måste tv- och radioföretag (enligt avtal med staten) anlita Teracom om man vill använda detta nät för analoga sändningar.<sup>59</sup> Teracom har fått ökad konkurrens från kabel-tv-nät och nät för överföring av satellitsänd tv.

---

<sup>56</sup> Frågor som rör fjärrvärmerna och naturligt monopol utvecklas i Konkurrensverkets yttrande den 22 september 2000 (dnr 779/2000) till Energimyndigheten över myndighetens preliminära rapport Fjärrvärmerna på värmemarknaden (ER 19:2000) samt yttrande den 27 mars 2001 (978/2001) till Näringsdepartementet över den slutliga rapporten.

<sup>57</sup> Inom såväl gas- som elområdet finns särskilda EG-direktiv. Naturgasmarknadsdirektivet (98/30/EG) bygger på samma principer som ligger till grund för elmarknadsdirektivet (96/92/EG) om bl.a. tillträde till nätet och ömsesidighet.

<sup>58</sup> Konkurrensaspekter på accessnätet utvecklas i Konkurrensverkets yttrande den 20 augusti 1999 (dnr 616/1999) till Post- och telestyrelsen över ett dokument avseende konkurrens-situationen inom accessnätet. Det finns en EG-förordning (2887/2000) om tillträde till accessnät. Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater och innebär bl.a. att anmälda operatörer skall offentliggöra bl.a. villkor inkl. avgifter för tillträde till det kopparbaserade accessnätet inkl. utrustning. Så länge graden av konkurrens i det lokala nätet är otillräcklig för att hindra att för höga avgifter tas ut, skall de nationella tillsynsmyndigheterna tillse att de avgifter som tillämpas för tillträde till accessnät följer principen om kostnadsorientering. Tillsynsmyndigheten skall vara behörig att kräva ändringar på området. Av budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) framgår att regeringen avser att uppdraga åt Post- och telestyrelsen att följa den nämnda förordningen och att föreslå åtgärder i syfte att ge förordningen största möjliga genomslagskraft.

<sup>59</sup> Statens roll som ägare av bolag (1997/98:2), Riksdagens revisorer

Det behöver inte alltid vara samhällsekonomiskt effektivt att skydda naturliga monopol med särskilda regler. Risken finns att det minskar ansträngningarna att effektivisera verksamheten och att reglerna hindrar eller motverkar att nya tekniska lösningar utvecklas.

## 2.4 Faktiska monopol

Det finns verksamheter som inte direkt kan inordnas i någon av de nämnda formerna av monopol utan får anses tillhöra kategorin faktiska monopol. Här kan nämnas att det finns endast ett stuveriföretag i varje hamn för att lossa och lasta gods, det s.k. stuverimonopolet. Ett annat exempel är sockertillverkningen i Sverige. Det danska företaget Danisco Sugar AB (Danisco), tidigare Svenska Sockerbolaget (som köptes av Danisco), svarar för all tillverkning av socker på den svenska marknaden.

Till de faktiska monopolerna kan även hänföras de s.k. materialbolagen som tar hand om förpackningar, returpapper m.m.<sup>60</sup> Bolagen bildades i anslutning till att regeringen successivt utfärdade förordningar om producentansvar på enskilda varuområden. Huvudsyftet med producentansvaret är att det skall utvecklas mer miljöanpassade förpackningar, att mängden deponerat avfall minskar och att produkter återanvänds.

### *Stuverimonopolet*

Hamn- och stuveriverksamheten i Sverige har uppmärksammats av flera statliga utredningar. Hamnarna ägs av enskilda kommuner. En viktig fråga har varit konkurrensen mellan hamnarna och den överkapacitet som finns på området. En annan fråga har gällt stuverimonopolet.

Konkurrensverket har analyserat hamn- och stuverimarknaderna och i mars 2000 överlämnat ett underlagsmaterial till Godstrans-

---

<sup>60</sup> Ett undantag är systemet för insamling och återvinning av aluminiumburkar, som närmast kan ses som ett legalt monopol. Systemet regleras i lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium (aluminiumburkar). Det krävs tillstånd för att bedriva verksamhet som främjar sådan återvinning genom ett pantsystem. AB Svenska Returpack är ensamt om att ha ett sådant tillstånd. Se rapporten Sverige – en del av EU:s inre marknad. Varför kvarstår prisskillnader? (2000); Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

portdelegationen. Verkets slutsats är att konkurrensproblemen inte kan härledas till överträdelser av konkurrenslagen. Stuverimonopolet har funnits under lång tid och synes kunna kopplas till traditioner, arbetsrättsliga principer och överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter.

Godstransportdelegationen anför i sitt slutbetänkande, bl.a. med stöd av verkets analys, att det uppstått samhällsekonomiska förluster på hamnområdet genom att resurser såsom mark, anläggningar och annan infrastruktur av allmänt intresse inte utnyttjats optimalt.<sup>61</sup> Vidare framhåller delegationen att den hittillsvarande situationen i de svenska hamnarna med bristande konkurrens i stuveriverksamheten inneburit hinder för en utveckling av en effektiv hamnverksamhet.<sup>62</sup>

Kommissionen har 2001 lagt fram förslag till EG-direktiv som rör kusthamnar.<sup>63</sup> Ett förslag rör tillträde till marknaden för hamntjänster. Med sådana tjänster avses bl.a. teknisk-nautiska tjänster (lotsning, bogsering, förtöjning), lasthantering (stuveriarbete, omlastning och andra typer av transporter inom terminalen m.m.) samt passagerartjänster (bl.a. ombordstigning och landstigning). Förslaget innebär bl.a. att som huvudregel får antalet tjänsteleverantörer för varje lasthandelskategori inte begränsas till färre än två helt oberoende leverantörer.

Vidare behandlar förslaget till direktiv vissa formfrågor (uppgifter för tillsynsmyndigheten, tillståndsfrågor m.m.). Huvudsyftet med direktivet är att avskaffa de begränsningar som för närvarande hindrar tillträdet för leverantörer av hamntjänster, förbättra kvaliteten på tjänsterna, öka effektiviteten och flexibiliteten, minska kostnaderna och därigenom bidra till främjandet av närsjöfarten.

---

<sup>61</sup> Godstransporter för tillväxt – en hållbar tillväxt (SOU 2001:61)

<sup>62</sup> Konkurrensverket har i ett yttrande den 6 december 2001 (dnr 818/2001) till Näringsdepartementet stött ett flertal förslag av Godstransportdelegationen som syftar till att öka effektiviteten inom godstransportsystemet.

<sup>63</sup> Meddelanden från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om en förbättrad kvalitet på de tjänster som tillhandahålls i kusthamnar KOM(2001)35 slutlig; förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till eller från gemenskapshamnar KOM(2001)46 slutlig

### *Sockermonopolet*

Danisco är sedan länge den enda sockerproducenten i Sverige. Marknadssituationen med enbart en producent har rått sedan mitten av 1930-talet när dåvarande Sockerbolaget förvärvade den sista konkurrenten. Utvecklingen mot nuvarande monopol har främjats genom den tidigare svenska jordbruksregleringen och fortsatt genom jordbruksregleringen inom EU.

Den senare regleringen innebär i korthet att varje land får producera en viss kvantitet socker (kvotering) vilket i sin tur leder till reglering av bondens sockerproduktion (arealstorlek för odling av betor m.m.). Vidare kan nämnas att socker har lågt förädlingsvärde. Detta medför att kostnaderna för transport av socker får stort genomslag på slutpriset till konsument vilket utgör ett hinder för utländska tillverkare (indirekt handels- eller import hinder) att börja konkurrera med Danisco.

Inom EU råder hög marknadskoncentration vid sockertillverkning med ett eller ett begränsat antal företag i varje land. Det har ifrågasatts om sockerföretag inom EU kommit överens om att inte konkurrera på varandras hemmamarknader (marknadsdelning). Svenska företag som köper stora kvantiteter socker, bl.a. stora bryggerier, har uppgivit att utländska sockerföretag vägrat att leverera socker.<sup>64</sup> Misstankar om att sockerföretag begränsat konkurrensen medförde att Europeiska kommissionen gjorde en oanmäld undersökning (dawnraid) hos Danisco under 1999.

### *Materialbolag och producentansvar*

Det finns flera statliga förordningar som innebär att producenten ansvarar för sina restprodukter. Här kan nämnas förordningarna om producentansvar för returpapper (1994:1205) och förpackningar (1997:185). Producenterna har efter det att reglerna om producentansvar trätt i kraft bildat materialbolag som administrerar insamling och återvinning av returprodukter (returpapper, förpackningar m.m.). Dessa bolag ägs av företag och branschorganisationer. Insamlingen av bl.a. förpackningar i en kommun sköts av kommunala och privata entreprenörer på uppdrag av materialbolagen.

---

<sup>64</sup> Dagens Nyheter den 7 februari 1999 "Monopol driver upp sockerpriset". I artikeln redovisas intervjuer med ett stort antal namngivna personer som företräder företag som gör stora inköp av socker.



Ett fåtal producenter har valt att inte medverka i samarbetet inom materialbolagen utan startat egna insamlingssystem.<sup>65</sup>

I varje kommun finns en ansvarig entreprenör för resp. materialslag. I en del kommuner är det en och samma entreprenör som har hand om samtliga eller flera av materialslagen. Materialbolagens verksamhet finansieras bl.a. med avgifter som tas ut av de företag som fyller förpackningar, importerar fyllda förpackningar m.m.<sup>66</sup>

För att illustrera systemet från konkurrenssynpunkt kan förhållandena på området för returpapper beskrivas. Producenterna som tillverkar och importerar tidningspapper, trycker tidningar m.m. har överlåtit producentansvaret på det gemensamt ägda materialbolaget Pressretur AB. Bolaget har i sin tur uppdragit åt IL Returpapper AB och Pappersåtervinningsaktiebolaget (PÅAB), som ägs av de stora pappersbruken, att ansvara för insamlingen av returpapper.

Konkurrensverket har prövat företagets samarbete för administration, insamling och försäljning av returpapper enligt konkurrenslagen. Verkets prövning, som gällde företagets samarbete inom ramen för resp. bolagsbildning, resulterade i ett fall att företagets samverkan inte ansågs vara konkurrensbegränsande i konkurrenslagens mening<sup>67</sup> och i två fall att samarbetet var konkurrensbegränsande men att undantag beviljades från konkurrenslagen. Vad avsåg verkets prövning av IL Returpappers verksamhet kom ärendet att slutligt avgöras av Marknadsdomstolen.<sup>68</sup> Ett förhållande som får anses ha haft stor vikt vid prövningen i samtliga tre fall var att företagets samverkan hade samband med riksdagens beslut att införa producentansvar.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Miljö, handel och konkurrens – spelregler för effektiva marknader (1998), Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK

<sup>66</sup> Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen (rapport 1998/99:11), 1999, Riksdagens revisorer

<sup>67</sup> I detta fall lämnades ett s.k. icke-ingripandebesked. Möjligheterna till sådant besked och undantag enligt konkurrenslagen beskrivs i bilaga 1.

<sup>68</sup> Konkurrensverkets beslut med dnr 1528/1994 (Pressretur AB m.fl.), dnr 1541/1993 (PÅAB m.fl.) och dnr 1210/1993 (IL Returpapper m.fl.). Det sistnämnda beslutet överklagades till Marknadsdomstolen vars beslut den 22 april 1999 (MD 1999:11) innebar att det inom ramen för IL Returpapper bedrivna inköpsarbetet gavs icke-ingripandebesked, dvs. samarbetet ansågs inte vara konkurrensbegränsande i konkurrenslagens mening.

<sup>69</sup> En konkurrensbegränsning som är en direkt och avsedd effekt eller ofrånkomlig följd av lagstiftning kan inte angripas med stöd av konkurrenslagen.

Riksdagens revisorer anför att de förpackningsavgifter som finansierar administration och insamling av restprodukter tas ut genom höjda konsumentpriser på aktuella varor men att det pris som konsumenterna betalar ”blir efter olika påslag i producentansvarskedjan högre än den ursprungliga förpackningsavgiften”. Revisorerna anser att miljövinster vid källsortering m.m. behöver följas upp bättre och föreslår att regeringen tar initiativ till att det görs en ingående samhällsekonomisk analys för att pröva de effekter som bestämmelserna om förpackningar gett för miljön och ställa dessa mot de kostnader som är förenade med hanteringen.<sup>70</sup>

Konkurrensverket har i remissyttranden till Miljödepartementet över förslag som gäller nya regler för producentansvar och miljökrav betonat vikten av att reglerna inte hämmar eller hindrar den fria rörligheten av varor på den inre marknaden.<sup>71</sup> Andra frågor som lyfts fram är att de små företagens situation bör beaktas vid utformningen av styrmedel för producentansvar och att inte onödigtvis stora bördor läggs på dessa företag. Introduktionen av nya bestämmelser om producentansvar på ett nytt varuområde bör ske stegvis så att tidigare erfarenheter kan få genomslag.

## 2.5 Prisreglering

Legala och naturliga monopol omfattas normalt, om inte speciella skäl talar mot detta, av någon form av prisreglering. Ett syfte är att skydda konsumenterna eller kunderna från orimligt höga priser. Ett annat syfte kan vara att minska möjligheten att med höga priser (och därmed stora ekonomiska överskott i verksamheten) subven-

---

<sup>70</sup> Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen (rapport 1998/99:11), Riksdagens revisorer, 1999. Konkurrensverket har ställt sig bakom revisorernas förslag i remissyttrande den 3 september 1999 (522/1999) till revisorerna. I yttrandet konstateras att revisorernas slutsatser om producentansvaret på förpackningsområdet i stora delar ligger i linje med resultaten i Konkurrensverkets, NUTEK:s och Kommerskollegiumens gemensamma rapport Miljö, handel och konkurrens – spelregler för effektiva marknader (1998).

<sup>71</sup> Här kan nämnas bl.a. yttrande den 13 april 2000 (dnr 53/2000) till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets rapport Producenters ansvar för varors miljöpåverkan - underlag till en miljöanpassad produktolitik (rapport 5043) samt yttrande den 12 maj 1998 (dnr 211/1998) till Miljödepartementet över Kretsloppsdelegationens rapport Producentansvar för varor - förslag och idé.

I betänkandet Resurs i retur (SOU 2001:102) framförs att det finns skäl att vänta med nya förordningar om producentansvar med hänsyn till att utvidgningar av ansvaret till flera områden innebär i flera fall överlappningar med tidigare producentansvar. Vidare är det i vissa fall oklart vem som skall ses som ägare av avfallet och skall ha rätten att påverka avfallets slutliga ”öde”.

tionera konkurrensutsatt verksamhet vilket snedvrider konkurrensen. (Se även avsnitt 2.2.3.)

Ett tredje syfte med regleringen kan vara att åstadkomma en effektivt bedriven verksamhet. Prisregleringen får heller inte onödigtvis minska investeringsviljan hos företagen. Vidare ställs krav på att prisregleringen är resurssnål. Det kan innebära minskade möjligheterna att skapa en reglering som till fullo svarar mot givna syften.<sup>72</sup>

#### *Naturliga monopol*

Transport av el på nätet (nätavgifter) omfattas av en prisreglering som administreras av Energimyndigheten. Priset på fjärrvärme bestämdes före regelreformen av elmarknaden den 1 januari 1996 av den kommunala självkostnadsprincipen enligt kommunallagen. Denna princip innebär att kommunala avgifter inte får överstiga (de nödvändiga) kostnaderna för verksamheten inkl. skälig avkastning på investerat kapital. Denna reglering kom att upphöra efter tidpunkten för elmarknadsreformen.

Konkurrensverket har därefter i rapporter om effekterna av regelreformen av elmarknaden föreslagit att en prisreglering återinförs på fjärrvärmeområdet. Därutöver har verket föreslagit att det skapas ökad transparens på energiområdet genom att transport av el på nätet (nätverksamhet) tydligare avskiljs från den konkurrensutsatta verksamheterna hos energiföretagen. Vidare har Konkurrensverket föreslagit en öppen redovisning av principerna för prissättningen inom nät- och fjärrvärmeområdet.

Förslagen innebär att tillsynsmyndigheten och kunderna ges bättre möjligheter att motverka att priserna blir oskäligen vilket, som nämnts, är en viktig förutsättning för att motverka korssub-

---

<sup>72</sup> För ett närmare studium av teorin bakom prisregleringar kan hänvisas till exempelvis *Regulatory Reform - Economic Analysis and British Experience*, Mark Armstrong, Simon Cowan m.fl.; 1994

ventionering och få en väl fungerande konkurrens vid produktion och försäljning av el.<sup>73</sup>

### *Erfarenheter av prisreglering*

När man bedömer prisregleringar på monopolområden är det viktigt att ta del av erfarenheter från tidigare prisregleringar i Sverige. Ett exempel är transportbranschen. I princip hela transportnäringen – bl.a. busstrafik, inrikesflyg, taxi och godstransporter med lastbil – har omfattats av prisregleringar. Vid tillämpningen av dessa prisregleringar var det oftast inte möjligt för den prisreglerande myndigheten att bestämma ett skäligt eller rimligt pris utan negativa effekter på resursanvändningen. Därför utvecklades en ordning som innebar att myndigheten beräknade en prisändring (nästan alltid en prishöjning) utifrån kostnadsutvecklingen sedan närmast föregående tidpunkt för prisändring med avdrag för en skattad produktivitetökningsökning. Därmed fanns risken att ett högt pris konserverades.<sup>74</sup>

Prisregleringarna i kombination med bristande konkurrens innebar att företagens kostnadsökningar relativt lätt kunde "överbäras" på konsumenterna genom prishöjningar. Detta torde ha bidragit till ett minskat incitament hos företagen att motverka eller hindra kostnadsökningar för verksamheten. Exempelvis visas i en undersökning<sup>75</sup> ett starkt positivt samband mellan prisregleringen av taxiresor och lönenivå för taxichaufförer jämfört med förare som arbetade inom konkurrensutsatta transportområden (firmabilstrafik m.m.).

---

<sup>73</sup> Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag (2000:1). Energimyndigheten skall enligt ett regeringsuppdrag redovisa utvecklingen på den s.k. värmemarknaden med avseende på priser, konkurrensförhållanden, bränsleslag, utsläpp av koldioxid m.m. Rapporteringen skall göras vartannat år och startade hösten 2001.

<sup>74</sup> Taxi efter avregleringen – En studie av konkurrensförhållanden (1992:1), Statens pris- och konkurrensverk; Inrikes fjärrtrafik med lastbil – en studie av fåtalsdominans och prissamverkan (1991:9), Statens pris- och konkurrensverk; Svensk inrikes transportmarknad 1989, Statens pris- och konkurrensverk, Transporter 1986 och Transporter 1985 (1987:1 resp. 1986:3), Statens pris- och kartellnämnd. Flertalet prisregleringar på transportområdet slopades vid olika tidpunkter under åren 1972-1990.

<sup>75</sup> Taxi och flyg - effekter av regleringar (1987:4), Statens pris- och konkurrensverk. Fri prissättning på taxiresor infördes från den 1 juli 1990. Ett starkt skäl till omregleringen av taxinäringen och flera andra transportbranscher var att erfarenheterna visade att det var svårt för det allmänna att genom regleringar anpassa utbudet av transporter till efterfrågan. Det medförde t.ex. inom taxi att resenärerna ofta fick vänta lång tid för att få taxibil.

Det svaga motståndet mot kostnadsökningar bör ses mot bakgrund av att myndigheten var nödsakad, bl.a. av resursskäl, att oftast behandla företagen i en bransch enhetligt. Det innebar att enhetspriser fastställdes för samtliga företag i branschen utifrån samma kalkylförutsättningar och andra normer. Det var inte möjligt att behandla varje företag utifrån företagets specifika produktions- och efterfrågeförhållanden. Därför kunde även mindre effektiva företag få täckning för sina kostnader.<sup>76</sup>

### *Sotningstaxor*

Som ett exempel på svårigheter med att reglera fram "rätt pris" kan tas sotningstaxorna. Den ordning som valts för att fastställa taxorna är i vissa avseenden unik jämfört med tidigare och nuvarande prisregleringar på andra områden. Först bör framhållas att det som regel är en grannlaga och resurskrävande uppgift för en utomstående part, i detta fall en kommun och ibland en skiljenämnd, att kontrollera eller verifiera kostnaderna för en viss verksamhet. Detta gäller särskilt i de fall ett företag säljer flera produkter som till stora delar har gemensamma kostnader som bl.a. rör produktion av olika tjänster (personal m.m.), administrativa funktioner och lokaler.

Sotningsföretag bedriver ofta annan verksamhet vid sidan av de tjänster som kan kopplas till monopolområdet. Det kan därför vara svårt att utröna vad kostnaderna (och lönsamheten) är för monopoltjänsterna. Generellt gäller att de företag som omfattas av en prisreglering har ett informationsövertag över den aktör som fastställer priset.

Med hänsyn härtill kan det antas att skiljedomsförfarande blir ett vanligt instrument för att lösa tvister som rör sotningstaxor. Att använda skiljedomsförfarande som prisregleringsinstrument är dock inte ändamålsenligt, bl.a. med hänsyn till kravet på en resurssnål administration av prisregleringar. Kostnaderna för prisregleringen inkl. parternas tvister får i slutändan betalas av konsumenterna. Den nuvarande ordningen har en negativ påverkan på effektivitets- och produktivitetsförhållandena.

---

<sup>76</sup> Möjligheterna att inom ramen för nuvarande reglering av läkemedelspriser bedöma vad som är skäligen pris redovisas i Konkurrensverkets rapport Konkurrens vid försäljning av läkemedel (1999:4).

*Sammanfattande bedömning*

Det är svårt och inte alltid möjligt att kartlägga sambandet mellan kostnader och pris för en verksamhet. Detta gäller särskilt när verksamheten drivs tillsammans med andra verksamheter inom samma organisation. Konkurrensverkets erfarenheter av prövning enligt konkurrenslagen av fall som rör s.k. underprissättning ger stöd för dessa slutsatser.<sup>77</sup> Internationella erfarenheter är likartade.

Dessa förhållanden talar för att man så långt som möjligt bör undvika att bestämma priser på varor och tjänster genom olika former av prisreglering. I stället bör man eftersträva att införa konkurrenslösningar. Detta är dock inte möjligt på områden som är naturliga monopol.

---

<sup>77</sup> Underprissättning prövas mot förbudet i konkurrenslagen mot att missbruka en dominerande ställning på marknaden (se bilaga 1).

## 3 Hur stor del av ekonomin är konkurrensutsatt?

### 3.1 Privat och offentlig sektor

Det finns ingen statistik som direkt ger svar på frågan om hur stor del av den svenska ekonomin som är konkurrensutsatt. Brist på sådan statistik i kombination med frågans komplexitet medför att svaret får sökas via uppgifter som rör andelen konkurrensutsatt verksamhet inom den privata, kommunala resp. statliga sektorn. Det finns dock inga heltäckande uppgifter för enskilda sektorer men det är ändå möjligt att ge en tämligen god bild på andelen konkurrensutsatt verksamhet i den svenska ekonomin.

Ett underlag för beräkningarna är att redovisa verksamheter som drivs utan inslag av konkurrens (se kapitel 2). Detta gäller främst verksamheter som bedrivs inom statsförvaltningen, kommuner och landsting. I avsnitt 3.3 beräknas den del av den offentliga sektorn, mätt från kostnadssidan, som inte är konkurrensutsatt.

Ett grovt mått på den konkurrensutsatta delen av ekonomin är andelen sysselsatta i den privata sektorn. Det används i en internationell jämförelse i departementsrapporten *Benchmarking av näringspolitiken* (Ds 2000:12).<sup>78</sup> För att belysa omfattningen av den konkurrensutsatta delen beräknas i studien, utifrån antalet sysselsatta, den offentliga sektorns andel av den totala ekonomin.

Det kan vara svårt att i den internationella statistiken särredovisa verksamheter som bedrivs inom den offentliga sektorn. Vad som är offentlig verksamhet har i rapporten bestämts utifrån vad som i Sverige av tradition utförs av staten, kommunerna och landstingen.

---

<sup>78</sup> I rapporten redovisas indikatorer som avser olika verksamhetsmål med det övergripande målet ekonomisk tillväxt. Ett verksamhetsmål är fungerande marknader och konkurrens.

I den europeiska statistiska nomenklaturen motsvaras detta av följande verksamheter:

Avdelning L: Offentlig förvaltning och försvar

Avdelning M: Utbildning

Avdelning N: Hälso- och sjukvård, sociala tjänster, veterinärverksamhet

Uppgifterna, som framtagits av EU:s statistiska kontor (Eurostat), visar att Sverige 1998 var det land i EU som hade lägst andel sysselsatta i privat sektor. Efter önskemål av Konkurrensverket har Statistiska Centralbyrån (SCB), med stöd av Eurostats undersökningar, tagit fram motsvarande uppgifter för år 2000. Även detta år hade Sverige lägst andel privat sektor, 68 procent. Den för hela EU genomsnittliga andelen sysselsatta inom den privata sektorn var 76 procent år 2000. I Sverige var alltså andelen åtta procentenheter mindre, vilket motsvarar ca 300 000 anställda.

Det bör noteras att det i många länder, däribland Sverige, i viss utsträckning förekommer privat verksamhet inom både undervisning (skola) och vårdsektorn. Det betyder att redovisad andel privat sektor utgör en viss underskattning.

Ca 32 procent av den svenska ekonomin år 2000 utgjordes således av offentlig sektor mätt utifrån antalet sysselsatta. Om man i stället relaterar den offentliga sektorns konsumtion och investeringar till bruttonationalprodukten (BNP) erhålls nästan samma procenttal för Sveriges del eller ca 28 procent år 2000. Sverige hade även räknat på detta sätt högst andel offentlig sektor bland de undersökta europeiska länderna.<sup>79</sup>

OECD framför i sin länderrapport i mars 2001 att Sveriges långsiktiga nedgång i BNP per invånare delvis kan förklaras med den höga andelen offentlig konsumtion i förhållande till BNP. Med hänsyn härtill framhålls i rapporten vikten av upphandling av offentlig verksamhet och en effektiv konkurrens mellan privata och offentliga utförare.<sup>80</sup> Sambandet mellan fungerande konkurrens och tillväxt berörs i avsnitt 1.1 och 7.1.1.

---

<sup>79</sup> Economic Surveys Sweden, OECD, March 2001

<sup>80</sup> Ibid.



### 3.2 Förnyelsen av den offentliga sektorn

Det har bedrivits ett betydande förändrings- och förnyelsearbete inom de kommunala och statliga sektorerna de senaste 10 - 15 åren. Antalet anställda inom statsförvaltningen har under 1990-talet minskat från ca 410 000 till 226 000.<sup>81</sup> Ett centralt inslag i utvecklingen inom främst den kommunala sektorn är att konkurrenslösningar och marknadsliknande verksamhetsformer införts. Utvecklingen har bl.a. inneburit följande.

- Förnyelse av den traditionella förvaltningsformen genom nya styrformer – t.ex. beställar- utförarorganisationer, decentralisering och s.k. brukarinflytande genom införande av valfrihetsmodeller (kundvalssystem).
- En ökad andel alternativa driftsformer i privat regi men med fortsatt offentlig finansiering.
- Strukturella åtgärder såsom nedläggning och sammanslagning av verksamheter och myndigheter samt bildandet av nya myndigheter.
- Regelreformer av marknader där bl.a. en statlig monopolaktör haft ensamrätt att bedriva verksamheten.
- Bolagisering av myndigheternas affärsverksamhet.
- Avkommunalisering av verksamheter, dvs. avveckling av kommunens eller landstingets ägande och finansieringsansvar.

Ett av flera syften med förändringsarbetet har i de flesta fall varit att effektivisera den offentliga verksamheten. Ett medel för att nå detta syfte har varit att tillämpa konkurrenslösningar. Dessa är främst av två slag: anbudskonkurrens- eller entreprenadmodellen samt valfrihetsmodellen. Den senare modellen innebär att brukarna ges möjlighet att fritt välja bland olika utförare av verksamheten.

Åtgärden att separera myndighetsutövning från affärsverksamhet och bolagisera den senare verksamheten syftar oftast till att ge

---

<sup>81</sup> Antalet anställda inkl. affärsverken men exkl. försäkringskassorna; Regeringens förvaltningspolitik, skrivelse till riksdagen den 30 augusti 2001, 2000/01:151

klarare och mer likvärdiga spelregler för affärsverksamheten i förhållande till konkurrerande verksamhet. Genom bolagiseringen undviks också att den konkurrensutsatta verksamheten får fördelar, t.ex. genom att budgetmedel används för att subventionera denna verksamhet. En annan fördel med bolagisering är den ökade transparens som skapas med avseende på verksamhetens prissättning och lönsamhetsförhållanden.

Konkurrensutsättning av offentliga verksamheter genom upphandling och entreprenadlösningar är vanligast inom den kommunala sektorn. Det är också nästan enbart inom denna sektor som dokumenterade erfarenheter finns av konkurrensutsättning vid sidan av de uppföljningar som gjorts av regelreformerade marknader.

Statliga aktörer har berörts av konkurrenslösningar genom att bl.a. elmarknaden, tele och postområdet samt vissa delar av järnvägstrafiken regelreformerats. Konkurrensutsättning av statlig verksamhet genom upphandlingsförfarande har skett i begränsad omfattning. Det gäller främst Vägverkets produktionsenheter och enskilda myndigheters stödfunktioner, bl.a. lokalvård.

Nedan beskrivs kort anbudskonkurrens- eller entreprenadmodellen och valfrihetsmodellen. Syftet är att ge en bakgrund till den fortsatta redovisningen som gäller beräkning av andelen konkurrensutsatt offentlig verksamhet och hur mycket som skulle kunna konkurrensutsettas.

### 3.2.1 Entreprenad- och valfrihetsmodellerna

#### *Entreprenadmodellen*

Entreprenadmodellen innebär att verksamheter som drivs av stat, kommuner och landsting i egen regi upphandlas genom anbuds-tävlan där den offentliga aktören kan delta med eget bud. Staten eller kommunen är beställare och har i anbuds- eller förfrågningsunderlaget normalt preciserat eller bestämt kvaliteten på verksamheten. Med denna modell ges möjlighet att uppnå lägsta kostnad eller pris för verksamheten vid given kvalitet. Modellen har tillämpats främst för hårda verksamheter men även mjuka verksamheter såsom sjukvård och äldreomsorg.

Det ligger i sakens natur att den aktör som utses till vinnare av anbudstävlingen får bedriva verksamheten utan konkurrens från andra aktörer under avtalstiden. Hur lång denna skall vara för att bäst tillgodose det allmännas intressen och konsumentnyttan har på senare år kommit att bli en allt viktigare fråga i takt med att en ökad andel av den offentliga verksamheten blivit konkurrensutsatt. Av stor betydelse är marknadsens struktur- och konkurrensförhållanden.

Beställaren måste beakta möjligheterna att tillgodogöra sig en rimlig andel av sådana effektivitetsvinster som följer av nya organisationslösningar, innovationer etc. inom branschen. När avtalsperioden är förhållandevis lång ökar kraven från leverantörshåll att reglera priset via olika kostnadsindex. Dessa speglar normalt inte produktivitetsförändringar. En förnyad anbudstävlan med fungerande konkurrens löser problemet. Detta talar för en kort avtalstid.

Avtalstiden kan dock även behöva bestämmas med hänsyn till leverantörens möjligheter att finansiera nödvändiga investeringar för entreprenaden. Det gäller kanske främst på områden där kommunen eller landstinget svarar för en stor eller dominerande andel av företagets intäkter eller rentav är enda beställare eller kund. En alltför kort avtalsperiod på områden som förutsätter kostsamma investeringar kan begränsa antalet anbudsgivare. Vidare skall behovet av kontinuitet för vårdtagare inom vård och omsorg beaktas. Detta talar för relativt långa avtalsperioder.

#### *Valfrihetsmodellen*

Valfrihetsmodeller tillämpas bl.a. inom barnomsorg, barn- och ungdomsvård, skola och äldreomsorg. Modellen innebär att elever, föräldrar, vårdtagare m.fl. ges möjlighet att själva välja utförare. Dessa har genom olika förfaranden godkänts att utföra berörd verksamhet.

Utförarens prestationer bestäms vad gäller omfattning och kvalitet utifrån olika lagar och i vissa fall av kommunen eller landstinget. Kommunen eller landstinget står för hela eller större delen av finansieringen och betalar en förutbestämd ersättning till utföraren i den utsträckning denne anlitas av brukarna. Finansieringen administreras ofta med stöd av ett checksystem. Ersättningen till utförarna, som skall vara densamma för likartade prestationer, kan ha fastställts antingen med utgångspunkt från de kommunala enheternas

kostnadsnivå eller från den nivå som uppnåtts vid tidigare upphandlingar.

Valfrihetsmodellen har fördelen att den, vid en på förhand bestämd kostnad för en viss prestation, ökar incitamentet hos utföraren att göra sitt bästa. Valfrihetsmodellen medför således i första hand en kvalitetskonkurrens mellan olika utförare och inte en kostnads- eller priskonkurrens. Problem kan uppstå om efterfrågan avviker från den volym som budgeterats. Det kanske största problemet uppstår när efterfrågan blir större än det planerade utbudet. Resultatet blir antingen oplanerade kostnadsökningar för det allmänna eller köer för brukarna.

Det har ifrågasatts om inte ett upphandlingsförfarande enligt LOU måste föregå kommunens val av utförare vid tillämpning av valfrihetsmodellen inom vård- och omsorgsområdet. Denna fråga tas upp i avsnitt 6.7.

### 3.3 Statlig och kommunal verksamhet

#### 3.3.1 Mätproblem

Nedan har beräknats den del av den offentliga sektorn, mätt utifrån kostnadssidan, som bedrivs utan inslag av konkurrens.<sup>82</sup> Vidare har uppskattats hur stor del som skulle kunna konkurrensutsättas. Beräkningen har gjorts bl.a. utifrån uppgifter om den andel kommunal verksamhet som drivs i entreprenadform eller av alternativa utförare i ett valfrihetssystem. Denna andel är dock inte något precist mått på hur stor del av den kommunala verksamheten som är konkurrensutsatt. Överföringen av verksamheten till annan utförare än kommunen/landstinget kan ha skett genom upphandling utan

---

<sup>82</sup> Definitionen av offentlig sektor är inte en gång för alla given. I nationalräkenskaperna görs en avgränsning till statliga och kommunala myndigheter. Det kan diskuteras om inte denna avgränsning är för snäv. Exempelvis finns ett stort antal offentligägda bolag som drivs i monopolform med stöd av särskilda regler, vilket har motiverats utifrån olika samhälleliga mål. Flertalet kommunala bolag skall följa rättsprinciper i kommunallagen, t.ex. självkostnads- och lokaliseringsprincipen. Energi- och bostadsföretag (allmännyttan) samt trafikföretag svarar för mellan 80 och 90 procent av de kommunala bolagens omsättning på totalt ca 130 miljarder kronor år 2000. Regelreformen av elmarknaden inkl. fjärrvärmen innebar att området inte längre tillhör kommunernas obligatoriska verksamhet (se fotnot 12). Trafikföretagen har antingen en beställarfunktion eller en producentroll. Det finns även andra kommunala bolag med enbart en beställarroll och som rör inköp av produkter med offentlig finansiering. Sådan bolagiserad verksamhet får anses höra till den offentliga sektorn.

inslag av konkurrens, s.k. direktupphandling. Denna fråga utvecklas närmare i avsnitt 7.4.3.

En kommunal enhet kan ha deltagit i kommunens anbudstävlan om att bedriva enhetens verksamhet. Om resultatet blev att enheten vann anbudstävlingen kan man hävda att den kommunala verksamheten är konkurrensutsatt, även om förutsättningarna för den kommunala enheten inte kan likställas med villkoren för ett privat företag som utför tjänster på en konkurrensmarknad. Det framgår dock inte av statistiken hur stor del av den kommunala verksamheten som är konkurrensutsatt i denna mening.

Det är även svårt att beräkna graden av konkurrensutsättning vid tillämpning av valfrihetsmodellen. Om t.ex. en kommun har ett betydande antal fristående gymnasieskolor som har ett elevantal som motsvarar 15 - 20 procent av det totala antalet elever i kommunen, skall då hela gymnasieskolan i kommunen anses vara konkurrensutsatt? Det beror bl.a. på möjligheterna att starta friskolor och möjligheterna kan förändras över tiden. När valfrihetsmodellen tillämpas har enbart kommunens kostnader för ersättning till de alternativa utförarna tagits med vid beräkningen av den konkurrensutsatta andelen.

Tillgängliga uppgifter om ekonomiska transaktioner ger ändå möjligheter att bedöma förutsättningarna för att öka konkurrensinslaget i statsförvaltningen och den kommunala sektorn.

### 3.3.2 Hur mycket kan konkurrensutsättas?

Statsförvaltningens samt kommunernas och landstingens produktionsvärde uppgick till sammanlagt 612 miljarder kronor år 2000.<sup>83</sup> De statliga affärsverken<sup>84</sup> och de offentligägda bolagen ingår inte.<sup>85</sup> Av produktionsvärdet avsåg 220 miljarder förbrukning, dvs. inköp

---

<sup>83</sup> Statistiska Meddelanden NR 10 SM 0101, SCB

<sup>84</sup> Dessa var år 2000: Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens Järnvägar (SJ) och Svenska Kraftnät. SJ bolagiserades den 1 januari 2001.

<sup>85</sup> De statliga bolagen, med undantag för verksamheter som är legala och naturliga monopol, har i de flesta fall konkurrens från andra aktörer. Det kan även sägas om de kommunala bolagen. Deras främsta kund är i många fall den egna kommunen eller det egna landstinget. Kommunens eller landstingets köp från egna bolag skall normalt föregås av ett upphandlingsförfarande enligt LOU. Det är oklart i vilken utsträckning lagen följs. Det är dock inte möjligt att ”finjustera” kalkylen med hänsyn till detta förhållande. (Se även fotnot 82.)

av varor och tjänster. Om man antar att samtliga inköp har föregåtts av ett upphandlingsförfarande enligt LOU återstår 392 miljarder kronor som motsvarar i princip kostnaderna för ej konkurrensutsatt verksamhet.<sup>86</sup>

All offentlig verksamhet kan eller får inte konkurrensutsättas. Exempelvis får myndighetsutövning i de flesta fall inte bedrivas utanför myndighetssfären. Det bör också påpekas att det i vissa delar av landet, t.ex. utanför större tätorter och främst i glesbygd, kan finnas ett begränsat antal eller enbart någon enstaka utförare av verksamheten (eller rentav ingen alls) vid sidan av den offentliga aktören. Om konkurrensen fungerar dåligt finns risk att kostnaderna inte minskar för det allmänna eller att kvaliteten på verksamheten inte blir den bästa.

### *Statsförvaltningen*

Statsförvaltningens produktionsvärde uppgick till 181 miljarder kronor år 2000, varav 78 miljarder avsåg köp av varor och tjänster.<sup>87</sup> I detta belopp ingår såväl inköp från externa leverantörer som inköp mellan myndigheter. Omfattningen av konkurrensutsättningen av dessa inköp bestäms med hänsyn till upphandlingsreglerna (se avsnitt 7.4.3). Myndigheternas kostnader med undantag för nämnda inköp, förädlingsvärdet, uppgick således till ca 103 miljarder kronor.

Den statliga verksamheten kan med utgångspunkt från Arbetsgivarverkets klassificering av olika kompetensnivåer indelas i kärnverksamhet och stödkompetens eller stödfunktioner.<sup>88</sup> Den förstnämnda verksamheten utgörs av myndighetsutövning och närliggande uppgifter, t.ex. beställar- och planeringsfunktioner. Stödfunktioner till kärnverksamheten avser bl.a. lokalvård, reception inkl. telefonväxel, drift av IT-system, tryckeriverksamhet och allmän kontorsverksamhet.

---

<sup>86</sup> I realiteten görs en del av de offentliga inköpen utan inslag av anbudskonkurrens enligt LOU (se avsnitt 7.4.3 och 8.3.4).

<sup>87</sup> Statistiska Meddelanden NR 10 SM 0101, SCB. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) uppgick statsförvaltningens inköp till ca 85 miljarder kronor. Ett skäl till det högre beloppet är att detta inkluderar affärsverken som juridiskt kan likställas med en myndighet och även per definition ingår i statsförvaltningen. (Se även avsnitt 8.3.5.)

<sup>88</sup> Enligt Arbetsgivarverket avses med kärnkompetens personal med uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet på olika nivåer.

Ungefär 60 000 personer, dvs. en fjärdedel av det totala antalet anställda i statsförvaltningen, utför enligt Arbetsgivarverket uppgifter som är stödfunktioner. Med hänsyn härtill kan kostnaderna för dessa verksamheter uppskattas till totalt 25 miljarder kronor på årsbasis, exkl. inköp av varor och tjänster.

Vidare har myndigheterna intäkter för verksamhet som utförs på uppdrag av externa kunder. Dessa intäkter uppgår enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) i runda tal till 25 miljarder kronor, inkl. försäljning från affärsverk. Försäljning mellan myndigheter uppgår till totalt ca 10 miljarder kronor exkl. internttransaktioner (främst mellan Försvarets materielverk och Försvarsmakten) för försvarsmateriel på omkring 21 miljarder kronor (se avsnitt 8.3).

De områden som diskuterats här – inköp från externa leverantörer och försäljning mellan myndigheter, uppdragsverksamhet och stödfunktioner – kan alla konkurrensutsättas till stor del. Kostnaderna och intäkterna i dessa verksamheter framgår av tabblån nedan.

	<u>Miljarder kronor</u>
Kostnader för inköp av varor och tjänster <sup>89</sup>	78
Kostnader för stödfunktioner	25
Intäkter av uppdragsverksamhet	25
Intäkter av försäljning mellan myndigheter <sup>90</sup>	10

I avsnitt 8.3 analyseras möjligheterna att öka inslaget av konkurrens i statsförvaltningen. Av analysen framgår att utöver den verksamhet som redan kan anses vara konkurrensutsatt, främst inköp av varor och tjänster från externa leverantörer, skulle verksamheter inom statsförvaltningen med en omslutning på 40 - 45 miljarder kronor kunna konkurrensutsättas.

### *Kommunerna*

Av primärkommunernas totala produktionsvärde på 309 miljarder kronor kan ca 80 procent hänföras till de mjuka sektorerna skola, vård och omsorg (sjuk- och äldreomsorg m.m.) eller omkring

---

<sup>89</sup> Kostnaderna för inköp inkluderar inköp som gjorts mellan myndigheter.

<sup>90</sup> Intäkter av försäljning mellan myndigheter motsvaras av kostnader för inköp men det finns en diskrepans mellan *redovisade* intäkter och kostnader. År 2003 införs motpartsredovisning inom statsförvaltningen för att komma till rätta med detta problem.

250 miljarder kronor. Kommunernas inköp av varor och tjänster uppgick till sammanlagt 102 miljarder år 2000.<sup>91</sup> Förädlingsvärdet (produktion – förbrukning) var alltså 207 miljarder.

#### *Entreprenader och alternativa utförare*

Kostnaderna för entreprenader och köp av verksamhet uppgick till ca 36 miljarder kronor år 1999.<sup>92</sup> Det motsvarar ungefär 11 procent av kostnaderna för driftverksamheten exkl. bidrag och transfereringar (de justerade driftskostnaderna). Entreprenadandelen varierar mellan olika kommuner och t.ex. storstadsområdena har högre andel entreprenader än genomsnittet för kommunerna. För exempelvis Stockholms stad är andelen ca 20 procent.

Andelen entreprenader var högst inom vård och omsorg. Enligt Svenska Kommunförbundet avsåg 13 procent av den justerade driftskostnaden för vård och omsorg verksamheter utlagda på externa utförare 1999. Inom infrastruktur, skydd m.m. var entreprenadandelen 9 procent. Detta område omfattade – förutom infrastruktur – turistverksamhet, miljö- och hälsoskydd, räddningstjänst m.m. Konkurrensutsättningen är betydligt större än inom vård och omsorg när det gäller enbart drift och underhåll av gator, vatten och avlopp samt parker. Enligt en tidigare undersökning av Kommunförbundet var entreprenadandelen 1995 med denna avgränsning 20 procent.<sup>93</sup>

Enligt samma undersökning tilldelades 1995 merparten av sådana drift- och underhållsarbeten externa entreprenörer utan tillämpning av anbudsförfarande. Undersökningen visade att det var vanligt att kommunens avtal med entreprenören förlängdes utan ny upphandling. Mycket talar för att upphandlingsförfarande numera tillämpas i större utsträckning än vad som framgår av denna undersökning.

---

<sup>91</sup> Statistiska Meddelanden NR 10 SM 0101, SCB

<sup>92</sup> Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999, 2001, Svenska Kommunförbundet. För att ett marknadsutnyttjande skall klassificeras som entreprenad måste det enligt Kommunförbundets definition vara fråga om verksamhet av större omfattning. Det krävs också att kommunen har ett huvudansvar för att tjänsterna erbjuds kommuninvånarna och att verksamheten annars skulle ha utförts i egen regi. Entreprenadbegreppet inkluderar extern verksamhet grundat på peng- eller checksystem.

<sup>93</sup> Hårda marknader, Svenska Kommunförbundet, 1997. Undersökningen bygger på en enkät till ett urval av kommuner, av vilka 59 procent svarade. Entreprenad definieras här på ett annat sätt än i förbundets rapport 2001.



Entreprenandelen 1999 för samtliga kommuner (11 procent) var nästan dubbelt så stor som 1990. Detta år uppgick den totala entreprenadvolymer till ca 14 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 6 procent av de justerade driftskostnaderna.<sup>94</sup> Andelen entreprenader eller alternativa utförare inom de mjuka sektorerna – skola, vård och omsorg – var 3 - 4 procent. Inom dessa områden har antalet utförare vid sidan av kommunen ökat de senaste åren.

Det totala antalet verksamma personer inom vård, skola och omsorg var ca 890 000 år 2000, varav ca 113 000 eller 13 procent fanns hos alternativa utförare.<sup>95</sup> Andelen varierade kraftigt mellan olika verksamheter, vilket framgår av tabblån nedan.

<u>Område</u>	<u>Andel %</u>
Barnomsorg <sup>96</sup>	11
- varav förskola	16
Friskola	3
Hälso- och sjukvård	12
Tandvård <sup>97</sup>	64
Äldre- och handikappomsorg	3
Hem för vård eller boende	7

Tandvård jämte paramedicinsk och alternativmedicinsk verksamhet har av tradition många privatpraktiserande utövare. Hem för vård eller boende är ett annat område där alternativ drift är omfattande. Andelen personer verksamma i fristående skolor är lägst av samtliga berörda verksamheter.

Enligt en enkätundersökning som genomfördes av Kommunförbundet 1998 avsåg mer än hälften av landets kommuner att öka andelen alternativa utförare inom de mjuka under den närmaste femårsperioden.<sup>98</sup> De alternativa driftsformerna har i flera kommuner kombinerats med olika former av valfrihetssystem eller kundval. Enligt förbundet hade 30 kommuner infört kundval inom

---

<sup>94</sup> Kommunala tjänsteentreprenader 1990 (1992:4), 1992, Statens pris- och konkurrensverk

<sup>95</sup> Valfärdstjänster i omvandling (SOU 2001:52)

<sup>96</sup> Förskola och fritidshem

<sup>97</sup> Inkl. paramedicinsk personal vid medicinska laboratorier och alternativmedicinska verksamheter.

<sup>98</sup> Valfrihet och kundvalssystem i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar, 2001, Svenska Kommunförbundet

barnomsorgen i mars 2001. Vid samma tid hade 29 kommuner infört valfrihet på skolområdet.

Av den kommunala tjänsteproduktionen kan eller skall myndighetsutövning (beslut i vårdfrågor m.m.) inte konkurrensutsättas. Vidare är det svårt och oftast inte möjligt att konkurrensutsätta beställarfunktionen och givetvis inte funktioner som rör den politiska organisationen. Kostnaderna för dessa funktioner svarar för i storleksordningen 10 - 15 procent av kommunernas totala kostnader inom de mjuka sektorerna. Sannolikt ytterligare 10 - 15 procent av kommunens verksamhet bör eller kan av olika skäl inte konkurrensutsättas, bl.a. för att det lokalt saknas alternativa utförare eller att det finns strategiska motiv att bedriva en del av verksamheten i egen regi.<sup>99</sup>

En konkurrensutsättning kan således gälla 70 till 80 procent av kommunernas verksamhet. Det motsvarar, utöver nuvarande konkurrensutsättning, ett belopp på 150 - 170 miljarder kronor, 120 - 140 miljarder kronor för mjuka verksamheter och ungefär 30 miljarder för hårda.

### *Landstingen*

Landstingens totala produktionsvärde uppgick till 122 miljarder kronor år 2000, varav 40 miljarder kronor avsåg förbrukning, dvs. köp av entreprenader, materiel och tjänster.<sup>100</sup> Hälften av det senare beloppet eller 20 miljarder gällde entreprenader.

Inom landstingen var bl.a. viss läkarvård, lokal kollektivtrafik och vissa stödfunktioner inom hälso- och sjukvården (försörjningsfunktioner inom sjukhus m.m.) konkurrensutsatta genom anbudsupphandling. Sådana funktioner kan vara lokalvård, drift och fastighetsunderhåll, cateringverksamhet m.m. Konkurrensverket har erfarit att mer än hälften av landstingen på senare år beslutat att successivt konkurrensutsätta sjukhusens försörjningsfunktioner, bl.a. genom upphandlingsförfarande (anbudskonkurrens).

---

<sup>99</sup> Dessa antaganden görs i Svenska Kommunförbundets rapport *Konkurrens för fortsatt välfärd?* (2001)

<sup>100</sup> Statistiska Meddelanden NR 10 SM 0101, SCB. Den offentliga konsumtionen inom landstingen uppgick till 133 miljarder kronor. Konsumtionen beräknas som produktionsvärdet med avdrag för försäljning och egenproducerade tillgångar och med tillägg för sociala förmåner, finansierade men inte producerade av den offentliga sektorn.

Konkurrensverket bedömer att ytterligare ungefär hälften av landstingens verksamhet kan konkurrensutsättas. Det motsvarar ca 45 miljarder kronor. Därvid har verket gjort samma typ av antaganden (kostnader för beställarfunktioner m.m.) som redovisas ovan när det gäller kommunernas verksamhet.

### 3.3.3 Sammanfattande bedömning

Det har bedrivits ett betydande förändrings- och förnyelsearbete inom de kommunala och statliga sektorerna de senaste 10 - 15 åren. Det har främst handlat om nya styrformer, alternativa driftsformer, strukturella åtgärder, regelreformer, bolagisering och avkommunalisering. Bland konkurrenslösningar är anbuds- eller entreprenadmodellen och valfrihetsmodellen mest framträdande.

Den privata sektorn utgör närmare 70 procent av den svenska ekonomin. Det innebär att den offentliga sektorn står för cirka en tredjedel. Frågan är vilket utrymme som finns för att öka den konkurrensutsatta delen av ekonomin.

Konkurrensverkets genomgång indikerar att den verksamhet som drivs av statliga myndigheter, kommuner och landsting och som skulle kunna konkurrensutsättas utöver vad som redan skett kan uppskattas omsätta totalt mellan 235 och 260 miljarder kronor (år 2000).

	<u>Miljarder kronor</u>
Statsförvaltningen	40-45
Kommunerna	150-170
Landstingen	45
<i>Summa</i>	235-260

All offentlig verksamhet kan inte konkurrensutsättas. Myndighetsutövning får i de flesta fall inte bedrivas utanför myndighetsfären. Det är också nödvändigt att det finns alternativa utförare och förutsättningar för konkurrens vid tillämpning av konkurrenslösningar. Det kan i sammanhanget noteras att det inom det svenska näringslivet finns allvarliga konkurrensbegränsningar och att det är viktigt

att ytterligare konkurrensutsättning inte leder till att marknader med ett fåtal eller ett dominerande företag skapas.

Det är mot den här bakgrunden inte enkelt att beräkna den realistiska potentialen för att öka konkurrensutsättningen av den offentliga sektorn. De redovisade siffrorna säger inget om de reella förutsättningarna att få fungerande konkurrensmarknader. Ytterligare analyser krävs för en sådan värdering.

## 4 Konkurrenslösningar – erfarenheter

### 4.1 Regelreformerade marknader

#### 4.1.1 Regelreformer och inte avreglering

Med regelreformer av en marknad avses här sådana ändringar av regler som syftar till att ge företagen möjligheter att tävla med varandra om att sälja varor och tjänster till konsumenterna. Sådana regeländringar skall skiljas från den konkurrensutsättning av offentlig verksamhet som redovisas i avsnitt 4.2 nedan.

De regler som ändrats eller liberaliserats har bl.a. styrt produktutbud, genom olika former av etableringskontroll, och prissättning. I den allmänna debatten används ofta begreppet avreglering som ett samlingsord för att marknaden på detta sätt öppnats för konkurrens. Uttrycket är missvisande och ger intrycket att marknaden närmast blivit regellös.

Tvärtom gäller att företagen kan få, och har fått i många fall, fler regler att följa än tidigare. Man kan närmast tala om en reglerad konkurrens. Det är bl.a. en följd av att de flesta marknader som regelreformerats är tjänsteområden där distribution och försäljning av aktuella tjänster ofta förutsätter tillgång till anläggningar av infrastrukturkaraktär som kan vara en s.k. nödvändig facilitet. Normalt förutsätts att det företag som vill bli en effektiv konkurrent på marknaden måste ha tillgång till denna infrastruktur. Den som äger denna har generellt sett stora fördelar på marknaden. För att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens och låga konsumentpriser är det oftast nödvändigt att reglera förutsättningarna, främst tillgänglighet och pris, för att använda infrastrukturen eller faciliteten.

En annan orsak till att många regler krävs efter en regelreformer är att konsumentintresset eller konsumentskyddet kan behöva stärkas. Inom t.ex. el- och telemarknaden samt delar av transportmarknaden (bl.a. järnvägstrafik och taxi) har det successivt införts nya regler för att stärka konsumentens ställning.

Regeländringar som syftar till att införa konkurrens på monopolområden har genomförts i många länder förutom Sverige. Det kan dock sägas att Sverige i flera fall varit bland de första länderna som tagit steget att reformera marknader för att öka konsumentnyttan.

Den regelreformer som genomförts de senaste 10 - 15 åren i Sverige med syfte att skapa konkurrens på olika marknader – t.ex. elmarknaden, nästan hela transportmarknaden (bl.a. inrikes fjärrtrafik med lastbil, inrikesflyget, delar av järnvägstrafiken, lokal och långväga busslinjetrafik), postdistribution och telekommunikation – gäller som nämnts verksamheter som i många fall förutsätter tillgång till anläggningar av infrastrukturkaraktär (elnät, gods- och postterminaler, start- och landningsbanor, spåranläggningar m.m.). Det har stor betydelse för utfallet av en regelreformer och är en viktig orsak till att regelreformer kräver noggranna förberedelser.

#### 4.1.2 Generella erfarenheter

Konkurrensverket har i en rad rapporter, som i de flesta fall gjorts på uppdrag av regeringen, följt upp och analyserat effekterna av att marknader regelreformerats.<sup>101</sup> Med utgångspunkt från dessa och andra rapporter om regelreformer och konkurrensutsättning blir en generell slutsats att de positiva effekterna för konsumenterna överväger i form av ökat utbud och tillgänglighet, nya produkter, bättre service samt sänkta priser. Detta gäller såväl i Sverige som internationellt.<sup>102</sup>

På en del marknader som öppnats för konkurrens har konsumenterna utnyttjat de nya valmöjligheterna i relativt liten utsträckning. Det kan försvaga konkurrensen. En bidragande orsak kan vara

---

<sup>101</sup> Konkurrensverkets uppföljningar och analyser av regelreformerade marknader de senaste fem åren redovisas i rapporterna Start- och landningstider inom flyget (2001:7), Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag (2000:1), Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning (1998:3), Konkurrensen på avreglerade marknader (1996:4) och Fungerar elmarknaden? (1996:3). Vidare kan nämnas rapporten Regulatory reform in Sweden (1997) som gjorts på uppdrag av OECD. Därutöver har Konkurrensverket tillsammans med Post- och telestyrelsen och Konsumentverket undersökt förhållandena på mobiltelemarknaden. Samarbetet har utmynnat i rapporterna Mobiltelemarknaden i Sverige ur ett konsument- och konkurrensperspektiv (sept. 2001) och Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv (1999:7).

<sup>102</sup> Se t.ex. OECD:s arbeten och rapporter om "Regulatory Reform".

osäkerhet inför den nya marknadssituationen och att det upplevs som riskfyllt att byta leverantör och bryta tidigare handlingsmönster. Ett annat skäl är en i vissa fall bristande information om samtliga handlingsalternativ i kombination med en svår genomtränglig prissättning.<sup>103</sup>

En annan iakttagelse är att de företag som tidigare skyddats från konkurrens, genom etableringskontroll eller på grund av ensamrätt att bedriva viss verksamhet, kunnat bygga upp en stark position på marknaden med hänsyn till främst finansiell styrka, gjorda investeringar och kunskap om marknaden. Det kan därför vara svårt för nyetablerade företag på sådana områden, åtminstone i initialskedet, att konkurrera med den etablerade dominanten.

### *Korssubventionering*

Till följd av regelreformen har det ibland uppstått oönskade effekter från konsumentens synpunkt. I Konkurrensverkets rapporter ges förslag för att undanröja problemen. Det har också visat sig att det kan vara svårt att få en väl fungerande konkurrens på marknader som tidigare varit legala monopol. En orsak är i många fall att den tidigare monopolaktören, eller de fåtal företag som före omregleringen getts särskilt tillstånd av statsmakterna att utföra verksamheten, äger erforderliga infrastrukturåtgärningar. Detta utgör, om inte särskilda åtgärder vidtas, ett hinder för nya företagsetableringar.

Elhandel, inrikesflyg, järnvägstrafik, post- och teleområdena utmärks av att företagen kan använda överskott från monopolverksamhet (bl.a. olika former av nätverksamhet) eller sådan verksamhet där man har en dominerande ställning till att subventionera konkurrensutsatta områden, s.k. korssubventionering. En sådan subvention kan snedvräta konkurrensen vilket kan medföra en ineffektiv resursanvändning.

Problemet med korssubventionering gäller även den omreglering som skett av företagshälsovården och vuxentandvården. Dessa områden har genom regeländringarna förvandlats till konkurrensmarknader. Stora aktörer på dessa marknader är ett flertal lands-

---

<sup>103</sup> Konsumentverket och Konkurrensverket har utarbetat informationsskriften *Välja el- och teletjänster* (2000) för att underlätta konsumenternas val av dessa tjänster.

tingsförvaltningar som konkurrerar med privata företag av vilka ett flertal är mycket små. Landstingets vuxentandvård bedrivs intergrerat med den skattefinansierade barn- och ungdomstandvården. Det medför att det är svårt att upptäcka om budgetmedel för denna vård får subventionera landstingets vuxentandvård. Konkurrensverket har fått flera klagomål från privata företag om detta och att konkurrensen mellan landstingets tandvårdsenheter och privata tandläkare inte sker på lika villkor.

#### *Vägning mellan producent- och konsumentintresset*

En regelreformerings som innebär att konkurrens införs på en marknad måste grundas på en avvägning mellan producent- och konsumentintresset och olika samhällspolitiska mål. Det kan vara svårt att göra en fullständig analys, bl.a. på grund av att samtliga effekter kan vara svåra att förutse. Därför är det viktigt att följa upp regelreformerade områden, och det har också gjorts i betydande utsträckning.

Olika intressen kan få olika tyngd vid utformningen av regelverket. Det kan t.ex. innebära att åtgärder som ansetts viktiga från konkurrens- och konsumentsynpunkt bedömts vara för kostsamma ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eller för genomgripande för det allmänna eller producenterna. Det kanske främst gäller åtgärder som rör företagens infrastrukturanläggningar, såsom strukturell separation, och som syftar till en väl fungerande konkurrens (se avsnitt 4.1.3 nedan).

Graden av konkurrens på en marknad påverkar den marknadsmässiga värderingen av företagen. Ett företag som bedriver monopolverksamhet, t.ex. på grund av verksamhet som förutsätter tillgång till anläggningar av infrastrukturkaraktär, och har möjlighet att ta ut höga priser (monopolprissättning) kan få ett högt marknadsvärde. Enligt Industriförbundets och SAF:s rapport Slumrande resurser i kommunala bolag värderades 1997 kommunala nätföretag på elområdet till mellan 10 000 och 14 000 kronor per abonnent vid 0 till 60 meters ledning per abonnent. Motsvarande värde på konkurrensutsatta elhandelsföretag var mellan 500 och 1 500 kronor.

Det redovisade värdet på nätföretag är relativt högt. En slutsats måste bli att dessa företag förväntas av köparen ge hög avkastning på satsat kapital. Det senare har även samband med möjligheterna



att effektivisera verksamheten, tillämpade priser/nätavgifter och utformningen av reglerna för det allmännas prisreglering.

#### 4.1.3 Monopol, transparens och prissättning

För att skapa en hög grad av transparens på marknader som har ett stort inslag av infrastrukturanläggningar och som bl.a. utgör en nödvändig facilitet bör sådana anläggningar skiljas ut från företaget. Här kan nämnas Telias fasta telenät (accessnätet) och gemensamma funktioner (främst stationer) på järnvägsområdet som vid årskiftet 2000/01 överfördes från SJ till AB Swedcarrier.<sup>104</sup> Vidare kan nämnas elföretagen som, vid sidan av den konkurrensutsatta elhandeln, har nät för transport av el och i många fall även fjärrvärmeanläggningar för distribution av hetvatten. Berörda distributionstjänster och användning av infrastrukturen på energiområdet är naturliga monopol (se avsnitt 2.3).

Bland de viktigaste åtgärderna för att främja en effektiv konkurrens på marknader med inslag av infrastruktur och monopol tjänster hör att infrastrukturen, såväl organisatoriskt som funktionellt, skiljs ut från den konkurrensutsatta verksamheten (strukturell separation). Det kan även krävas att infrastrukturen får en fristående huvudman eller ägare.<sup>105</sup> En sådan åtgärd förutsätter normalt att staten genom ägande kan kontrollera företagets struktur.

Ett skäl för (strukturell) separation är den nämnda risken för korssubventionering och att separeringen ökar möjligheterna att upptäcka (och förhindra) denna subventionering. Ett annat skäl är att öka förutsättningarna för utomstående, t.ex. en tillsynsmyndighet på området, att kontrollera (och vid prisreglering) fastställa ett rimligt eller skäligt pris för tjänster knutna till infrastrukturen. Det minskar

---

<sup>104</sup> SJ bolagiserades från den 1 januari 2001 då det bl.a. bildades de tre aktiebolagen SJ AB som ansvarar för persontrafiken, Green Cargo AB för godstrafik och AB Swedcarrier. Det senare företaget har ett antal dotterföretag som övertar all egendom och verksamhet som inte tillhör någon av de två förstnämnda bolagen. (Källa: Konsekvenser av avregleringen inom järnvägstrafiken, Förstudie 2000/01:13, Riksdagens revisorer) Den redovisade bolagsbildningen är av intresse med hänsyn till lagen om offentlig upphandling (LOU) och krav på upphandlingsförfarande (anbudstävlan m.m.). Ett bolag som är upphandlande enhet enligt lagen omfattas av denna vid köp av produkter från andra bolag (se avsnitt 7.4.1).

<sup>105</sup> Slutsatsen får stöd av rapporten A European Market, 1999, Centre for Economic Policy Research, L. Bergman, G Brunekreeft, C. Doyle m.fl. I rapporten förordas en fullständig separation mellan nät och konkurrensutsatt verksamhet och att verksamheterna drivs i separata bolag med skilda ägare.

samtidigt risken för korssubventionering. I begreppet skäligt pris inryms kravet att priset motsvarar en effektivt bedriven verksamhet.

Här bör även framhållas vikten av strukturell separation med hänsyn till att en vertikalt integrerad och dominerande aktör har incitament att utnyttja sitt övertag genom att försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden. Genom att ta ut ett (tillräckligt) högt pris för tillträde till infrastrukturen kan en dominant t.o.m. hindra andra från att vara verksamma på marknaden.

Konkurrensverket har, i syfte att skapa ökad transparens och bättre förutsättningar för en effektiv konkurrens och låga konsumentpriser, lämnat förslag som rör dels en tydligare separation av elnätet från energiföretagens konkurrensutsatta verksamheter, dels att en prisreglering återinförs på fjärrvärmeområdet (se avsnitt 2.3).

Vidare har Konkurrensverket föreslagit att Telias fasta telenät, främst det s.k. accessnätet, skiljs ut ur Teliakoncernen.<sup>106</sup> Förslaget skall främst ses mot bakgrund av att många av konkurrensproblemen inom teleområdet går att härleda till tjänstetillhandahållarnas behov av infrastruktur. Telias dubbla roll som tillhandahållare av tjänster och infrastruktur har varit en återkommande källa till konflikter på telemarknaden och det finns mycket som talar för att Telias kopparbaserade accessnät även i framtiden kommer att vara betydelsefull som tjänstebärare, bl.a. mot bakgrund av den uppgradering av delar av Telias nät som ägt och äger rum för att tillhandahålla s.k. bredbandstjänster.

#### 4.1.4 Vissa konsumentnära tjänster – förslag, klagomålsärenden m.m.

På senare år har elmarknaden inkl. fjärrvärme, inrikesflyget, järnvägstrafiken och mobiltelemarknaden fått en jämförelsevis stor uppmärksamhet från konkurrens- och konsumentsynpunkt. Det beror bl.a. på att dessa marknader svarar för en stor del av konsumenternas utgifter och att det av vikt för den svenska ekonomin att dessa marknader utmärks av effektiva förhållanden. Dessa marknader har också omfattats av ett stort antal utredningar. Nedan

---

<sup>106</sup> Dessa frågor behandlas närmare i Konkurrensverkets rapport Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning (1998:3).

redovisas utredningar inkl. förslag som presenterats under åren 2000 - 2002. Vidare redgörs för principiellt viktiga rättsfall som gäller företags konkurrensbegränsande agerande som prövats med stöd av konkurrenslagen.

### *Elmarknaden och fjärrvärme*

#### *Elmarknaden*

Riksdagens revisorer presenterade i november 2000 en förstudie (2000/01:08) om elmarknadens avreglering. I studien konstaterades att det inte fanns anledning för revisorerna att göra någon ytterligare (fördjupad) granskning på området. Av rapporten framgår att beslutet bl.a. motiveras av att regeringen i budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/2001:1) bedömt att elmarknaden utvecklas i positiv riktning i huvudsak i enlighet med elmarknadsreformens intentioner. Vidare framgår att de problem som återstår att lösa på elmarknaden har i huvudsak identifierats och att regeringen initierat olika åtgärder eller utredningar för att lösa problemen. Bland annat pekades på det arbete som bedrevs av Elnätsutredningen.

I början av 2001 kom Elnätsutredningen med sitt betänkande Elnätsföretag – regler och tillsyn (SOU 2000:90). Utredningen hade bl.a. i uppdrag att analysera behovet av skärpningar av regelverket för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. I betänkandet finns ett konkret förslag för att hindra att nätverksamhet (monopolverksamheten) subventionerar konkurrensutsatt elhandel och elproduktion. Konkurrensverket stöder förslaget som innebär att det inte skall vara tillåtet för majoriteten av styrelseledamöterna i ett nätföretag att också ha styrelsepositioner i elhandels- eller elproduktionsföretag. Vidare skall det inte tillåtas att de båda typerna av företag har en gemensam verkställande direktör.

Förslagen i betänkandet får dock anses helt otillräckliga för att skapa en godtagbar garanti för att få skäligen nätavgifter. Därmed finns även bristande förutsättningar att upptäcka (och förhindra) korssubventionering. Den senare slutsatsen får stöd av en särskild utredning på området och som gjorts inom ramen för Elnätsutredningens arbete. Denna utredning visar att det är näst intill omöjligt att upptäcka korssubventionering. Utredningen stöder i denna del således ovannämnda slutsats och förslag att en väl fungerande

konkurrens på elmarknaden förutsätter att nätverksamhet helt skiljs, organisatoriskt och funktionellt, från annan verksamhet.<sup>107</sup>

I regeringens budgetproposition för 2002 (prop. 2001/02:1) anförts att regeringen kommer att vidta åtgärder för att förbättra konkurrensen på fjärrvärmeområdet. Vidare framhålls att det är av vikt att prisinformation, t.ex. på fjärrvärmeområdet, är transparent och lättillgänglig. Regeringen har därefter i en proposition<sup>108</sup> i november 2001 föreslagit en bättre tillsyn av elmarknaden genom bl.a. ändringar i ellagen (1997:857). Bland förslagen märks, förutom Elnätsutredningens förslag som gäller den nämnda styrelserepresentationen i nät- resp. elhandelsföretag, ökade krav på elföretagens leveranssäkerhet. Vidare föreslås en ändrad inriktning av prisregleringen av nätavgifter.<sup>109</sup>

De två senare förslagen skall ses mot bakgrund av uttalanden i propositionen att distribution av hetvatten är ett naturligt monopol och att monopolprissättning på området därför är en påtaglig risk. Bedömningen av fjärrvärmens marknadsposition inkl. redovisad inriktning av förslagen överensstämmer med Konkurrensverkets analys och tidigare förslag i bl.a. rapporten Konkurrensen i Sverige under 90-talet (2000:1).

Efter regelreformeringsen den 1 januari 1996 sjönk elpriserna kraftigt men kom sedermera, främst under första halvåret 2001, att vända uppåt. Mot bakgrund av utvecklingen på elmarknaden uppdrog regeringen i september 2001 åt en särskild utredare (Elkonkurrensutredningen; N 2001:10) att kartlägga konkurrenssituationen på området. Utredningen kom i början av december 2001 med en första delrapport<sup>110</sup>. Där föreslås bl.a. att en sanktion bör drabba den nätägare som försenar konsumentens byte av elleverantör utöver den givna tidsperioden. Förslaget skall ses i ljuset av att det

---

<sup>107</sup> Konkurrensverkets synpunkter på Elnätsutredningens betänkande (SOU 2000:90) redovisas i verkets yttrande den 23 april 2001 (dnr 95/2001) till Näringsdepartementet.

<sup>108</sup> Propositionen Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn (prop. 2001/02:56)

<sup>109</sup> Ändringen innebär att tillsynen av nätavgifter skall baseras på en jämförelse mellan ett nätföretags intäkter och företagets prestation, den s.k. nätnyttomodellen, i stället för en jämförelse mellan intäkter och kostnader (en kostnadsbaserad prissättning). Konkurrensverket har stött en sådan ändrad inriktning. Det är dock inte enkelt, bl.a. med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter, att tillämpa en prisregleringsmetod som främst baseras på konsumentnyttan och inte i första hand kostnaderna för att utföra berörda tjänster.

<sup>110</sup> Vissa frågor kring kundernas rörlighet m.m.; Dnr N2001:10/U-12; 2001-11-30

varit (och är) ett problem att konsumentens leverantörsbyte fördröjts av nätägare. Konkurrensverket ställer sig bakom förslaget då detta bidrar till ökad kundrörlighet och kan öka konkurrensen på elmarknaden.

Elkonkurrensutredningen kom i mitten av januari 2002 med sitt slutbetänkande.<sup>111</sup> Där visas att det totala elpriset har sjunkit för industrikunder sedan tidpunkten för regelreformen (1996) medan hushållens totala elpris (inkl. bl.a. skatter) har stigit. Det senare beror främst på att elskatten ökat under perioden. Utredningens bedömning är att prisbildning och konkurrens på elmarknaden, vid givna institutionella och andra grundläggande förutsättningar, fungerar förhållandevis väl idag. I betänkandet ges vissa förslag till förbättringar av teknisk natur (ökad överföringskapacitet mellan de nordiska länderna m.m.) för att förbättra marknadens funktionssätt.<sup>112</sup>

### *Fjärrvärme*

I regeringens ovannämnda proposition (prop. 2001/02:56) från november 2001 framhålls att regeringen avser att analysera möjligheterna att införa en pristillsyn av värmedistribution. I propositionen nämns även åtgärder som syftar till att öka pristransparensen på området. Som framgår ovan har Konkurrensverket tidigare föreslagit att en pristillsyn återinförs på fjärrvärmeområdet.

Efter elmarknadsreformen har ibland energiföretag, som både säljer el och fjärrvärme, börjat ge fjärrvärmekunder rabatt på fjärrvärmen om kunden även köper hela sitt behov av el till ett förutbestämt pris. För en fastighets- eller villaägare med fjärrvärme är kostnaden för denna betydligt högre än kostnaden för el. Detta innebär att en relativt liten rabatt på fjärrvärme motsvarar en väsentlig kostnadsreduktion eller mycket hög rabatt på el. Av detta följer att energiföretag som säljer fjärrvärme och el med den redovisade rabattkonstruktionen får en klar konkurrensfördel i förhållande till ett företag som endast säljer el.

---

<sup>111</sup> Konkurrensen på elmarknaden (SOU 2002:7)

<sup>112</sup> Förslagen överensstämmer i stora delar med Konkurrensverkets förslag som redovisas i verkets rapport *Fungerar elmarknaden?* (1996:3).

En viktig förutsättning för effektiv resursanvändning på den regelreformerade elmarknaden är att det så långt som möjligt råder konkurrensneutrala villkor för berörda aktörer. Nämnda form av rabattvillkor medför dock en begränsning i fjärrvärmekundernas frihet vid köp av el samtidigt som den skapar inlåsnings effekter och försvårar för konkurrerande elhandelsbolag att verka på marknaden. Rabatterna medför dessutom en diskriminering mellan fjärrvärmekunder.

Konkurrensverket har vid två tillfällen prövat denna typ av rabattsystem. I båda fallen, som gäller kommunala energiföretag, fann verket att energiföretaget missbrukade sin dominerande ställning på fjärrvärmemarknaden genom att tillämpa nämnda rabattsystem och därmed få konkurrens fördelar vid elförsäljningen. Konkurrensverket beslutade att ålägga företagen vid vite att upphöra med förfarandet. I det ena fallet kom verkets beslut<sup>113</sup> att vinna laga kraft, dvs. beslutet kom inte att överprövas i Marknadsdomstolen (MD). I det andra fallet har Konkurrensverkets beslut<sup>114</sup> överklagats till MD.

### ***Inrikesflyget***

Utvecklingen inom inrikesflyget efter omregleringen i mitten av 1992 har med avseende på graden av konkurrens och biljettpriiser inte svarat mot förväntade effekter av omregleringen. Luftfartsverket, Konkurrensverket m.fl. har gjort flera utredningar som rör utvecklingen på området. Det har också funnits anledning för Konkurrensverket att ingripa mot flygföretags konkurrensbegränsande agerande med stöd av konkurrenslagen. Det har främst gällt SAS, den helt dominerande aktören inom inrikesflyget.

Konkurrensverket beslutade i november 1999 att ålägga SAS vid vite av 100 miljoner kronor att upphöra med sitt lojalitetsprogram (eurobonusprogrammet) eller liknande program. Beslutet skall ses mot bakgrund av att verkets analys visade att programmet hade betydande lojalitetsskapande verkan på kundsidan och försvårade etablering av nya aktörer inom inrikesflyget. Den konkurrens-

---

<sup>113</sup> Konkurrensverkets beslut (dnr 533/1998) den 22 december 1998 (Tekniska verken i Linköping)

<sup>114</sup> Konkurrensverkets beslut (dnr 409/2000) den 19 december 2000 (Linde Energi AB)

begränsande effekt som följde av detta medförde en press uppåt på biljettpriserna i inrikesflyget. Konkurrensverket bedömde att förfarandet stred mot förbudet i konkurrenslagen att missbruka en dominerande ställning.<sup>115</sup>

Verkets beslut överklagades av SAS till Marknadsdomstolen (MD). Enligt beslut av MD den 27 februari 2001 (MD 2001:4) ålades SAS vid vite av 50 miljoner kronor att i stora delar upphöra med euro-bonusprogrammet från den 27 oktober 2001. Åläggandet avser i korthet trafik mellan orter i Sverige där SAS eller dess partner möter konkurrens.

SAS har en ägarandel på 25 procent i Skyways som är det största regionalflygföretaget i Sverige. Konkurrensverket har föreslagit att ägarna till SAS, som bl.a. är svenska staten, skall avyttra SAS ägarandel i Skyways i syfte att öka konkurrensen inom inrikesflyget.<sup>116</sup> Konkurrensverket påbörjade under 2000 en undersökning som rör samarbetet mellan SAS och Skyways. Huvudfrågan var om det mellan bolagen gällande samarbetsavtalet var i strid med konkurrenslagen.

En bakgrund är att de båda företagen hade ett långtgående samarbete med ett gemensamt trafiksystem. Skyways kan ses som en potentiell konkurrent till SAS. Konkurrensverket beslutade den 4 januari 2002, efter att ändringar genomförts i avtalet, att ge ett s.k. icke-ingripandebesked utifrån konkurrenslagen.<sup>117</sup> Det innebär att avtalet inte strider mot denna lag. (Se även bilaga 1 om icke-ingripandebesked).

Regeringen uppdrog åt Luftfartsverket (Lfv) i maj 2001 att ”kartlägga marknadssituationen för inrikesflyget och hur den påverkar målen för regionalpolitiken och transportpolitiken, samt att lämna förslag på åtgärder”.<sup>118</sup> Utredningsarbetet, som har bedrivits i samråd med Konkurrensverket, utmynnade i rapporten Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen och publicerades i november 2001.

---

<sup>115</sup> Se bilaga 1 där det ges information om konkurrenslagen och vad som kan vara missbruk av en dominerande ställning.

<sup>116</sup> Förslaget redovisas i rapporten Konkurrensen i Sverige under 90-talet (2000:1).

<sup>117</sup> Konkurrensverkets dnr 768/2001 och 726/2000

<sup>118</sup> Regeringsbeslut den 31 maj 2001, Näringsdepartementet (N2001/5785/TP)

I rapporten konstateras att förväntningarna om ökad konkurrens och därmed lägre biljettpriser i inrikesflyget till följd av regelreformen på området i mitten av 1992 inte har infriats. Konkurrensen är ytterst begränsad med SAS som helt dominerande aktör och biljettpriserna har ökat. Här framhålls att biljettpriser (listpriser) som tillämpas av SAS för affärsresenärer är på samma nivå som i övriga Europa. För privatpersoner är priserna i vissa fall lägre än i många andra länder.

Lfv föreslår flera åtgärder i syfte att öka konkurrensen. Ett av förslagen är att lojalitetsskapande bonusprogram för flygföretag som verkar på konkurrensutsatta inrikeslinjer bör avskaffas.<sup>119</sup> Vidare pekas på problemet med ett begränsat antal start- och landningstider (slots) för nyetablerade flygföretag och att detta förutsätter att flygets långsiktiga kapacitetsbehov säkerställs. Vidare föreslås olika former av offentligt stöd till flygföretag.

Utredningen visar att det finns förutsättningar för konkurrens i det svenska inrikesflyget.<sup>120</sup> Det är dock inte ett tungt argument att förklara (eller försvara) de höga biljettpriserna med att dessa inte väsentligt avviker från priserna i andra länder i Europa. Slutsatsen skall ses mot bakgrund av att ett 10-tal länder i Europa har ungefär samma marknadssituation som i Sverige på området, dvs. en marknad med synnerligen hög marknadskoncentration (monopol och monopolliknande marknadsformer) och bristande konkurrens. Förslagen som gäller olika stödinsatser till enskilda flygföretag bör analyseras med hänsyn till effekter på konkurrensen, gällande regler m.m. (se avsnitt 7.3).

Lfv pekar i rapporten på bristande tillgång till attraktiva slots som är en avgörande faktor för en ny aktör. Detta är för närvarande ett väsentligt konkurrensproblem inom flyget. Problemet har inte en enkel lösning med hänsyn till gällande regler och de olika intressen som skall sammanvägas.

---

<sup>119</sup> Förslaget är i linje med Konkurrensverkets framförda förslag i rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1).

<sup>120</sup> I *Dagens Industri* den 22 november 2001 uttalar den marknadsansvarige (Barry Barrable) på lågprisflygföretaget Ryanair i Skandinavien att företaget sannolikt startar ett nät i Sverige i mitten av 2002. Den svaga konkurrensen och de mycket höga svenska biljettpriserna framhålls som skäl till planerna som innebär att omkring fyra inrikeslinjer skulle startas.



Konkurrensverket har analyserat möjligheterna att komma till rätta med slotsproblemet. I verkets rapport Start- och landningstider inom flyget (2001:7), som publicerades i december 2001, analyseras tänkbara åtgärder. I rapporten föreslås i syfte att öka omsättningen på slots och underlätta nyetableringar i korthet bl.a. följande.

- Skärp kraven på utnyttjande av slots.
- Prioritera små och medelstora flygtrafikföretag vid fördelning av slots.
- Sänk kraven på utnyttjandegrad av slots för företag som inte har en dominerande ställning och
- se över samordningskommitténs sammansättning och skärp kraven på samordnarens oberoende ställning.

Det kan tilläggas att de nordiska konkurrensmyndigheterna vid ett möte den 6-7 september 2001 beslöt att tillsätta en arbetsgrupp som skall utreda konkurrensförhållandena på flygmarknaden i Norden. Syftet är bl.a. att föreslå åtgärder som främjar en ökad konkurrens. Utredningen avses vara klar under första kvartalet 2002.

### ***Järnvägstrafik***

I december 2000 presenterades en utredning/rapport om effekterna av omregleringen på järnvägsområdet. En slutsats i rapporten Spåren efter avregleringen (KFB-rapport 2000:25)<sup>121</sup> är att införande av konkurrens inom järnvägstrafiken haft både negativa och positiva effekter men att de senare överväger. Bland positiva effekter nämns nytänkande (t.ex. nya lösningar lanseras av tågoperatörer) och minskade kostnader (effektivisering). Bland negativa effekter märks att det allmännas upphandling av olönsam trafik ibland medfört problem för resenärerna, bl.a. med hänsyn till biljettsamordning mellan tågoperatörer.

Införandet av konkurrens inom järnvägstrafiken har genomförts etappvis. Det kan vara en väl avvägd strategi. Här bör dock uppmärksammas att problemet med korssubventionering kan accen-

---

<sup>121</sup> Utredningen har finansierats av Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och Banverket och gjorts av Gunnar Alexandersson, Staffan Hultén m.fl.

tueras om regelreformen innebär att aktörerna får fortsätta bedriva en del av verksamheten i monopolform medan övrig verksamhet blir konkurrensutsatt utan att några särskilda åtgärder vidtas för att hindra en sådan subventionering.

Den senare slutsatsen kan illustreras med ett klagomål Konkurrensverket erhöll kort efter att länsjärnvägarna öppnats för konkurrens. I klagomålet ifrågasatte en liten nystartad tågoperatör om inte SJ missbrukat sin dominerande ställning inom järnvägstrafiken i strid med konkurrenslagen genom att tillämpa underprissättning vid en trafikhuvudmans (sammanslutning av landstinget och länets kommuner) upphandling av olönsam tågtrafik på länsjärnvägar. I detta fall fanns (och finns) möjlighet för SJ att använda överskott i sin monopolverksamhet, den lönsamma interregionala persontrafiken, att subventionera de konkurrensutsatta länsjärnvägarna.

Konkurrensverket startade en undersökning som bl.a. gällde i vilken utsträckning SJ:s anbudspris var kostnadsmissigt motiverat. Undersökningen visade att priset kraftigt understeg kostnaderna för berörd trafik. Enligt verkets uppfattning hade SJ i strid med konkurrenslagen missbrukat sin dominerande ställning genom underprissättning. Detta mål kom att slutligen avgöras av Marknadsdomstolen (MD) i början av 2000 (MD 2000:2). MD:s beslut innebar att SJ skulle betala en konkurrensskadeavgift på 8 miljoner kronor.<sup>122</sup>

### ***Mobiltelemarknaden***

Vidare kan nämnas att Post- och telestyrelsen (PTS), Konsumentverket och Konkurrensverket tillsammans har kartlagt och analyserat en del av de problem som finns på den svenska mobiltelemarknaden. I rapporten, som publicerades i september 2001, konstateras att de svenska priserna på olika slag av mobila teletjänster till slutkund är höga jämfört med andra nordiska länder. Detta gäller särskilt priserna för textmeddelanden (SMS).

Undersökningsresultatet talar för att det finns fortsatt utrymme för ökad konkurrens på marknaden. I rapporten uttalas att eftersom mobiltelemarknaden ännu inte kännetecknas av en väl fungerande

---

<sup>122</sup> Första steget i ärendet var att Konkurrensverket väckte talan hos Stockholms tingsrätt att SJ skulle betala en konkurrensskadeavgift på 30 miljoner kronor då verket ansåg att SJ överträtt förbudet i KL om missbruk av en dominerande ställning genom underprissättning. Se bilaga 1 där fallet beskrivs ytterligare.

konkurrens kommer de tre myndigheterna att fortsätta samarbetet och vid behov förslå åtgärder för att ytterligare stärka konkurrensen till nytta för konsumenterna.

#### 4.1.5 Sammanfattande bedömning

De uppföljningar som gjorts av bl.a. Konkurrensverket beträffande regelreformer på olika områden i syfte att skapa konkurrens visar med vissa undantag på övervägande positiva effekter för samhällsekonomin och konsumenterna.<sup>123</sup> På vissa områden, t.ex. inrikesflyget, har dock utvecklingen gått i fel riktning. En fråga som dock kan ställas är vad som skulle ha gällt om regelreformen inte genomförts, dvs. inrikesflyget hade förblivit en monopolmarknad. Är det t.ex. troligt att biljettpriserna hade varit lägre än i dag. Frågan bör ses i ljuset av tidigare erfarenheter av reglering av produktpriser och svårigheten att bedöma vad som är rimligt pris (se avsnitt 2.5). En liknande fråga kan ställas om produktkvalitet.

Nyetablerade företag på regelreformerade marknader har ofta klagat till Konkurrensverket på en tidigare monopolaktörs agerande från konkurrenssynpunkt. I dessa fall har det ofta gällt att verket prövat ifall det ifrågasatta agerandet varit i strid med konkurrenslagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning. En sådan prövning är i många fall svår och resurskrävande.

Bland verkets klagomålsärenden med koppling till regelreformerade marknader finns ett flertal som gäller att ett dominerande företag vidtagit åtgärder av diskriminerande natur mot nyetablerade företag. I många fall har det varit små företag som drabbats. Konkurrenslagen och närmast lagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning kan vara ett effektivt medel att komma till rätta

---

<sup>123</sup> I regeringens (Finansdepartementets) nationella rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader – Sverige (november 2001), som överlämnats till Kommittén för ekonomisk politik i EU, redovisas att i Sveriges handlingsplan för konsumentpolitiken 2001-2005 betonas att liberaliseringen av tjänster i allmänhetens intresse bör fortsätta. Detta motiveras med att liberaliseringen leder till lägre priser och större valfrihet. Vidare framförs att konsumenterna skall ges bättre förutsättningar att vara aktiva.

Här bör även nämnas Konsumentverkets rapport Tjänste bra? (2000:20) - marknad, kvalitet, och klagomål (konsumenter om nio tjänster), som visar resultatet av konsumenternas inställning till bl.a. regelreformerade marknader. Rapporten ger stöd för nämnda slutsatser om sådana marknader.

med en dominerande aktörs agerande i syfte att begränsa konkurrensen.<sup>124</sup>

På flera av de regelreformerade marknaderna kan dock under en övergångsperiod en väl utformad *särreglering* tillämpad av en för ändamålet inrättad tillsynsmyndighet – såsom för närvarande gäller på energi-, post- och teleområdet – vara ett viktigt komplement till den generella konkurrenslagstiftningen för att komma till rätta med s.k. marknadsmisslyckanden. I dessa fall har Konkurrensverket föreslagit ytterligare åtgärder (och regler) för att främja konkurrens- och konsumentintresset.<sup>125</sup>

Erfarenheterna visar att det i många fall krävs minst lika många regler som tidigare för att få till stånd en väl fungerande konkurrens på en marknad som under lång tid varit ett legalt monopol. Exempel på detta är förutom nyss nämnda områden större delen av transportmarknaden (olika typer av person- och godstransporter) som har ett mycket stort antal regler som styr marknadsaktörernas agerande.

För att uppnå en väl fungerande konkurrens kan det även krävas *strukturella ingrepp* i verksamheten. En sådan åtgärd kan vara att infrastruktur, som bl.a. har karaktären av nödvändig facilitet som nya företag måste ha tillträde till för att kunna konkurrera med dominanten, skiljs ut (organisatoriskt och funktionellt) från övrig verksamhet. Dessa slag av åtgärder minskar behovet av reglering och kontroll av marknaden. En separering av infrastrukturen (monopolverksamhet) och överföring av denna till annan huvudman eller ägare förutsätter normalt att staten via ägande kan kontrollera företagets struktur.

En slutsats blir att ökad uppmärksamhet bör riktas mot möjligheterna till korssubventionering mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet i samband med regelreformerade

---

<sup>124</sup> Ett flertal av Konkurrensverkets beslut som gäller dominantens konkurrensbegränsande agerande relaterat till konkurrenslagen redovisas i verkets rapport Konkurrenshinder för småföretag – en studie av klagomålsärenden (1998:2).

<sup>125</sup> Förslagen redovisas i Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag (2000:1). Här kan vidare hänvisas till artikeln Problems of liberalising the electricity industry, David M Newbery (Department of Applied Economics, Cambridge); forthcoming in European Economic Review 46 (2002). Artikeln visar bl.a. på vikten av en effektiv tillsyns- eller regleringsmyndighet för elmarknaden med hänsyn till områdets komplexitet.

marknader. Denna fråga är också central vid bedömning av nuvarande legala monopol och möjligheterna att öppna ytterligare marknader/områden för konkurrens (se avsnitt 8.5).

Det kan i många fall ta mycket lång tid att utveckla en monopolmarknad till en väl fungerande konkurrensmarknad. Vidare har märkts i vissa fall att främst näringslivet eller kunder med stor inköpsvolym har haft de bästa förutsättningarna, främst i initialskedet efter regelreformen, att utnyttja fördelarna med att verksamheten blivit konkurrensutsatt.

En annan erfarenhet är att det ofta efter en regelreforming måste vidtas särskilda åtgärder för att främja konkurrens- och konsumentintresset. Att man i efterhand kan behöva genomföra korrigerande åtgärder beror bl.a. på svårigheterna att förutse samtliga effekter som följer av regeländringar på en marknad som tidigare har varit en monopolmarknad under mycket lång tid.

Det har också visat sig att den tidigare monopolaktören i många fall utnyttjat sin dominerande ställning på marknaden, ofta i strid med konkurrenslagen, för att hindra att nya aktörer tar sig in på marknaden. En slutsats blir att vid utformningen av det nya regelverket för marknaden kan ibland ha underskattats framtida omfattning av dominantens konkurrensbegränsande agerande.

Därutöver bör framhållas att en väl fungerande konkurrens förutsätter bl.a. att konsumenterna är välinformerade om produktalternativen med avseende på pris och kvalitet och vill göra ett val.

## 4.2 Konkurrens i offentlig sektor

### 4.2.1 Få utvärderingar av statlig verksamhet

De undersökningar som gjorts om konkurrensutsättning av verksamheter med koppling till den offentliga sektorn gäller – vid sidan av redovisade erfarenheter av en del sådana verksamheter som öppnats för konkurrens genom regelreforming – i allt väsentligt den kommunala sektorn. Införande av konkurrens i statlig verksamhet har främst varit följderna av regelreforming av olika marknader. En bakgrund är att ett tidigare statligt affärsverk såsom Posten, Televerket och Vattenfall haft ensamrätt att bedriva en viss verksamhet.

Affärsverken har omvandlats till bolag och berörda områden har öppnats för konkurrens genom en regelreformer.

Det skulle kunna hävdas att konkurrensutsättning av statliga myndigheters verksamhet kan gälla sådana fall när myndigheten börjar sälja tjänster i konkurrens med privata företag. Dessa frågor som rör den statliga uppdragsverksamheten behandlas i avsnitt 8.3.2 - 8.3.4. Det finns dock, såvitt verket känner till, ingen samlad redovisning av effekterna av sådan uppdragsverksamhet. Därvid avses i första hand hur kostnaderna för uppdragsverksamheten påverkats vid oförändrat produktutbud (volym och kvalitet) eller vilken lönsamhet uppdragsverksamheten har.

Konkurrensverket har enbart funnit en undersökning som rör kvantifiering av effekterna av konkurrensutsättning av en verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter. Undersökningen avser lokalvård (städning) och redovisas i avsnitt 8.3.7.

Ett begränsat antal studier har således gjorts som rör konkurrensutsättning av verksamheter som drivs av statliga myndigheter. I vissa fall drivs dock samma eller likartade verksamheter såväl i kommunal som statlig sektor. Erfarenheter på det kommunala området som rör sådana verksamheter bör i hög utsträckning kunna överföras att gälla statsförvaltningen.

Det var främst i början av 1990-talet som det kan spåras en markant ökad tillämpning av konkurrenslösningar som gällde kommunernas och landstingens egenregi-verksamhet. De exempel på konkurrensutsättningar i kommunal sektor som finns före 1990 gäller främst tekniska verksamheter, bl.a. avfallstransporter och kollektivtrafik.

Det finns ingen heltäckande redovisning av erfarenheterna i Sverige som gäller konkurrensutsättning av verksamheter inom den offentliga, främst kommunala, sektorn. I det följande ges en redovisning av ett stort antal undersökningar, utredningar etc. som rör det kommunala området och som dokumenterats i olika rapporter. En ambition har varit, trots "kortformen", att ge en så rättvisande bild som möjligt av erfarenheterna och lyfta fram sådana förhållanden som kan förklara redovisade resultat.

## 4.2.2 Kommunal verksamhet – svenska erfarenheter

### *Inledning*

I detta avsnitt redovisas erfarenheter i Sverige av tillämpning av konkurrenslösningar i verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting. Bland dessa verksamheter märks äldreomsorg. Ytterligare erfarenheter av konkurrenslösningar inom äldreomsorgen redovisas även i avsnitt 6.4 - 6.6. Redovisningen i denna del bygger i huvudsak på redogörelser av Utredarhuset AB och Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE) och har gjorts på uppdrag av Konkurrensverket.

I avsnitt 4.2.3 redogörs för två relativt omfattande undersökningar i Sverige och som rör kommunalanställda och deras uppfattning om sin arbetssituation eller arbetsvillkor med hänsyn till konkurrensutsättning av verksamheten, byte av arbetsgivare m.m. I avsnitt 4.2.4 redovisas erfarenheter av konkurrensutsättning av kommunal verksamhet i några andra länder.

### *Undersökningar, rapporter m.m.*

Entreprenadandelen i den kommunala sektorn uppgick till ca 6 procent av de totala driftskostnaderna år 1990. Erfarenheter av entreprenader inom den offentliga sektorn fanns vid denna tid i huvudsak publicerade i utländska, främst amerikanska och engelska, rapporter. I det följande görs, med början av 1990-talet, en sammanfattande redovisning av svenska erfarenheter i kronologisk ordning.

#### *Statens pris- och konkurrensverk (SPK)*

SPK har i en rapport, som visade omfattning och erfarenheter av tjänsteentreprenader inom kommuner och som gällde både hårda och mjuka verksamheter, redovisat exempel på uppnådda kostnadsbesparingar vid upphandling.<sup>126</sup> Kvaliteten efter genomförda upphandlingar var i princip oförändrad eller förbättrad jämfört med situationen före upphandlingen. Nedan redovisas berörda verksamheter och kostnadsbesparing i procent.

---

<sup>126</sup> Kommunala tjänsteentreprenader 1990 (1992:4), 1992, Statens pris- och konkurrensverk

*Tekniska verksamheter*

Vaxholms kommun; teknisk verksamhet	3
Åre kommun; fastighetsdrift o gatuunderhåll	10-19
Täby kommun; gatu- park- o VA-underhåll	10
Stockholm (Västerort); part- o gatuunderhåll	10
Salems kommun; teknisk förvaltning	15

*Fritidsverksamhet*

Stockholms stad; idrottshall (i föreningsregi)	13
Stockholms stad; campingplats (arrenderad)	15

*Barnomsorg*

Göteborgs kommun	10-15
Stockholms stad	10

*Hemtjänst*

Stockholms stad; boendeservice	8
Stockholms stad; trygghetslarm	30

Som framgår av sammanställningen uppgick kostnadsminskningarna i de flesta fall till 10 procent eller mer. Av SPK:s rapport framgår att vid sidan av konkurrensen vid upphandlingen kunde även den process som föregick upphandlingen ofta leda till kostnadsbesparingar. Det senare var en effekt av att beställaren, dvs. kommunen, normalt var tvungen att i förväg precisera den verksamhet som skulle upphandlas. Här identifierades funktioner och kostnader som inte ansågs nödvändiga att behålla med hänsyn till syftet med verksamheten och givna kostnadsramar.

*Industriens Utredningsinstitut (IUI)*

En av de första mer omfattande utvärderingarna i Sverige av effekterna av upphandling av kommunala entreprenader (mjuka verksamheter) gjordes av IUI (Stefan Fölster m.fl.) i början av 1990-talet och redovisades i rapporten Sveriges systemskifte i fara? (1993). Utvärderingen baserades på 96 kommunala entreprenader/verksamheter, varav 60 hade konkurrensutsatts och övriga ingick i undersökningen som en jämförelse- eller kontrollgrupp.

I rapporten konstateras att konkurrensutsättningen i allmänhet medförde en effektivisering av verksamheten. De största kostnadsminskningarna erhöles vid upphandlingar där privata entreprenörer hade lämnat anbud och kommunens egen utförarenhet hade deltagit i anbudstävlan. För verksamheter som hade upphandlats i konkur-



rens uppnåddes kostnadsminskningar med i genomsnitt ca 8 procent.

Vidare genomfördes kostnadsbesparingar även i verksamheter som inte hade konkurrensutsatts. Ett skäl var att berörda enheter hade informerats om eller hade insett att verksamheten skulle konkurrensutsättas av kommunen. Den ytterligare kostnadsminskning som uppnåddes i dessa fall vid konkurrensutsättningen var ungefär 3 - 5 procent. Det noterades även att kostnadsbesparingar uppnåddes i vissa fall enbart genom att kommunala utförarenheter fick ta ett större eget ansvar för verksamheten.

Av principiellt intresse är vidare IUI:s slutsatser som gäller s.k. marknadsmisslyckanden. Dessa gällde sådana fall när kommunal verksamhet överförts till privata företag utan inslag av konkurrens eller att avtalsvillkoren mellan kommunen och entreprenören inte varit genomtänkta med avseende på kostnads- och prisändringar m.m. I sådana fall kunde kommunens kostnader bli högre än vad som gällt utan att kommunen bytt utförare.

#### *Svenska Kommunförbundet*

Kommunförbundet presenterade 1994 exempel på konkurrensutsättning och som ingick i förbundets projekt Mer värde för pengarna. I rapporten presenteras ett urval av genomförda upphandlingar som hade lett till kostnadsbesparingar vid oförändrad eller förbättrad kvalitet.<sup>127</sup> Nedan redovisas berörda verksamheter och uppnådda kostnadsreduceringar i procent.

Trygghetsjour; Göteborg	50
Barn- och äldreomsorg, badhus m.m.; Västerås	6
Särskilt boende; Solna	11
Särskilt boende; Jönköping	5-10
Äldreomsorg; Stockholm	22
Idrottsanläggning; Borlänge	19
Idrottsanläggningar och lekplatser; Norrköping	70

Kommunförbundets syfte med den nämnda rapporten var att ge kommuner förebilder eller underlag inför en planerad konkurrens-

---

<sup>127</sup> Konkurrensutsättning – 4 kommuner som goda exempel (Nacka, Sollentuna, Umeå och Vännäs), 1994

utsättning och därmed undvika oönskade effekter. Det bör dock sägas att det inte är vanligt med så stora kostnadsbesparingar som det blev i fallet med trygghetsjouren i Göteborg och nämnda anläggningar i Norrköping.

Kommunförbundet presenterade 1999 rapporten Kommunalteknik på entreprenad. Enligt rapporten resulterade konkurrensutsättning av kommuners tekniska verksamheter (drift och underhåll av gator, vägar, parker m.m.) att produktionskostnaderna minskade med mellan 10 och 30 procent. Kostnaderna för t.ex. gatuunderhåll minskade med 18 procent.

Ett exempel på konkurrensutsättning inom det kommunaltekniska området som är av principiellt intresse gäller Härnösand kommun. I detta fall beslutade kommunen 1994 att via en upphandling med anbudstävlan lägga ut gatunderhåll, gator, VA-försörjning, fastighetsförvaltning, hamnanläggningar, parker m.m. på entreprenad. Entreprenaderna omfattade nästan hela tekniska kontorets verksamhet.

Merparten av uppdragen gick till Skanska AB. Enligt beställaren medförde entreprenaderna en besparing på årsbasis på 9,3 miljoner kronor eller ca 10 procent räknat på den ursprungliga kostnaderna om ca 95 miljoner kronor. Hänsyn togs inte till en kostnadsbesparande åtgärd som hade planerats för egenregi-verksamheten före upphandlingen.

*Socialstyrelsen, Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi m.fl.*

Socialstyrelsen genomförde projektet Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen åren 1995 och 1996. Projektet omfattade två övergripande studier, dels en litteraturstudie av tretton utvärderingar av entreprenader i äldreomsorgen, dels en särskild studie med parvisa jämförelser av privata och kommunala utförare i ett antal kommuner. För genomförandet anlätades forskare vid SPRI (Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut) resp. IHE (Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi). Socialstyrelsen ger följande kommentarer till resultaten av de genomförda studierna.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Äldreomsorg på entreprenad, 1996, Socialstyrelsen

Få undersökningar tyder på att kvaliteten i omsorgen, sett ur hjälptagarnas perspektiv, skulle vara sämre i den entreprenaddrivna verksamheten. Socialstyrelsen pekar på flera studier där hjälptagarna givit mycket goda omdömen om den entreprenaddrivna verksamheten. Vidare redovisar Socialstyrelsen att det finns goda exempel – främst ifråga om särskilt boende – där entreprenören tagit initiativ till förnyelse av verksamheten, t.ex. genom att utveckla rehabiliterande insatser eller genom att individuellt anpassa insatserna i ökad utsträckning. Personalen hade även engagerats i att aktivt påverka verksamheten.

Därutöver framkom i korthet följande.

- Flera utvärderingar visade att anbudsupphandling ledde till kostnadsbesparingar. Anbudsupphandling hade samtidigt medfört att kvalitetskraven i verksamheten hade preciserats.
- Det fanns anledning att förmoda att inslag av hot om konkurrens gav incitament till effektiviseringar i den verksamhet som bedrevs i egen regi.
- Det fanns exempel på att verksamhet i kommunal regi kunde drivas lika kostnadseffektivt som vid entreprenad drift.
- Det kunde inte uteslutas att kommuner i viss utsträckning hade använt sig av entreprenörer för att komma till rätta med verksamheter som fungerade mindre bra i egen regi och att
- upprepade byten av entreprenör kunde äventyra kontinuiteten i omsorgen, vilket var en högt värderad kvalitetsegenskap ur hjälptagarnas perspektiv.

IHE utvecklade sina erfarenheter i rapporten 90-talets anbuds-konkurrens - några utvecklingstendenser (2001:1). På basis av fältstudier av sex kommuners erfarenheter konstateras i rapporten att upphandlingarna hade fått kommunerna att fokusera på kvalitetsfrågorna på omsorgsområdet. Kvalitetsarbetet hade enligt rapporten inte fått detta genomslag om inte upphandlingar hade börjat tillämpas. Till detta bidrog enligt IHE mediabevakningen av alternativa utförare. Dock ansåg IHE att det var tveksamt om anbudsupphandlingarna hade lett till förnyelse av verksamheten och att detta kan ha samband med bl.a. nedskärningar av verksamheten som genomförts under 1990-talet.

En annan slutsats i rapporten är att användning av entreprenader hade medfört ökat intresse för hur arbetet planeras och genomförs. Detta gällde även kommunens egenregi-verksamhet. IHE framhåller att relationerna mellan kommunen som uppdragsgivare och de olika uppdragstagarna allt mer kommit att gälla samarbete/partnerskap i stället för skilda parter, dvs. beställare resp. utförare.

Utan en förtroendefull relation var det svårt att få en fungerande entreprenadverksamhet. I stället var inriktningen att nå en balans mellan kontroll (tillsyn) och samverkan. På motsvarande sätt sökte kommunerna en balans mellan intresset att etablera en konkurrens mellan olika utförare och nödvändigheten att skapa en viss stabilitet i syfte att utveckla verksamheten.

I IHE:s rapport konstateras att anbudskonkurrensen troligen bidragit till att trenden med stigande produktionskostnader brutits och att den största effekten på kostnadsutvecklingen sannolikt skedde under de första åren med konkurrensutsättning. Detta var en effekt av dels pressade priser från de privata och kommunala utförarnas sida, dels kommuners budgetunderskott. IHE pekar på att prisskillnaderna i anbudena numera är små och att entreprenörernas vinstmarginaler blivit allt mindre. I rapporten pekas på flera problem för små företag att etablera sig på området. Bland dessa märks att ett litet företag saknar möjlighet till riskspridning och att det krävs jämförelsevis stora insatser för ett sådant företag att teckna avtal och upprätthålla kontakten med flera kommuner.

## ***Stockholms stad***

### *Inledning*

Införande av konkurrens inom verksamheter som Stockholms stad ansvarar för har utvärderats vid flera tillfällen. Nedan redogörs för två relativt omfattande undersökningar av effekterna av konkurrensutsättningarna. Den ena undersökningarna har gjorts av Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms Universitet. Den andra undersökningen har gjorts bl.a. av ett danskt konsultföretag.

Med hänsyn till att konkurrensutsättningen är mer omfattande än i någon annan kommun i landet ges nedan än jämförelsevis utförlig redovisning av konsulternas redovisning av effekterna.

*IKE:s utvärdering*

IKE genomförde åren 1995 och 1996 en utvärdering av Stockholm stads konkurrensutsättning av sådana verksamheter som inte utgjordes av myndighetsutövning eller omfattades av valfrihetsmodellen (skola och barnomsorg) med stöd av checksystem. Staden hade 1993 beslutat att deras verksamheter inom en femårsperiod successivt skulle konkurrensutsättas med stöd av bl.a. anbudsupphandling. Ett mål var att uppnå en långsiktig kostnadsbesparing om minst 10 procent. Kommunala enheter skulle ges möjlighet att lämna anbud. Det betonades att konkurrensutsättningen var ett medel att nå en effektivisering av verksamheten, inte ett mål i sig.

IKE konstaterade att genomförda upphandlingar hade lett till kostnadsreduceringar om i genomsnitt ca 11 procent. Inom gatudrift- och gatuunderhåll var kostnadsminskningen ca 18 procent.

Besparingar inom äldreomsorgen handlade främst om tillämpning av en plattare organisation och prestationsanpassade arbetstidscheman. Enligt IKE:s utredning innebar upphandlingarna sänkta kostnader samtidigt som kvaliteten i vården hade upprätthållits.<sup>129</sup>

Det påbörjade upphandlingsförfarandet fick också effekt på de verksamheter som ännu inte hade blivit konkurrensutsatta. Hotet om framtida upphandlingar medförde att ännu ej konkurrensutsatta enheter effektiviserade sin verksamhet med i storleksordningen 3-5 procent. Det senare förhållandet överensstämmer med den nämnda undersökningen av IUI.

IKE:s utredare framhöll sammanfattningsvis att konkurrensutsättningen hade haft avsedd effekt och lett till positiva effekter på både kostnader och kvalitet. En viktig iakttagelse som lyftes fram av utredarna var att beställare och egenregi-enheter borde ha givits mer tid att utveckla sin kompetens att genomföra upphandlingar resp. att ta fram anbud.

***Undersökning av PLS Rambøll Management m.fl.***

Stockholms stad har efter att IKE genomfört sina utvärderingar låtit utvärdera upphandlingar som genomförts under åren 1998 - 2000.

---

<sup>129</sup> Kostnadseffekter av konkurrensutsättning - en studie av Stockholm stads äldreomsorg, (IKE 1996:59), Olle Högberg, 1996, Stockholms universitet

Utvärderingarna har gjorts av konsultföretagen PLS Consult A/S i samverkan med Cepro (1999) samt PLS Rambøll Management A/S i samverkan med Concours Cepro AB (2001).<sup>130</sup> I det följande redovisas den sistnämnda undersökningen som är den jämförelsevis mest omfattande. I undersökningen har kartlagts effekter för bl.a. kommunen, leverantörer och personal.

*Upphandling, beställare och kostnader – effekter m.m.*

Totalt utvärderades 67 upphandlingar med ett årligt samlat värde om 1 515 miljoner kronor. Baserat på de 56 upphandlingar där upphandlingarnas kostnadseffekter kunde mätas visade resultatet att nära 50 procent av upphandlingarna (27 st.) hade medfört kostnadsbesparingar om sammanlagt ca 58 miljoner kronor per år eller ca 9 procent av kostnaderna. Omkring 25 procent av upphandlingarna (14 st.) var kostnaderna oförändrade medan resterande del av upphandlingarna (15 st.) hade medfört en kostnadsökning. Den ekonomiska effekten av samtliga upphandlingar var en kostnadsminskning om ca 35 miljoner kronor, vilket motsvarade 2,5 procent av upphandlingarnas totala värde.

Beräkningen ger inte full rättvisa åt konkurrensutsättningens effekter eftersom vissa upphandlingar fullt medvetet förutsatte en högre kvalitet än tidigare och kostnaderna därigenom ökade. Detta förtar dock inte intrycket av att de ekonomiska besparingarna av konkurrensutsättningen var lägre under åren 1998 - 2000 än vad som tidigare uppnått.

Denna utveckling kan ha flera orsaker. De största kostnadssänkningarna kunde göras under de första upphandlingarna som genomfördes under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Därefter effektiviserades den kommunala verksamheten under hotet av en framtida konkurrensutsättning och utrymmet för kostnadssänkningar minskade vid given kvalitet.

Ett annat skäl kan vara att konkurrensutsättningen medförde att lönsamheten hos alternativa utförare minskade. Detta resulterade i att en del mindre företag upphörde med verksamheten eller blev

---

<sup>130</sup> Utvärdering av upphandling i konkurrens i Stockholms stad, 1999, PLS Consult A/S; Utvärdering av konkurrensutsättning i Stockholm stad. Sammanfattning; Utvärdering av konkurrensutsättning i Stockholm stad. Fem fallstudier; 2001, PLS Rambøll management A/S

uppköpta av större entreprenörer. Inom äldreomsorgen blev effekten en ökad marknadskoncentration och att färre (och större) företag lämnade anbud.

I den nämnda konsultrapporten från 2001 framhålls dock att resultaten av utvärderingen pekar på att det även i framtiden kommer att finnas utrymme för besparingar och/eller kvalitetsförbättringar vid förnyade upphandlingar. Det konstateras vidare att konkurrensutsättningen hade övervunnit vissa "barnsjukdomar" som fanns i början av 1990-talet. Beställarnas kompetens hade förbättrats och deras erfarenheter har av naturliga skäl ökat. Konsulterna pekar på att de olika momenten förberedelse, genomförande och uppföljning av entreprenadupphandlingarna blir successivt bättre.

Upphandlingarna hade utvecklats mot allt större fokus mot kvalitet. Inom bl.a. äldreomsorgen hade omvärldens och politikernas krav på kvalitet i verksamheten höjts under senare år. Vid enstaka upphandlingar hade minskningen av kostnaderna under en period resulterat i sämre kvalitet bl.a. till följd av stor omsättning och oro bland personalen. För merparten av upphandlingarna bedömdes dock kvaliteten vara oförändrad eller bättre än före upphandlingen. Kravet på förhöjd kvalitet hade i vissa upphandlingar lett till högre kostnader.

Många förvaltningar ansåg att inte all verksamhet skulle konkurrensutsettas. Här pekades på vikten av att ha kommunal verksamhet som jämförelseobjekt. Om sådana inte fanns skulle kommunen i sin beställarroll förlora kunskaper som krävs för genomföra professionella upphandlingar inkl. värdering av anbud. Konsulterna framhåller att "om målet för konkurrensutsetningen är att använda konkurrens som en drivande kraft för både kostnadseffektivitet och kvalitet är det inte nödvändigtvis det bästa sättet att nå detta mål genom att upphandla all verksamhet".

Utvärderingen visar att skälen för konkurrensutsetning ändrat fokus under 1990-talet. I början hade ideologi och kostnadsbesparingar en väsentlig roll. Sedan fick bl.a. kvalitetssäkring och utvecklingsinsatser successivt större betydelse. I likhet med vad som framkommer av tidigare utvärderingar av konkurrensutsetning av kommunala verksamheter framgår av den berörda konsultrapporten att processen innan upphandlingen medförde en betydande effektivisering. Ett viktigt skäl var att kommunen i sin

beställarroll var mer eller mindre tvungen att precisera verksamhetens omfattning och innehåll.

Konsultrapporterna visar att inom den tekniska sektorn (gatu- och parkunderhåll m.m.) har staden gjort upphandlingar under många år. Därmed har det skapats en marknad för tjänster som efterfrågas inom sektorn. Staden hade successivt avvecklat all verksamhet i egen regi. Den generella uppfattningen inom de tekniska förvaltningarna är enligt undersökningen att upphandling av verksamheten har medfört att för samma summa pengar utförs mer arbete än tidigare med en högre kvalitet. Effekterna för leverantörerna blev följande.

#### *Leverantörsförhållanden*

Stockholm stad anlidade 69 entreprenörer under 1997. Nästan hälften av företagen hade en årsomsättning som understeg 10 miljoner kronor. Inom äldre- och handikappomsorgen anlidades flest entreprenörer eller 28 av de 69 företagen. Av konsultrapporten framgår att staden ofta svarade för en stor del av företagets omsättning. Dessa företag var således i stor utsträckning beroende av stadens upphandlingar.

De kapitalinsatser som krävdes för att bli entreprenör inom bl.a. äldreomsorg upplevde små företag som ett etableringshinder. Upphandlingarna var ofta anläggningsberoende och företagen kunde därför endast växa med jämförelsevis stora steg. Detta var förenat med en stor ekonomisk risk då varje förnyad upphandling kunde medföra att hela eller i varje fall väsentliga delar av företagets omsättning kunde förloras. Entreprenörerna ansåg även att avtalstiden var för kort (vanligtvis tre år) vilket medförde att långsiktiga satsningar försvårades.

Beställare ansåg att entreprenörerna successivt blivit mer noggranna vid utformning av anbud och att dessa allt bättre svarade mot förfrågningsunderlaget. Många entreprenörer ansåg å andra sidan att förfrågningsunderlagen tenderade att bli för detaljerade vilket begränsade företagens möjligheter att komma med nya lösningar vid offertgivningen. Samtidigt kunde väsentliga uppgifter saknas i förfrågningsunderlagen. Inom t.ex. äldreomsorgen kunde uppgifter som gällde framtida vårdbehov saknas.



De enskilda upphandlingarna i Stockholm omfattade vanligtvis stora volymer. Det medförde att stadens tidigare avknoppade företag eller andra små företag ofta hade svårt att vinna anbud i konkurrens med stora företag.<sup>131</sup>

Enligt beställarna inom äldre- och handikappomsorgen och gatu- och parkskötseln hade antalet möjliga leverantörsföretag minskat under senare år. Stora företag har köpt små. Inom äldre- och handikappomsorgen fanns några få stora aktörer: bl.a. Carema AB och ISS Care Partner AB. Beställarna hade också noterat att antalet leverantörer som lämnade anbud hade minskat. Leverantörerna var i högre grad selektiva vid sitt val av deltagande i stadens upphandlingar.

#### *Politisk-demokratiska konsekvenser*

De förtroendevalda politikerna bestämde omfattning och inriktning av konkurrensutsättningen. Alla väsentliga beslut togs således av politiker – t.ex. vilka verksamheter som skulle upphandlas, utformningen av förfrågningsunderlag, vilka entreprenörer som skulle anlitas och vilken uppföljningsmodell som skulle användas. Det politiska ansvaret i sig påverkades inte av konkurrensutsättningen. I egenskap av huvudmän för verksamheten hade politikerna fortfarande det yttersta ansvaret för verksamheten.

De flesta ordförandena i stadsdels- och facknämnderna ansåg att den demokratiska styrningen av verksamheten inte påverkades negativt av konkurrensutsättningen. Politikerna upplevde att de uppnådde en bättre målstyrning. Uppmärksamheten försköts från driftsfrågor till fastläggande av ramar för serviceproduktionen till medborgarna. En del politiker upplevde dock att det hade blivit svårare att ändra mål eller inriktning av verksamheten under avtalsperioden.

Om avtalen var rätt utformade gav de även användarna ett inflytande på utformningen av den service, omvårdnad samt hälso- och sjukvård som skulle ges. Fackliga organisationer, pensionärsråd, handikappråd etc. hade möjlighet att lägga synpunkter på vilken

---

<sup>131</sup> Allmänt sett torde upphandlingar av entreprenader utanför storstadsområden beröra jämförelsevis mindre enheter och åtaganden för entreprenörerna.

service och kvalitet som verksamheten skulle ha enligt förfrågningsunderlagen.

Under våren år 2000 beslutades om en övergång till en valfrihets- eller kundvalsmodell med checksystem inom äldreomsorgen. Användarna skulle fritt få välja mellan i förväg certifierade (godkända) leverantörer. Beslutet gällde hemtjänst samt avlösar- och ledsagarservice från den 1 januari 2002.

Den konkurrensutsättning genom upphandling som staden hade tillämpat ansågs ha skapat en grund för att gå vidare med kundvalsmodellen. Genom upphandlingarna hade ett antal privata entreprenörer etablerats på marknaden och den för valfriheten nödvändiga mångfalden av utövare hade uppnåtts. Införandet av en kundvalsmodell inom äldreomsorgen ansågs kunna reducera oron bland personalen vid upphandlingar och som ofta spreds till boende och anhöriga. Kundvalsmodellen ansågs även kunna ge entreprenörerna bättre stabilitet i verksamheten och förbättra möjligheterna till utveckling av verksamheten.

### ***Kollektivtrafik***

I slutet av 1980-talet genomfördes som nämnts en regelreformerings av den lokala kollektivtrafiken (främst busslinjetrafik). Därmed blev det möjligt för länstrafikhuvudmännen (som regel en sammanslutning av kommunerna och landstinget i ett län/region) att upphandla trafiken med stöd av ett anbudsförfarande. (Se avsnitt 2.2.2).

Den första uppföljningen av regelreformen gjordes av Statens pris- och konkurrensverk (SPK) år 1990.<sup>132</sup> Undersökningen visade att mer än hälften av de vid tillfället 25 trafikhuvudmännen hade upphandlat en del (uppemot hälften) av trafiken. Kostnaderna för trafiken hade minskat med i de flesta fall med mellan 5 och 20 procent. Bland andra effekter av upphandlingarna framkom förbättrad service och åtkomfort för resenärerna. Ibland hade också initierats nya och effektivare trafiklösningar.

---

<sup>132</sup> Offentliga tjänster – Branschbeskrivningar (1991:3), 1991, Statens pris- och konkurrensverk (Delrapport till Konkurrenskommittén)

År 1996 publicerades en studie<sup>133</sup>, som visade att länstrafikhuvudmännen hade sänkt kostnaderna med upp till 13 procent till följd av upphandling i konkurrens. I många fall tillkom också utbudsökningar och standardförbättringar såsom ökade krav på bussarnas komfort och handikappanpassning. Enligt denna studie hade länstrafikhuvudmännen 1995 öppnat ca 70 procent av trafiken för konkurrens.

***Tjänster inom hälso- och sjukvård – revisorerna i Stockholm läns landsting m.fl.***

Det finns flera undersökningar om skillnader mellan vård som bedrivs i regi av landstinget resp. privata företag med avseende på kostnader m.m. Det synes dock inte ha gjorts något större antal utvärderingar i Sverige av effekterna till följd av konkurrensutsättning av sjukvårdsrelaterade tjänster. Här redovisas bl.a. utredningar som gjorts av revisorerna i Stockholm läns landsting.

SPK gjorde 1991 en studie av konkurrensförutsättningarna inom svensk ambulans tjänst.<sup>134</sup> Upphandling i konkurrens på detta område var då mycket ovanlig. De privata ambulanserna var betydligt mer perifert stationerade än de ambulanser som ägdes av de kommunala räddningstjänsterna och landstingen. I de fall räddningstjänsterna och privata entreprenörer tävlat om en och samma lokala marknad hade entreprenörerna lämnat offerter som innebar kostnadsreduktioner på 22 - 27 procent.

SPK har vidare redovisat ett antal utvärderingar av entreprenadupphandlingar av vårdcentraler i olika delar av landet (Limhamn, Halmstad, Stockholm, Linköping m.fl.).<sup>135</sup> Uppnådda kostnadsbesparingar varierade mellan 10 och 25 procent. Kvaliteten i vården bedömdes vara oförändrad. Av rapporten framgår att orsaken till de privata vårdcentralernas lägre kostnader kunde sökas i tydliga formulerade mål för verksamheten med hänsyn till avtalade villkor i entreprenadkontrakten.

---

<sup>133</sup> Den lokala busstrafiken - En lyckad avreglering? Alexandersson, Fölster, Hultén, 1996

<sup>134</sup> Svensk ambulans tjänst – Konkurrensförutsättningar (1991:17), 1991, Statens pris- och konkurrensverk

<sup>135</sup> Vårdcentraler – Konkurrensförhållanden inom sjukvården (1992:13), 1992, Statens pris- och konkurrensverk

Bjuggren och Paulsson redovisade 1995 erfarenheter av primärvård på entreprenad i södra Sverige.<sup>136</sup> Majoriteten av entreprenaderna hade upphandlats genom anbuds konkurrens med 2 - 6 anbudsgivare. I några fall där detta inte skett hade ledningen för vårdcentralerna begärt att få driva verksamheten på entreprenad. Den vanligaste ersättningsformen var kapitation (ersättning per vårdprestation etc.). Incitament till undervård försökte man undvika genom att vårdgivaren fick behålla patientavgiften. I de fall där prestationsbaserad ersättning användes var det vanligt att ett tak sattes för antalet besök; ett sätt att undvika att entreprenören försökte öka sin inkomst genom att själv påverka efterfrågan.

Problem med tillgångar vars värde är beroende av fortsatt samverkan mellan parterna (transaktionsspecifika tillgångar) beaktades i viss utsträckning. Utrustning och fastigheter hyrdes ofta ut av landstinget, och i en del avtal fanns bestämmelser om att patientjournaler skulle återlämnas. En del av entreprenörerna lämnade anbud som kostnads mässigt var lägre än landstingens. Vad gäller faktiska kostnader fanns ett fåtal utredningar. I ett fall kunde en privat vårdgivare uppvisa en kostnadsnivå som låg minst 10 procent lägre än de billigaste vårdcentralerna i landstinget regi. I ett annat fall var kostnaderna lika stora.

I Stockholms läns landsting har landstingsrevisorerna med stöd av ett konsultföretag granskat ett antal upphandlingar som gjorts 1999 och 2000 i syfte att utröna om upphandlingarna genomförts enligt lagar och föreskrifter, affärsmässigt och i konkurrens. I en granskningsrapport behandlas upphandling av somatisk vård och radiologi.<sup>137</sup> På det upphandlade området är landstingets kostnader per år sammanlagt nästan 500 miljoner kronor.

Revisorerna noterar brister i förfrågningsunderlaget avseende krav och utvärderingskriterier och brister i dokumentationen. Vid upphandlingen av radiologitjänster antogs samtliga anbudsgivare för alla undersökningar de lämnat anbud på utan att detta motiverades vårdmässigt. Därtill fanns stora prisskillnader mellan anbuden. Avsteg gjordes från kommunallagens regler om jäv. När det gäller

---

<sup>136</sup> Den planerade marknaden, 1995, Socialstyrelsen

<sup>137</sup> Upphandling av somatisk vård och radiologi, Rapport nr 4/00, 2000, Stockholms läns landsting, Landstingsrevisorerna

upphandlingen av somatisk vård saknades konkreta och mätbara krav i fråga om kompetens och resurser.

Upphandlingarna avsåg i övrigt primärvård, hemsjukvård och geriatrik.<sup>138</sup> Revisorerna fann att konkurrensen i dessa upphandlingar varit ytterst begränsad. En av de främsta orsakerna ansågs i vissa fall vara att ett icke affärsmässigt ersättningsystem tillämpats. Några upphandlingar, av revisorerna karakteriserade som avknoppningar, genomfördes som direktupphandlingar i strid med LOU (se avsnitt 7.4.4).

I de tidigare upphandlingarna saknades kostnadsanalyser av den egna verksamheten och följaktligen möjligheter att avgöra om konkurrensutsättning skulle vara mer fördelaktig. I senare upphandlingar beräknades kostnaderna öka i extern regi, men det saknades i flera fall dokumentation om kvalitetshöjningar eller andra orsaker till kostnadsökningarna. Granskningarna visade att en konflikt ibland förelåg mellan målet att uppnå mångfald i vården och kravet att det mest fördelaktiga budet skall antas enligt LOU.

I en annan undersökning redovisar landstingets revisorer hur patienterna uppfattar servicen vid fem vårdcentraler/mottagningar som fått ändrad driftsform.<sup>139</sup> Med ett undantag var bemanningen och öppettiderna oförändrade efter det att driften ändrats. Vid en av de upphandlade mottagningarna hade dock en markant förbättring kunnat göras av bemanningen. Flertalet patienter ansåg att servicen blivit bättre efter förändringen av driftsform.

#### 4.2.3 Personalfrågor

Nedan redogörs för två relativt omfattande undersökningar som rör kommunanställda och deras uppfattning om sin arbetssituation och sina arbetsvillkor med hänsyn till att verksamheten konkurrensutsatts, byte skett av arbetsgivare m.m. Den ena undersökningen gäller en utvärdering av de anställdas attityder inom Stockholms stad och har gjorts av tidigare nämnda konsulter PLS Rambøll

---

<sup>138</sup> Upphandling av primärvårdstjänster och Upphandling av vårdtjänster år 2000, Rapport nr 3/00 resp. nr 8/01, Stockholms läns landsting, Landstingsrevisorerna

<sup>139</sup> Patientsynpunkter på service vid upphandlande vårdcentraler, Rapport nr 16/01, 2001, Stockholms läns landsting, Landstingsrevisorerna

Management och Concours Cepro AB på uppdrag av staden. Den andra undersökningen har gjorts på uppdrag av Svenska Kommunalarbetsförbundet och gäller uppfattningen hos förbundets medlemmar i liknande frågor. Undersökningarna visar delvis olika resultat.

Det kan möjligen till viss del bero på att undersökningarna har olika omfattning och att de intervjuade personerna i viss utsträckning kan befinna sig i olika situationer, bl.a. beträffande graden av konkurrensutsättning. I avsnitt 6.5.2 redovisas ytterligare aspekter som rör personalfrågor i anslutning till konkurrenslösningar inom äldreomsorgen. För redovisningen svarar konsultföretaget Utredarhuset AB i Uppsala.

Av intresse är också ledarskapets betydelse vid införande av konkurrens i den offentliga sektorn och hur personalfrågorna hanteras. Denna fråga synes dock inte ha studerats i någon större utsträckning.<sup>140</sup> Det finns även få studier över tillämpningen av konkurrenslösningar och konsekvenser för personalens arbetsvillkor.<sup>141</sup>

#### *Konsultrapport – Stockholms stad*

I konsulternas rapport på området berörs den osäkerhet och oro som fanns hos personal och användare vid vissa upphandlingar inom äldre- och handikappomsorgen. Upprepade byten av entreprenör inom dessa områden kunde äventyra kontinuiteten inom verksamheten. Kontinuiteten med avseende på utförare är en viktig kvalitetsegenskap inom omsorgen av äldre och handikappade.

En enkätundersökning genomfördes bland personal som under åren 1998 - 2000 hade bytt arbetsgivare till följd av en upphandling. Personalen utfrågades bl.a. om hur arbetsförhållandena hade förändrats efter att verksamheten hade tagits över av en alternativ utförare. Svaren visade att bland personalen fanns både positiva och negativa

---

<sup>140</sup> Institutet för kommunalekonomi (IKE) vid Stockholms universitet har initierat ett projekt om konkurrensens konsekvenser för sjukvårdens arbetsliv och som avses avslutas hösten 2003. I rapporten *Konkurrens i sjukvården - konsekvenser för sjukvården (2001:112)* av Jan Wallenberg redovisas preliminära resultat. Vidare kan nämnas doktorsavhandlingen *Ledarskap i kris, kaos och omställning – En empirisk studie av chefer i företag och förvaltning*, Iréne Lind Nilsson, 2001, Uppsala universitet.

<sup>141</sup> *Konkurrens, bolagisering och ändrat huvudmannaskap inom sjukvården. Konsekvenser för personalen. Vad säger forskningen?* (IKE 2000:92), Jan Wallander, 2000, Stockholms universitet, Institutet för kommunal ekonomi

synpunkter. Merparten av personalen hade dock en negativ inställning till konkurrensutsättningen och önskade i regel att driften av verksamheten fortsatt skulle ske inom Stockholm stad. Om en verksamhet redan var utlagd på entreprenad och upphandlades för andra eller tredje gången önskade personalen oftast få behålla samma arbetsgivare som tidigare.

Bland positiva effekter av konkurrensutsättningen på personalsidan märks följande. En del av personalen fick större ansvar och ökat inflytande över det egna arbetet. Beslutsprocessen hade förenklats, organisationen hade blivit plattare och ledningen var mer tillgänglig. Större vikt hade lagts på kompetensutveckling och vissa medarbetare hade fått högre lön.

Förvaltningarnas erfarenheter var att information i rätt tid kunde påverka personalens negativa inställning i en mer positiv riktning. Också möjligheten att lägga anbud från egen regi påverkade inställningen till konkurrensutsättningen. Vid de flesta upphandlingarna hade majoriteten av personalen följt med över till den entreprenör som hade vunnit upphandlingen. Stockholms stads trygghetsavtal gav personalen möjlighet att stanna kvar inom staden och dessutom en rätt att under det första året återgå till anställning inom staden. Enligt konsulterna underlättades upphandlingsprocessen av detta trygghetsavtal.

Av rapporten framgår att även entreprenörer ansåg att det är viktigt att personalen informeras i god (eller rätt) tid. Vidare pekade entreprenörerna på vikten av att konkurrensutsättningen förbereds noga. Om dessa förutsättningar inte gällde fanns risk för komplikationer när företaget skulle börja bedriva verksamheten.

Beställarna ställde vanligtvis inte krav på viss personaltäthet inom äldreomsorgen. Anbudsgivarna redovisade dock i anbuden vilken personalbemanning man avsåg att ha. Antalet anställda reducerades vanligtvis, i många fall med 10 - 20 procent, när verksamheten övertogs av extern entreprenör. Många bland personalen ansåg därmed att arbetsbelastningen ökade. En majoritet av personalen ansåg att arbetstakten ökat, arbetsmiljön blivit sämre och att anställningstryggheten var mer begränsad.

*Svenska Kommunalarbetarförbundets undersökning*

Den undersökning som Kommunalarbetarförbundet låtit göra baseras på en enkät bland medlemmar i förbundet; undersköterskor och vårdbiträden i privat resp. kommunal äldreomsorg.<sup>142</sup> Syftet med enkäten var att ta reda på hur personalen uppfattar sitt arbete med avseende på trivsel, stressrelaterade faktorer m.m.

Nedan visas en sammanställning av enkätresultatet av personalens syn på sin arbetssituation inom kommunal och privat äldreomsorg. Angivna siffror är medelvärden på en sjugradig skala där 1 är lägsta och 7 högsta "betyg".

	Kommun	Privat
Egen lön	2,4	3,4
Möjlighet att hinna med arbetsuppgiften	4,1	4,5
Möjlighet att få tillräcklig tid åt de boende	3,7	4,2
Möjlighet att ta egna initiativ	5,7	6,0
Möjlighet att påverka arbetssituationen	4,5	5,1
Möjlighet till kompetensutveckling	3,8	4,1
Trivseln bland personalen (totalt)	5.3	5.6

Som framgår hade anställda i privat äldreomsorg en något mer positiv syn på sina arbetsvillkor än kommunanställda. Tendensen i undersökningen var densamma i frågor som gällde ledarskap samt verksamhet och vårdkvalitet. Den privata vårdpersonalen hade, jämfört med kommunanställda, en mer positiv uppfattning om närmaste chefs förmåga att lyssna på sina medarbetare och ta tillvara

---

<sup>142</sup> Attityder till arbetet inom äldreomsorg; 2000, Svenska Kommunalarbetarförbundet och GfK Sverige AB



deras intressen uppåt i organisationen. Likaså hade de privatanställda en mer positiv syn på sin arbetsplats när det gällde nytänkande och öppenhet inför nya lösningar.

#### 4.2.4 Kommunal verksamhet – utländska erfarenheter

##### *Storbritannien*

I Storbritannien infördes 1988 en lag, Compulsory Competitive Tendering, som innebär att kommunerna skulle konkurrensutsätta sin verksamhet inom vissa områden för konkurrens genom anbuds-tävlan. De ursprungliga sju områdena som omfattades av lagen var sophantering, städning, måltidsverksamhet (catering), skolbespisning, fordonsunderhåll och parkförvaltning. Från 1989 tillfördes områdena drift av sport- och fritidsanläggningar och från 1996 vissa juridiska, tekniska och administrativa tjänster.

Universitetet i Birmingham har genomfört en utvärdering av lagen.<sup>143</sup> Utvärderingen omfattade totalt 40 kommuner och 182 kontrakt inom de ursprungliga sju tjänsteområdena. För de totalt 129 kontrakt där tidigare års kostnadsutfall kunde jämföras med de kontrakterade värdena året efter konkurrensutsättningen var den genomsnittliga kostnadsreduceringen ca 7 procent. Dessutom tillkom de kostnadsbesparingar som genomfördes av kommunerna till följd av den översyn av verksamheten som föregick upphandlingarna.

Vidare framgår av studien att privata entreprenörer tog hem kontrakt som enbart motsvarade 17 procent av de totala kostnaderna för de verksamheter som konkurrensutsattes. Den stora förändringen var således inte att privata företag började bedriva kommunal verksamhet utan i stället att kommunernas verksamhet effektiviserades. I vissa fall beskylldes dock kommuner för att ha favoriserat egna enheter vid anbudsgivningen.

En viktigare förklaringsfaktor till den låga andelen privata entreprenader än den sistnämnda ansågs dock vara att det krävdes omfattande initiala investeringar för externa aktörer att vinna anbuds-

---

<sup>143</sup> Competition Tendering for Local Authority Services, Kiron Walsh, 1991, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham

tävlingar på berörda områden och att man inte hade erfarenhet av att lämna anbud. I vissa fall var det också fråga om betydande åtaganden för nya aktörer. Ett annat redovisat skäl var att de kommunala enheterna minskade sina kostnader inför hotet om konkurrensutsättningen som innebar att man inte gavs möjlighet att återkomma om man förlorade anbudstävlingen.

En ny utvärdering gjordes när huvuddelen av kontrakten i den första upphandlingsomgången hade löpt ut. Enligt denna utvärdering uppgick de uppmätta kostnadsbesparingarna till ca 9 procent. I denna omgång hade fler privata entreprenörer lämnat anbud, dvs. konkurrensen ökade, och kostnadsreduceringen blev också något större i den andra omgången.

Under år 2000 ersattes lagen om obligatorisk anbudstävlan med en lag om "Best Value". Lagen innebär bl.a. att kommuner skall upprätta planer för att utveckla den egna verksamheten. Statliga inspektörer och fristående revisorer skall regelbundet utvärdera olika verksamheter. Kommunerna skall utföra tjänsterna enligt förutbestämda standardkrav med utnyttjande av den mest ekonomiska och effektiva metoden. Upphandling i konkurrens kan vara en sådan metod.

Lagen innebär vidare att om det finns brister vad avser service eller kvalitet på ett område kan regeringen ta ifrån kommunen ansvaret att driva verksamheten. Det har inträffat att en kommun fick upphöra med att utföra avfallstransporter i egen regi. Regeringen kan även ta över ansvaret för kommunens ekonomi om denna missköts.<sup>144</sup>

### *Nordiska länder*

Konkurrensmyndigheterna i Danmark, Finland, Norge och Sverige har presenterat en gemensam rapport<sup>145</sup> om konkurrensutsättning av kommunal verksamhet. Rapporten, som kom 1998, behandlar särskilt konkurrensförhållandena inom sophämtning och äldreomsorg.

---

<sup>144</sup> Kommunal ekonomi nr 3/2001

<sup>145</sup> Konkurrensutsetting av kommunal virksomhet, 1998, rapport fra de nordiske konkurransemyndigheter

Beträffande sophämtning redovisas att de *danska kommuner* som hade utnyttjat anbudsupphandling hade undersökningsåret (1996) fått i genomsnitt ca 10 procent lägre kostnader. Det fanns även exempel på kostnadsreduceringar uppemot 24 procent.

Äldreomsorgen i Danmark var i liten utsträckning konkurrensutsatt. I viss utsträckning fanns system med valfrihet (kundval) för brukarna medan vissa tjänster inom äldreomsorgen, bl.a. matlagning och städning, hade anbudsupphandlats. Inga uppmätta effekter fanns att tillgå i dessa fall.

Graestad-Gilleleje kommun hade 1996 lagt ut en tredjedel av kommunens äldreomsorg på entreprenad. Ett svenskt företag vann anbudstävlan och kommunen beräknade att driftskostnaderna för den upphandlade verksamheten hade minskat med ca 18 procent.

I *Finland* hade konkurrensutsättning av sophämtning medfört att berörda kostnader sänkts. Enligt Huvudstadsregionens Samarbetsdelegation hade hushållens avgifter för sophanteringarna därför kunnat sänkas med 28 procent. Det hade däremot nästan inte gjorts någon konkurrensutsättning av äldreomsorg i Finland det aktuella undersökningsåret. De konkurrensutsättningar som hade genomförts var mer av försökskaraktär.

I *Norge* hade de kommuner som upphandlat sophämtningen ungefär 10 procent lägre kostnader för abonnenterna jämfört med kommuner som inte hade utnyttjat anbudsförfarandet. Vidare hade endast 2 av 119 norska kommuner konkurrensutsatt driften av äldreboenden vid undersökningstillfället. Erfarenheterna var således begränsade.

Enligt konkurrensmyndigheternas rapport hade Sverige konkurrensutsatt den största delen äldreomsorg bland undersökta länder.

#### *Konsultstudie - förhållanden i Danmark*

I en dansk konsultstudie<sup>146</sup> gjord på uppdrag av det danska inrikesdepartementet redovisas effekter av upphandlingsförfarande av kommunal verksamhet i Danmark som överförts till privata entreprenörer.

---

<sup>146</sup> Erfariner med udlicitering i kummuner og amter, 1997, PLS Consult A/S

Undersökningen omfattade 20 verksamheter inom bl.a. äldreomsorg, städning, busstrafik, vägunderhåll och sophämtning. Kostnadsreduceringar med mellan 3 och 20 procent uppnåddes till följd av konkurrensutsättningen. Bidragande orsaker till kostnadsminskningarna var bl.a. följande.

- Bättre mål- och kvalitetsstyrning
- Professionalisering vad beträffar organisation och teknik
- Ökad produktivitet hos personalen, nya arbetsmetoder, nya redskap etc.

Vidare framgår av studien att kommuninvånarna eller brukarna av tjänsterna upplevde att kvaliteten var likvärdig eller bättre efter att verksamheten börjat bedrivas av privata företag.

#### 4.2.5 Sammanfattande bedömning

Det har genomförts en hel del utredningar som rör erfarenheterna av att konkurrens införts i offentlig sektor. Undersökningarna, som i huvudsak gällt kommunal verksamhet, visar i korthet följande.

- Konkurrensutsättning av offentlig, främst kommunal, verksamhet har i flertalet fall initialt medfört kostnadsbesparingar och/eller kvalitetsförbättringar för det allmänna och konsumenterna. Även i sådana fall när en kommunal verksamhet blivit konkurrensutsatt och verksamheten även i fortsättningen drivs i egen regi har uppnåtts kostnadsbesparingar.
- Enkäter hos brukare eller hjälptagare visar att dessa vanligtvis är lika nöjda med verksamheten oavsett om denna drivs av kommunala eller privata aktörer.
- Processen före upphandlingen har lett till minskade kostnader för verksamheten samtidigt som kvalitetsfrågorna kommit i fokus. Ett skäl är att kommunen i sin beställarroll fått ökade incitament, bl.a. på grund av bestämmelser i LOU, att i förfrågningsunderlaget precisera den verksamhet som skall bedrivas.

- Det finns indikationer på att konkurrensutsättning har tillämpats för kommunal verksamhet som fungerat mindre väl. Det kan ha försämrat den nye utförarens möjligheter att få till stånd en fungerande verksamhet.
- Organisationsform och personalens inställning till konkurrenslösningar påverkar möjligheterna att uppnå en effektiv resursanvändning och hög kvalitet på berörda tjänster. Personalens syn på arbetet har i flera fall påverkats positivt av konkurrensutsättningen. En negativ effekt har varit en hårdare arbetsbelastning.
- Erfarenheterna visar att verksamhet i kommunal regi kan drivas lika kostnadseffektivt som motsvarande verksamhet i alternativ regi. Det finns flera exempel på att konkurrensutsättning också ökat effektiviteten i verksamhet som parallellt drivits i egen regi.
- Upprepade byten av entreprenörer kan äventyra kontinuiteten i omsorgen, vilket är en av brukarna högt värderad kvalitetsegenskap.
- Det är viktigt att kommunen vid tillämpning av konkurrenslösningar skiljer på sin roll som beställare och finansiär från egen producentroll för att minimera risken för rollkonflikter. Det är dock ibland närmast ofrånkomligt med en viss samverkan mellan de båda rollerna för att utveckla verksamheten.
- Det kan vara viktigt att behålla en viss verksamhet i egen regi för att behålla nödvändig beställarkompetens.

Därutöver kan ytterligare tre förhållanden uppmärksammas.

- Det krävs omsorgsfulla förberedelser vid tillämpning av konkurrenslösningar. Erfarenheterna visar att en väl utarbetad plan minskar risken för misslyckade entreprenader.
- Det bör riktas särskild uppmärksamhet mot s.k. upphandlingsmarknader, dvs. tjänsteområden där enbart (ett begränsat antal) offentliga aktörer är beställare av tjänsterna.
- Det sker en utveckling med ett ökat inslag av frihet för brukarna av kommunala (subventionerade) tjänster att välja utförare.

*En utvecklad plan*

Det får anses vara mycket angeläget att offentliga aktörer som avser att tillämpa konkurrenslösningar tar fram en utvecklad och långsiktig plan eller strategi på området. Kommuner och landsting som i god tid före konkurrensutsättningen antagit en sådan plan får bättre förutsättningar att effektivisera verksamheten. I planen bör medtas riktlinjer för planerade konkurrenslösningar och vad som skall gälla för den egna personalen (information, anställningsvillkor, utbildning m.m.).

Genom planen får samliga berörda (kommuninvånare, anställda, utförare m.fl.) i god tid kännedom om aktuella förhållanden och kan göra nödvändiga förberedelser. En viktig förutsättning för lyckade konkurrenslösningar är att det skapas transparens på området och att reglerna för aktörerna är enkla och långsiktigt stabila. En långsiktig plan bidrar till att tillämpning av konkurrenslösningar och nya organisationsformer inte blir ett mål i sig utan ett medel att effektivisera verksamheten till nytta för samhällsekonomin och ytterst konsumenterna. Dessa frågor utvecklas i avsnitt 6.5 där Utredarhuset AB:s erfarenheter av entreprenader inom äldreomsorgen redovisas.

*Upphandlingsmarknader*

Det finns klara indikationer på att upphandlingsmarknader såsom regional kollektivtrafik (busslinjetrafik och viss spårbunden trafik) och äldreomsorg utvecklas mot en ökad marknadskoncentration. Effekten kan bli en inte fungerande konkurrens med ökade entreprenadkostnader för det allmänna eller högre avgifter för brukarna/konsumenterna som följd. På kollektivtrafikområdet har trafikhuvudmän fått ökade entreprenadkostnader. En sådan tendens kan även skönjas inom äldreomsorgen.<sup>147</sup>

När kollektivtrafiken regelreformerades i slutet av 1980-talet och möjlighet gavs för trafikhuvudmännen (kommuner och landsting) att upphandla trafiken var det många av dessa som valde att driva

---

<sup>147</sup> Kooperativa institutet (KOOPi) har i rapporten Äldres önskemål och behov för god livskvalitet – boende och hemtjänst (2001) framfört att marknaden för externa aktörer vid sidan av kommunens utförarenheter har tydliga tendenser att utvecklas mot ett oligopol. Det kan dock konstateras att de alternativa utförarna är omkring 400 till antalet varav sju företag svarar för hälften av dessa utförarens totala årsomsättning. Det hindrar dock inte att konkurrensen kan bli svag i enskilda kommuner. Frågan kommenteras i avsnitt 6.4.

trafiken i egen regi. Numera är den konkurrensutsatta andelen av kollektivtrafiken över 90 procent. Utvecklingen kan troligen främst förklaras av följande tre skäl.

För det första bedrevs från början den regionala busslinjetrafiken inkl. tätortstrafik, som svarar för den större delen av den regionala kollektivtrafiken, av privata och statliga busstrafikföretag på en monopolmarknad utan direkta subventioner av det allmänna. För det andra medförde troligen de lyckade konkurrensutsättningarna efter regelreformereringen att trafikhuvudmän som drev trafiken i egen regi fick incitament att konkurrensutsätta den egna trafiken. Till detta kommer att det var en tämligen stor enighet över parti-gränserna på det regionala planet att konkurrensutsätta busslinjetrafiken i länet vilket skapade långsiktighet vid planeringen av trafiken.

Under senare år har kostnadsminskningen vid konkurrensutsättningen av trafiken minskat. Det har kommit mer att handla om att upprätthålla eller öka kvaliteten i trafiken. Marknadskoncentrationen är numera mycket hög med ett begränsat antal konkurrerande företag. Det kan dock även pekas på att lönsamheten i branschen har försämrats. Det kan ha negativt påverkat trafikens kvalitet.

Det är en bakgrund till att regeringen beslutat att tillsätta en särskild utredning om kollektivtrafiken. Av utredningsdirektiven (N 2001:05) framgår att en del upphandlingar i slutet av år 2000 och början av år 2001 resulterat i att anbudspriser och kontraktsumbelopp ökat kraftigt (se även avsnitt 7.4.6). Denna utveckling synes ha förstärkts under resten av 2001.<sup>148</sup>

På upphandlingsmarknader finns ett begränsat antal beställare/kunder för leverantörerna av berörda tjänster jämfört med en ”vanlig” konsumentmarknad med tusentals kunder. Varje upphandling (och en förlorad entreprenad) har i många, för att inte säga de flesta fall, stor betydelse för det enskilda företaget med hänsyn till företagets ekonomi och de anställda. Det innebär att det bl.a. ställs krav på att företaget har en stark finansiell ställning (soliditet, likviditet m.m.) för att motverka effekterna av en stor omställning eller turbulens i nämnda avseenden.

---

<sup>148</sup> I Anbudsjournalen nr 1-3/2002 redovisas att kostnaderna för kollektivtrafiken i olika län, med vissa undantag, skulle ha ökat med uppemot 20 procent och i vissa fall mer.

Det ligger i sakens natur att företag vidtar olika åtgärder för att hindra eller motverka effekter som negativt påverkar företagets utveckling. En möjlighet för företaget kan vara att begränsa konkurrensen från andra aktörer genom företagsförvärv. En sådan strategi underlättas av att offentliga aktörers upphandlingar ofta innebär relativt stora åtaganden för företagen. Detta förhållande tillsammans med det ekonomiska risktagandet gör det svårt för små företag att växa. Detta kan även få konsekvenser för avknoppade företag (se avsnitt 8.4.3). Dessa förhållanden kan bidra till företagsfusioner och en ökad marknadskoncentration (stora företag köper små).

En tidigare undersökning om marknaden för avfallstransporter visar vad hög marknadskoncentration och brister i konkurrensen vid offentlig upphandling kan medföra för effekter på priserna.

Den senare undersökningen och ovannämnda konkurrensfrågor utvecklas ytterligare i avsnitt 7.4.6 som bl.a. behandlar effekterna av att offentliga beställare i ökad utsträckning samordnar sina inköp.

#### *Valfrihet (kundval)*

Inom den kommunala sektorn införs successivt möjlighet för vårdtagare, föräldrar, elever m.fl. att välja utförare inom vård, omsorg och skola (se avsnitt 3.3.2). Ett syfte med valfrihetsmodellen är att denna skall stimulera berörda producenter att hålla hög kvalitet på sina tjänster vid en på förhand bestämd ersättning från kommunen eller landstinget. Det finns för närvarande få utvärderingar som gäller valfrihets- eller s.k. kundvalsmodeller. I avsnitt 6.6 och bilaga 2 redovisas en nyligen genomförd undersökning av IHE som rör kundval inom äldreomsorgen.



## 5 Hälso- och sjukvård

### 5.1 Inledning

Hälso- och sjukvården är i Sverige till största delen skattefinansierad och även produktionen sker huvudsakligen i offentlig regi. Landstingen dominerar både som finansiärer och producenter. Men det finns inslag av konkurrens och utvecklingen under 1990-talet har inneburit en tydligare marknadsorientering på flera områden. I detta kapitel ges en beskrivning och analys av konkurrensförhållandena inom hälso- och sjukvården, till stor del grundad på tidigare undersökningar samt bearbetningar och sammanställningar av officiell statistik och branschstatistik.<sup>149</sup>

Hälso- och sjukvård är enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården räknas även sjuktransporter och uppgiften att ta hand om avlidna. Tandvård, delar av äldreomsorgen och företagshälsovården kan sägas tillhöra hälso- och sjukvården men behandlas bara översiktligt i detta kapitel. Det gäller även läkemedel, som är en viktig insatsfaktor i vården. Äldreomsorgen behandlas i kapitel 6.

Man skiljer mellan somatisk (kroppslig) och psykiatrisk vård. En indelning kan också göras i primärvård och specialiserad vård. Primärvård definieras som en första vårdnivå, som omfattar grundläggande medicinsk utredning, behandling och omvårdnad samt förebyggande arbete och rehabilitering, utan avgränsning vad gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper.<sup>150</sup> Specialiserad vård utgör den andra vårdnivån och kräver mer specialiserade insatser samt större tekniska och personella resurser än primärvården. Insatser som görs av specialister i allmänmedicin hänförs till primärvård, insatser av andra specialister hänförs till specialiserad vård. All hälso- och sjukvård som bedrivs av kommuner, med undantag av

---

<sup>149</sup> Hälso- och sjukvård behandlas som en av flera sektorer i Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige under 1990-talet - problem och förslag* (2000:1).

<sup>150</sup> Nationella termer med definitioner och regelverk inom hälso- och sjukvårdsstatistiken, 1998, Landstingsförbundet

Gotland, är primärvård. Även distriktssköterskeverksamhet och mödra- och barnhälsovård är primärvård.

Primärvården och den specialiserade vården kan vara sluten eller öppen eller utgöras av hemsjukvård. Med sluten vård menas hälso- och sjukvård som ges till patienter som är inskrivna vid en vård-enhet. Öppen vård är annan hälso- och sjukvård än sluten vård och hemsjukvård.

Dessa definitioner har införts eller kommer att införas i den nationella hälso- och sjukvårdsstatistiken. I den statistik som producerats tidigare och i olika författningar har begreppen en delvis annan innebörd. Som exempel kan nämnas att sluten vård enligt hälso- och sjukvårdslagen är vård som ges under intagning på sjukhus, medan annan hälso- och sjukvård benämns öppen vård. Hemsjukvården är således i detta sammanhang en särskild form av öppen vård.

Primärvården bedrivs i stor utsträckning av allmänläkare på vårdcentraler och av privatpraktiserande allmänläkare men kan också ges på sjukhus. Sluten vård bedrivs främst på sjukhus.

## 5.2 Marknadsstruktur

### 5.2.1 Kostnader och personal

De totala kostnaderna för den svenska hälso- och sjukvården uppgick år 2000 till 160,6 miljarder kronor, exkl. kommunernas äldreomsorg, vilket motsvarade 7,7 procent av BNP (tabell 5.1).<sup>151</sup> Den s.k. Ädelreformen 1992 medförde att ansvaret för större delen av äldreomsorgen flyttades från landstingen till kommunerna, vilket minskade de redovisade sjukvårdskostnadernas andel av BNP med ungefär en procentenhet.

---

<sup>151</sup> Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2001, 2001, Socialstyrelsen

**Tabell 5.1 Kostnader för hälso- och sjukvård år 2000: privat och offentlig konsumtion efter ändamål samt privata och offentliga investeringar<sup>1</sup>**

Konsumtion/ändamål och investeringar	Miljarder kr
<b>Hushållens konsumtion</b>	
Läkemedel	7,8
Övriga sjukvårdsartiklar	0,2
Glasögon m.m.	4,2
Patientavgifter avseende	
Läkarvård, offentlig	1,7
Läkarvård, privat	0,6
Tandvård, offentlig	2,3
Tandvård, privat	6,5
Sjukgymnastik, offentlig	0,3
Sjukgymnastik, privat	0,2
Sjukhusvård, offentlig	0,8
Sjukhusvård, privat	0,2
<i>Summa hushållens konsumtion</i>	<i>24,8</i>
<b>Offentlig konsumtion</b>	
Hälso- och sjukvård	129,0
Därav direktkonsumtion	
Läkemedel	16,6
Privatpraktiserande läkare och tandläkare	0,9
Vårdavtal med privata vårdgivare	12,7
<i>Summa offentlig konsumtion</i>	<i>129,0</i>
<b>Investeringar</b>	
Privata	1,1
Offentliga	5,8
<i>Summa investeringar</i>	<i>6,9</i>
<b>Summa kostnader</b>	<b>160,6</b>

Källa: Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2001, 2001, Socialstyrelsen

<sup>1</sup> Preliminära uppgifter baserade på nationalräkenskaper enligt en reviderad version, SNA93, av den tidigare FN-rekommendationen, SNA68. SNA93 motsvarar det europeiska systemet ENS95. Uppgifterna är inte direkt jämförbara med räkenskaper enligt det tidigare systemet.

Av de totala kostnaderna avsåg 129 miljarder kronor offentlig konsumtion. Hushållen konsumerade för 24,8 miljarder kronor, varav läkemedel 7,8 miljarder kronor. Den direkta offentliga konsumtionen av läkemedel, 16,6 miljarder, avser högkostnads-skyddet och inkluderar inkontinensartiklar. Landstingens utgifter för läkemedel inom slutenvård var enligt Statistiska centralbyrån

2,3 miljarder kronor. De totala vårdkostnaderna, exkl. läkemedel, övriga sjukvårdsartiklar och glasögon m.m. samt investeringar, var således 122,6 miljarder kronor. Privata vårdgivare stod för ca 17 procent av dessa kostnader.

Vid sidan av de direkta vårdkostnaderna uppstår indirekta kostnader på grund av det produktionsbortfall som orsakas av sjukdom. En del av inkomstbortfallet täcks av sjukförsäkringen. Kostnaden för sjukpenningen uppgick till 30,8 miljarder kronor.

Hälso- och sjukvården sysselsatte 1999, enligt registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, 312 000 personer, eller 7,9 procent av alla förvärvsarbetande. Antalet anställda i den offentliga sektorn var 254 000, varav 213 000 inom landstingen. Enligt uppgifter som huvudsakligen grundas på landstingens personalregister hade landstingen 24 000 läkare och 77 000 sjuksköterskor anställda. Inom den privata hälso- och sjukvården fanns det 2 570 läkare, av vilka 1 320 erhöll ersättning enligt de nationella taxorna.

Sveriges kostnader för hälso- och sjukvård i förhållande till BNP är lägre än i många andra länder.<sup>152</sup> USA hade 1998 den högsta andelen bland OECD-länderna, 13,6 procent. Tyskland och Schweiz spenderade 10,6 resp. 10,4 procent av BNP på hälso- och sjukvård. I Sverige var motsvarande andel 8,4 procent enligt OECD:s beräkningar.<sup>153</sup> Det är något högre än medianvärdet för medlemsländerna. I övriga nordiska länder var andelen 6,9 - 8,6 procent. De höga vårdkostnaderna i USA förklaras till stor del av höga relativpriser för sjukvård.<sup>154</sup>

Hälso- och sjukvårdens andel av BNP har varit stabil sedan 1980-talet. Under 1990-talet stabiliserades också den totala kostnadsnivån räknat i fasta priser. Läkemedlens andel av kostnaderna har ökat och följaktligen har kostnaderna för den övriga vården fallit.

---

<sup>152</sup> OECD in Figures - Statistics on the Member Countries, 2001

<sup>153</sup> I andra länder är det vanligt att äldrevård räknas som hälso- och sjukvård.

<sup>154</sup> Politik och marknad i framtidens sjukvård, Arvidsson och Jönsson, 1997, SNS

### 5.2.2 Offentlig vård

Landstingen skall erbjuda hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Primärkommunerna ansvarar för vård avseende personer i särskilda boendeformer m.m. Många kommuner har också tagit över ansvaret för hemsjukvården från landstingen. Kommunernas ansvar omfattar inte sådan vård som meddelas av läkare. Landstingen och kommunerna får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter de har enligt HSL. De har ett planeringsansvar som även omfattar den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra vårdgivare.

Landstingens nettokostnader för hälso- och sjukvård uppgick år 2000 till 109 miljarder kronor (tabell 5.2). Somatisk korttidsvård stod för den största delen, 66 miljarder kronor. Andra stora kostnadskomponenter är öppen primärvård och psykiatrisk vård.

**Tabell 5.2 Landstingens nettokostnader<sup>1</sup> för hälso- och sjukvård 2000**

Verksamhetsområde	Miljarder kr
Somatisk korttidsvård	66,1
Geriatrisk vård (vård av äldre)	3,2
Psykiatrisk vård	12,1
<i>Summa läns- och regionsjukvård</i>	<i>81,3</i>
Öppen primärvård	19,9
Sluten och gemensam primärvård	0,1
Övrig verksamhet	4,4
<i>Summa primärvård</i>	<i>24,3</i>
Tandvård	3,4
<b>Summa kostnader</b>	<b>109,0</b>

Källa: Bokslutsstatistik 2000, 2001, Landstingsförbundet

<sup>1</sup> Samtliga kostnader med avdrag för samtliga intäkter

För hälso- och sjukvård som berör flera landsting är Sverige indelat i sex regioner, inom vilka landstingen samverkar och finansierar högspecialiserad vård, s.k. regionsjukvård. Specialistvård inom ett landsting som kräver ett kvalificerat omhändertagande benämns länssjukvård. Nettokostnaderna för läns- och regionsjukvården uppgick år 2000 till 81 miljarder kronor. Vården bedrevs vid

75 sjukhus, varav nio regionsjukhus med resurser för regionsjukvård.<sup>155</sup> För länssjukvården svarade 22 länssjukhus och 44 länsdelsjukhus. Regionsjukhus, länssjukhus och länsdelsjukhus kallas också akutsjukhus. Regionsjukhusen har ofta mer än 1 000 vårdplatser, de flesta länssjukhusen 300 - 700 vårdplatser och länsdelsjukhusen i allmänhet 100 - 300 vårdplatser.

Störst av regionsjukhusen är Sahlgrenska Universitetssjukhuset i Göteborg, som omfattar de tidigare sjukhusen Sahlgrenska, Östra och Mölndal. Sjukhuset har 2 700 vårdplatser och omsätter 7,5 miljarder kronor. Tre av sjukvårdsregionerna har vardera två regionsjukhus. I Stockholmsregionen finns Karolinska sjukhuset och Huddinge sjukhus, i Uppsala/Örebroregionen Akademiska sjukhuset och Regionsjukhuset i Örebro och i Lund/Malmöregionen Universitetssjukhuset i Lund och Universitetssjukhuset MAS. Övriga regionsjukhus är Universitetssjukhuset i Linköping och Norrlands universitetssjukhus i Umeå.

Sammanlagt hade landstingen 31 700 vårdplatser år 2000. Av dessa fanns endast 300 inom primärvården. Inom den somatiska vården var antalet platser 26 200 och inom den psykiatriska vården 5 500. För den öppna hälso- och sjukvården fanns det 864 vårdcentraler och läkarstationer.

### 5.2.3 Privat vård

I Sverige har i princip alltid rätt fri etablering för privata vårdgivare, medan det i andra länder funnits regler som uttryckligen begränsat etablering eller investeringar. Många av de äldsta sjukhusen i Sverige startades på privat initiativ men har senare övergått i offentlig regi, t.ex. Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg. Under åren 1950 – 1980 byggdes många av de svenska storsjukhusen av landstingen, vilket ökade den offentliga vårdens dominans.

Öppenvården bedrevs fram till andra världskriget huvudsakligen av privatpraktiker i städerna och av offentligt anställda provinsialläkare på landsbygden. Efter införandet av den allmänna sjukförsäkringen 1955 och i och med en utbyggnad av den offentliga

---

<sup>155</sup> Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2001, 2001, Socialstyrelsen

vården minskade privatpraktikernas andel successivt.<sup>156</sup> År 1975 infördes en läkarvårdstaxa, och antalet privatläkare reglerades indirekt genom taxans utformning och nivå. Med den s.k. Dagmarreformen 1985 infördes en faktisk etableringskontroll genom att anslutningen till sjukförsäkringen krävde tillstyrkan av landstinget.

År 1994 fanns det 280 privatsjukhus med 11 000 vårdplatser, motsvarande 19 procent av det totala antalet vårdplatser.<sup>157</sup> Det var till största delen sjukhus för somatisk långtidsvård och psykiatrisk vård. Aktuella uppgifter finns bara om privatsjukhus som erbjuder somatisk korttidsvård. För närvarande finns det 27 sådana sjukhus. Till dessa hör ett antal nyligen privatiserade sjukhus: S:t Görans sjukhus i Stockholm, Nacka sjukhus, Lundby sjukhus i Göteborg och Simrishamns sjukhus. S:t Görans och Lundby ägs av Capio AB och Nacka sjukhus av Praktikertjänst AB. Simrishamns sjukhus drivs av Närsjukvården Österlen AB, som tillhör Praktikertjänst AB. Sjukhus som startat på privat initiativ är t.ex. Ersta sjukhus, Sophiahemmet och Röda Korsets sjukhus i Stockholm och Carlanderska sjukhuset i Göteborg.

Av totalt 1 010 vårdcentraler år 2000 var 146 eller 14 procent privata med vårdavtal.<sup>158</sup> Den geografiska fördelningen var ojämn. Flera landsting hade enbart vårdcentraler i offentlig regi. Den största andelen privata vårdcentraler fanns i Landstinget Västmanland (46 procent), Stockholm läns landsting (37 procent), Landstinget Halland (31 procent), Landstinget i Uppsala län (29 procent) och Landstinget i Kalmar län (26 procent).

Antalet privatläkare som år 2000 erhöll ersättning enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning var 1 260, varav 26 procent med specialiteten allmänmedicin.<sup>159</sup> Övriga läkare hade specialistkompetens inom främst psykiatri, invärtesmedicin, vissa opererande specialiteter, obstetrik (förlossningsvård) och gynekologi. En stor del av privatläkarna, 41 procent, fanns i Stockholms läns landsting.

---

<sup>156</sup> Privata aktörer i svensk sjukvård, Rehnberg och Garpenby, 1995, SNS

<sup>157</sup> Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2001, 2001, Socialstyrelsen

<sup>158</sup> Basårsstatistik 2000, 2001, Landstingsförbundet

<sup>159</sup> Offentligt finansierad privat öppen vård 2000, 2001, Landstingsförbundet

Antalet läkarbesök, inklusive hemsjukvårdsbesök, i offentligt finansierad privat öppen vård uppgick år 2000 till 6,6 miljoner, vilket motsvarar 26 procent av det totala antalet läkarbesök i den öppna vården (oräknat mödra- och barnhälsovården).<sup>160</sup> Hos läkare med vårdavtal gjordes 3,9 miljoner besök och hos läkare som får ersättning enligt lagen om läkarvårdsersättning 2,7 miljoner besök. Även här var skillnaderna stora mellan landstingen. I Stockholms läns landsting avsåg 44 procent av besöken privatläkare: 29 procent gjordes hos läkare med avtal och 15 procent hos läkare med ersättning enligt lag. Även i Skåne och Västmanland var andelen privatläkarbesök förhållandevis hög, 33 resp. 31 procent. I hälften av landstingen svarade emellertid privatläkarna för mindre än 15 procent.

### *Företag*

De största företagen på marknaden för hälso- och sjukvårdstjänster är Praktikertjänst AB och Capio AB. Jämfört med Praktikertjänst har Capio ett bredare utbud av tjänster och större produktionsenheter. Capio har också till skillnad från Praktikertjänst en betydande internationell verksamhet. Andra företag på marknaden är bl.a. Carema Vård och Omsorg AB, M&M Medical Care AB, Ersta Sjukhus, Sophiahemmet AB och Carlanderska sjukhuset. Härtill kommer ett stort antal privatpraktiker och företag som bildats av personal på tidigare landstingsägda mottagningar.

*Praktikertjänst* har sitt ursprung i Läkartjänst AB, som bildades 1960 av Sveriges Läkarförbund och ett antal privatpraktiserande läkare. En motsvarighet på tandvårdsområdet, Tandläkartjänst AB, tillkom 1966, och 1977 fusionerades de båda bolagen och bildade Praktikertjänst AB. Företaget är moderbolag i en koncern som år 2000 omsatte 5,8 miljarder kronor. I moderbolaget var omsättningen drygt fyra miljarder kronor, varav 2,8 miljarder kronor avsåg tandvård och 1,2 miljarder hälso- och sjukvård.<sup>161</sup> Dotterbolaget Proliva AB omsatte 1,7 miljarder kronor. Antalet anställda i koncernen var 13 000.

---

<sup>160</sup> Basårsstatistik 2000, 2001, Landstingsförbundet

<sup>161</sup> Praktikertjänsts årsredovisning 2000



Praktikertjänst har 2 200 mottagningar i hela landet och drivs som ett producentkooperativ. Den som ansvarar för en mottagning måste vara delägare i företaget, och bara verksamhetsansvariga som aktivt utövar vård med yrkeslegitimation får bli delägare. Praktikertjänst sysselsätter 630 av landets 2 000 privatpraktiserande läkare och 1 550 av landets 3 300 privatpraktiserande tandläkare.

Prolivas verksamhet bedrivs i självständiga dotterbolag med egna varumärken, t.ex. CityAkuten och Wasa Vaccination. Affärsområdet hälsa och sjukvård hade år 2000 en omsättning på 170 miljoner kronor. Vid sidan härav bedrivs närsjukvård i ett nystartat företag, Praktikertjänst Närsjukvård AB.<sup>162</sup>

*Capio AB* var tidigare ett affärsområde inom Investment AB Bure. Det bildades 1994 när Bure förvärvade laboratorieföretaget Nova Medical AB och Lundby Sjukhus AB. Aktierna i Capio delades ut till aktieägarna i Bure och noterades på Stockholmsbörsen i oktober 2000. Största ägare i Capio den 31 december 2000 var Sjätte AP-fonden med 15 procent av aktierna och Orkla ASA med 7 procent.

Capio hade år 2000 en omsättning på 3,4 miljarder kronor, varav 2,4 miljarder kronor avsåg den svenska marknaden.<sup>163</sup> Antalet anställda i koncernen var 4 500. Huvuddelen av Capios omsättning, 64 procent, kommer från vårdavtal med offentliga huvudmän. Inom Capio arbetar 850 läkare. Capio har fem affärsområden: sjukhus, öppen specialistvård, psykiatri, laboratoriemedicin, radiologi och äldreomsorg.

Capio har expanderat snabbt både i Sverige och utomlands, främst genom förvärv. De första etableringarna utanför Sverige skedde 1997. En bredare internationell expansion inleddes 1999. Samma år förvärvades också S:t Görans Sjukhus i Stockholm. Community Hospitals Group i Storbritannien ingår i Capio-koncernen från och med juni 2001 och omsätter mer än två miljarder kronor.

*Carema Vård och Omsorg AB* bedriver verksamhet med äldreomsorg, primärvård, psykiatrisk vård och specialistvård. Företagets

---

<sup>162</sup> Närsjukvård är ett sätt att organisera hälso- och sjukvården närmast invånarna. Det är vård som inte är i behov av de större sjukhusens resurser.

<sup>163</sup> Capio Årsöversikt 2000

omsättning uppgick år 2000 till 1,5 miljarder kronor, varav en miljard avsåg äldreomsorg. Största ägare är Orkla med 17 procent av aktiekapitalet och Jarla Investeringar med 14 procent.

*M&M Medical Care AB* erbjuder specialistvård och arbetar främst på uppdrag av Stockholms läns landsting. Omsättningen är ca 400 miljoner kronor. I juli 2001 förvärvades företaget av ISS Care Partner AB, dotterbolag till ISS Sverige AB och en del av en internationell koncern med bred verksamhet inom serviceområdet.

*Ersta sjukhus* i Stockholm drivs av Ersta diakonisällskap, en ideell förening med idémässig anknytning till Svenska kyrkan. Huvudsaklig uppdragsgivare i fråga om sjukvård är Stockholms läns landsting. Ersta utför också sjukvård enligt avtal med Skandia Lifeline och Sophiahemmet AB i Stockholm. Omsättningen inom sjukvården uppgick år 2000 till 340 miljoner kronor.

*Sophiahemmet AB* är Sveriges äldsta privata sjukhus med verksamhet inom öppen och sluten vård. Huvuddelen av verksamheten drivs av entreprenörer. Den ideella föreningen Sophiahemmet är största ägare med 40 procent av aktierna. Skandia Lifeline äger 25 procent, ett par stiftelser tillsammans 25 procent och Investor 10 procent. De flesta av sjukhusets läkare är anslutna till den allmänna sjukförsäkringen eller har vårdavtal med Stockholms läns landsting. Omsättningen uppgick år 2000 till närmare 270 miljoner kronor.

*Carlanderska Sjukhuset* i Göteborg ägs av en stiftelse vars styrelse utses av Västra Götalands Läns regionfullmäktige. Stiftelsens ändamål är att inom det på grundval av donationer upprättade sjukhemmet bedriva sjukvård avseende såväl sluten som öppen vård av såväl privat som offentlig karaktär, även hälsovård. De flesta läkarna är anslutna till försäkringskassan.

#### 5.2.4 Koncentrationsgrad

Privata vårdgivare, främst läkare och tandläkare, svarade år 2000 för 21,1 miljarder kronor eller 17 procent av de totala kostnaderna för produktion av hälso- och sjukvårdstjänster – dvs. hälso- och sjukvård exkl. läkemedel, glasögon och sjukvårdsartiklar som

används utanför sjukhus, vårdcentraler etc.<sup>164</sup> Landstingen och till en mindre del primärkommunerna stod för resten, 101,5 miljarder kronor av totalt 122,6 miljarder. Primärkommunernas andel var 1,4 miljarder kronor och avsåg köp av sjukvård från landstingen, t.ex. avseende färdigbehandlade patienter. Eftersom landstingen bara i liten utsträckning konkurrerar med varandra torde den mest korrekta bilden av marknaden vara att en aktör svarade för 83 procent av produktionsvärdet.

Hushållens konsumtion av tandvård uppgick år 2000 till 8,8 miljarder kronor, varav hos privata vårdgivare 6,5 miljarder. Den offentliga konsumtionen kan approximeras med landstingens nettokostnader för tandvård, 3,4 miljarder kronor. Det kan antas att större delen härav avsåg tandvård i landstingens regi, främst barn- och ungdomstandvård. Den totala konsumtionen av hälso- och sjukvårdstjänster år 2000 exkl. tandvård kan således beräknas ha uppgått till 110 miljarder kronor, varav 14 miljarder hänförde sig till privata vårdgivare. Det betyder att landstingens andel av produktionsvärdet exkl. tandvård var 87 procent. Andelen har minskat med ungefär tre procentenheter sedan 1999, främst beroende på att kostnaderna för vårdavtal med privata vårdgivare ökat med 3,9 miljarder kronor, motsvarande 44 procent.

Capios omsättning av hälso- och sjukvårdstjänster på den svenska marknaden uppgick år 2000 till 2,4 miljarder kronor.<sup>165</sup> Företagets andel av produktionsvärdet var alltså två procent. Ungefär lika stor andel hade Praktikertjänst, som omsatte uppskattningsvis 2,2 miljarder kronor på detta område.<sup>166</sup>

Hälso- och sjukvården borde rimligen delas upp i ett antal delmarknader, t.ex. motsvarande varje specialinriktning. Även på dessa delmarknader torde landstingens andel i de flesta fall uppgå till ungefär 90 procent, eftersom de privatpraktiserande läkarna fördelar sig på specialistgrenar på ungefär samma sätt som landstingsläkarna.

---

<sup>164</sup> Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2001, 2001, Socialstyrelsen

<sup>165</sup> Capio Årsöversikt 2000

<sup>166</sup> Praktikertjänsts årsredovisning 2000

### 5.3 Utbud och efterfrågan

Behovet av vård och kostnaderna för vård varierar starkt mellan olika individer. En svårbehandlad skada eller en långvarig, svår sjukdom kan leda till mycket stora kostnader, förutom ett temporärt eller permanent inkomstbortfall. Den genomsnittliga kostnaden per vårdtillfälle inom specialistsjukvården varierade 1996 mellan 12 000 och 29 000 kronor beroende på klinik- och sjukhustyp. Den genomsnittliga kostnaden per vård dag var 3 000 - 6 000 kronor och per läkarbesök 900 - 1 800 kronor.<sup>167</sup>

Direkta patientavgifter finansierar en mycket begränsad del av vårdkonsumtionen. I den öppna hälso- och sjukvården varierade patientavgifterna 2001 mellan 50 och 250 kronor beroende på landsting och vårdtyp. Kostnaden begränsas dessutom genom ett högkostnadsskydd till 900 kronor under en tolv månadersperiod.

#### *Marknader*

På hälso- och sjukvårdsmarknaden finns det i allmänhet tre parter: konsumenten, producenten och en finansiär, som kan vara det allmänna eller ett försäkringsbolag. Konsumenten betalar skatt eller försäkringspremier till finansiären, som i sin tur köper vård av producenten. En mindre del av vården betalas av konsumenten genom avgifter. Informationen mellan vårdgivare, patient och finansiär är asymmetrisk. Patienten har svårt att avgöra vilket vårdbehov hon har och vilken behandling som krävs. Det måste hon överlåta till vårdgivaren att bedöma. Information av det slaget är svårtillgänglig även för finansiären.

På andra marknader eftersträvar konsumenten vanligtvis låga priser och producenten höga priser. Producenten och konsumenten har dock ett delvis sammanfallande intresse av låga produktionskostnader. Om konkurrensen fungerar tvingas producenterna hålla en låg prisnivå. I en vårdsituation har däremot konsumenten knappast något intresse av att begränsa kostnaderna för vården, eftersom det är en tredje part, finansiären, som står för merparten av dessa kostnader. Däremot har konsumenten ett intresse av så bra vård som möjligt, medan producenten kan ha ett intresse av att producera så mycket vård som möjligt. Privat vårdproduktion kan alltså bli kost-

---

<sup>167</sup> Statistisk årsbok för landsting 2001, 2001, Landstingsförbundet

nadsdrivande, i den meningen att "för mycket" eller "för bra" vård produceras.

Det finns också producentmarknader där vårdproducenter uppträder som köpare av service, administration och hotell- och restaurangtjänster, och även tjänster som är mer direkt relaterade till sjukvård, t.ex. laboratorietjänster. Marknaderna kan vara interna, men det har blivit allt vanligare att upphandla sådana tjänster externt.

Finansieringen av hälso- och sjukvården kan vara offentlig eller privat. Även produktionen kan ske i offentlig eller privat regi. Landstingens och primärkommunernas hälso- och sjukvård är både offentligt finansierad och producerad. Privat produktion med i huvudsak offentlig finansiering bedrivs av privata sjukhus och vårdcentraler och av privatpraktiserande läkare m.fl. Privat produktion med privat finansiering är ovanlig i Sverige men förekommer när det gäller t.ex. vissa vaccinationer och viss plastikkirurgi.

### 5.3.1 Finansiering

Offentlig finansiering av hälso- och sjukvården kan motiveras fördelningspolitiskt. En privat försäkringsmodell kan leda till att vissa grupper blir underförsäkrade. Det kan också förekomma marknadsmisslyckanden som gör att privata försäkringar blir kostnadsdrivande.

Oavsett om vården är skatte- eller försäkringsfinansierad är det i regel den offentliga sektorn som står för huvuddelen av kostnaderna. De nordiska länderna har i huvudsak skattefinansierade system, liksom t.ex. Storbritannien. System som till största delen bygger på obligatoriska försäkringar finns i Tyskland och Nederländerna. Vården i USA är till stor del privat finansierad och baserad på frivilliga försäkringar.

### 5.3.2 Produktion

Den öppna vården bedrivs i de flesta OECD-länderna av privatpraktiserande läkare. Anställda läkare vid offentliga mottagningar

finns främst i de nordiska länderna.<sup>168</sup> Sjukhusvården produceras däremot både i offentlig och privat regi. Icke vinstorienterade företag har i många länder en betydande andel av den privata sjukhusvården. I USA är flertalet sjukhus privata och 85 procent av alla sjukhus icke vinstorienterade.<sup>169</sup>

I Sverige har vårdproduktion och vårdfinansiering traditionellt varit integrerade inom landstingen, medan det inom amerikansk sjukvård funnits en separation mellan finansiären och vårdgivaren. Nu går dock utvecklingen mot ett ökat inslag av vertikal integration i USA, genom s.k. Health Maintenance Organizations (HMO). I Sverige har det däremot skett en viss strukturell separation med interna marknader inom landstingen och upphandling av hälso- och sjukvård.

I ett antal svenska studier jämförs kostnader och produktivitet i öppen läkarvård och primärvård i privat och offentlig regi. Studierna visar enligt Rehnberg och Garpenby att de privata vårdgivarna oftast hade högre total produktivitet, vilket förklaras av att kostnaderna för annan personal än läkare och för lokaler och annat kapital var lägre.<sup>170</sup> När det gäller arbetsproduktiviteten var resultaten inte lika entydiga. Studierna bygger på ett begränsat underlag och är inte helt aktuella. De offentliga vårdgivarna har fått större självständighet och kan nu ha bättre möjligheter att påverka personalstruktur och lokalkostnader. Deras efterfrågan på lokaler uppges också av flera landsting ha minskat i samband med intäktsfinansiering och interndebitering.

Studier av sjukhus i USA visar inte några entydiga resultat vad gäller skillnader i produktivitet mellan olika ägarformer.<sup>171</sup> Det finns studier som tyder på lägre produktivitet i icke vinstdrivande sjukhus jämfört med vinstdrivande, men också studier där resultatet är det omvända. Söderström och Lundbäck har gått igenom ett stort antal amerikanska studier av marknads- och organisationsformer inom sjukhusvård och funnit att vinstorienterade och icke vinstorienterade sjukhus företer stora likheter i fråga om kvalitet och

---

<sup>168</sup> Privata aktörer i svensk sjukvård, Rehnberg och Garpenby, 1995, SNS

<sup>169</sup> Vinsten som drivkraft, Söderström och Lundbäck, 2000, Industriförbundet

<sup>170</sup> Privata aktörer i svensk sjukvård, Rehnberg och Garpenby, 1995, SNS

<sup>171</sup> Ibid.

kostnader.<sup>172</sup> Det anses vara en följd av konkurrensen mellan sjukhusen. Man kan dock se en viss kostnadsfördel till förmån för de vinstorienterade sjukhusen.

Tvärt emot vad man kanske kunde vänta sig visar tidigare amerikanska studier att starkt konkurrensutsatta sjukhus hade högre vårdkostnader än andra sjukhus.<sup>173</sup> Förklaringen är troligen att sjukhusen vid denna tid i stor utsträckning fick retrospektiv ersättning per åtgärd (fee for service). Ersättningen bestämdes i efterhand, ett slags löpande räkning. Eftersom sjukhusen därmed var garanterade full kostnadstäckning samtidigt som patienterna bara betalade en liten del av kostnaden, blev det viktigaste konkurrensmedlet ny medicinsk teknologi, service och kvalitet.

För att öka konkurrensen mellan sjukhus har HMO använt upphandling och selektivt kontrakterande. En studie visar att kostnadsökningen under en period var signifikant lägre i de områden där HMO hade en stor marknadsandel.<sup>174</sup> Andra amerikanska studier bekräftar att selektiv upphandling av sjukvårdstjänster dämpat kostnadsutvecklingen genom att priset använts som konkurrensmedel i högre grad.

### 5.3.3 Ersättningsprinciper

Den ersättningsmodell som varit den förhärskande i det svenska vårdssystemet är ersättning enligt budget, som innebär att vårdgivaren får ett visst bestämt anslag. När ersättningen är helt oberoende av vilken vårdvolym som produceras finns inte ekonomiska incitament till kostnadseffektivitet. De ekonomiska drivkrafterna för att upprätthålla kvaliteten är också svaga. Däremot kan det finnas professionella incitament att ge en högklassig vård.

I USA och många andra länder, även Sverige, har man under senare år infört prospektiva ersättningssystem där vårdgivaren får en i förväg bestämd ersättning. Det innebär att vårdproducenten bär risken att den faktiska kostnaden blir högre än ersättningen.

---

<sup>172</sup> Vinsten som drivkraft, Söderström och Lundbäck, 2000, Industriförbundet

<sup>173</sup> Privata aktörer i svensk sjukvård, Rehnberg och Garpenby, 1995, SNS

<sup>174</sup> Beställarstyrd sjukvård, Rehnberg och Tambour, 1994, Svenska Kommunförbundet

Systemet ger vårdgivaren incitament att sänka kostnaderna. Men det har också vårdstyrande effekter om ersättningen avser prestationer och vissa prestationer ersätts bättre än andra.

Ersättningen kan vara baserad på diagnosrelaterade grupper (DRG), dvs. kliniskt likartade grupper av patienter med likartad resursåtgång. DRG-baserad ersättning har framför allt använts i slutenvård. Amerikanska erfarenheter av ersättning enligt DRG inom sjukhusvård tyder på minskade vårdtider, ett minskat antal inskrivningar på sjukhus och minskade kostnader jämfört med ersättning efter åtgärd.<sup>175</sup> En förklaring till minskningen i utgifter skulle kunna vara kortare vårdtider som i sin tur lett till lägre kostnader per intagning. När det gäller kvaliteten är effekterna osäkra.

Ersättningen kan också ges per individ, s.k. kapitering eller kaptation. Det förekommer främst inom primärvården. Vårdgivaren ersätts efter hur många individer han tar ansvar för, oavsett om de behöver sjukvård eller inte. De risker han därigenom tar kan spridas om antalet anslutna patienter är stort. För att behålla och dra till sig nya patienter måste vårdgivaren försöka tillgodose patienternas önskemål. Med kapitering finns goda möjligheter att kontrollera de totala vårdkostnaderna. Systemet kan dock skapa incitament till för lite vård och till åtgärder som inte kostar så mycket, vilket kan gå ut över kvaliteten. Vårdgivaren tenderar också att ägna sig åt lågrisk- och lågkostnadspatienter.

Om däremot ersättningen bestäms av resursinsatsen stimuleras vårdgivaren till att vidta fler åtgärder än nödvändigt och att välja den ekonomiskt mest lönsamma behandlingen. I ett DRG-system kan vårdgivaren i någon mån driva upp ersättningen genom att klassificera ett vårdbehov som mer omfattande än vad det behöver vara. I ett kapiteringssystem finns inte denna möjlighet.

Det finns skillnader vad gäller ersättningsprinciper mellan vertikalt integrerade vårdssystem, där läkaren eller den vårdgivande enheten tillhör samma organisation som beställaren, och vårdssystem med kontraktsrelationer. I system med vertikal integration är medelstilldelning genom budget den vanligaste ersättningsmodellen, även om interna köp- och säljssystem och internprissättning förekommer.

---

<sup>175</sup> Ibid.; Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster (SOU 1996:91)



I vertikalt separerade system tillämpas vanligen fee for service och ersättning per uppmätt prestation (DRG-baserad ersättning).

Styrmedel kan användas även gentemot patienterna. Viktigast är patientavgifter och remisstvång för tillgång till sjukhusens specialistmottagningar. Höga patientavgifter minskar den potentiella patientens benägenhet att uppsöka läkare, remisskravet innebär att allmänläkaren på vårdcentralen fungerar som "grindvakt".<sup>176</sup>

## 5.4 Regelsystem

Grundläggande bestämmelser om hälso- och sjukvård finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Med hälso- och sjukvård avses i denna lag åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter och att ta hand om avlidna. HSL omfattar inte tandvård, som regleras i en särskild lag, tandvårdslagen (1985:125). Sjukförsäkringen regleras genom lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL. Det finns dessutom en omfattande specialreglering. Här kan nämnas lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik och lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Den senare lagen innehåller bl.a. behörighets- och legitimationsregler och bestämmelser om Socialstyrelsens tillsyn.

### *Hälso- och sjukvårdslagen*

Landstingen skall enligt hälso- och sjukvårdslagen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detta utgör inte något hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård. Innevånarna skall också erbjudas habilitering, rehabilitering och hjälpmedel för funktionshindrade. Landstingen ansvarar vidare för hälso- och sjukvård åt dem som vistas inom landstinget, utan att vara bosatta där, och behöver omedelbar vård. Ett landsting får också i andra fall erbjuda hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i ett annat landsting om landstingen kommer överens om det. Landet har delats in i sex regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landstingskommuner.

---

<sup>176</sup> I praktiken fungerar också vårdköer och väntetider tidvis som ett ransoneringsinstrument.

Landstingen skall organisera primärvården så att alla som är bosatta inom landstinget får tillgång till och kan välja en fast läkarkontakt. Landstingen skall planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov. Planeringen skall avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra vårdgivare.

Kommunerna har ansvar för hälso- och sjukvård för bl.a. dem som bor i särskilda boendeformer. Kommunen får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård). Ett landsting får överlåta till en kommun att ansvara för landstingets hemsjukvård. Kommunens ansvar omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

Vårdavgifter får tas ut av patienterna enligt grunder som landstinget eller kommunen bestämmer. För öppen hälso- och sjukvård finns ett högkostnadsskydd som innebär att patienten inte behöver betala mer än 900 kronor under en tolv månadersperiod, men landstinget kan bestämma ett lägre belopp.

#### *Ersättning till vårdgivare*

Lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik innehåller bestämmelser om vissa ersättningar till läkare resp. sjukgymnaster i privat verksamhet i primärvården och den öppna hälso- och sjukvården (läkarvårdsersättning resp. sjukgymnastersättning). Ersättning lämnas endast till den som har samverkansavtal med landstinget rörande sin verksamhet.<sup>177</sup> En läkare eller sjukgymnast i privat verksamhet kan också träffa vårdavtal med landstinget och får då ta emot ersättning från landstinget på de villkor landstinget och läkaren kommit överens om. Vårdavtalet gäller i stället för bestämmelserna i lagen. Landstinget skall svara för den ersättning som inte täcks av patientavgiften.

För att läkarvårdsersättning skall lämnas krävs att läkaren har specialistkompetens och bedriver mottagningsverksamhet inom sin specialitet i öppen vård för enskilda patienter. Det gäller dock inte alla specialiteter. Sjukgymnastersättning lämnas till legitimerad

---

<sup>177</sup> Enligt övergångsbestämmelserna har vissa läkare och sjukgymnaster rätt till ersättning utan samverkansavtal. Det gäller bl.a. dem som den 1 januari 1995 var verksamma mot ersättning enligt de nämnda lagarna.

sjukgymnast. Ersättning lämnas inte till en läkare eller en sjukgymnast som är anställd hos landstinget och inte heller för verksamhet inom företagshälsovård.

Ersättning för viss åtgärd skall lämnas med ett belopp som utgör skälig ersättning för läkarens eller sjukgymnastens arbete och kostnader. Det finns tre nivåer: normalarvode, enkelt arvode och särskilt arvode. Genom patientavgiften betalar patienten hela eller en del av arvodet. Patientavgiften får tas ut med högst samma belopp som gäller för motsvarande vård eller sjukgymnastik inom landstinget.

#### *Legitimationskrav och tillsyn*

Vid sidan av läkar- och tandläkaryrket finns tre andra yrkesgrupper med legitimationskrav inom vårdsektorn, nämligen apotekare, barnmorskor och receptarier. Enligt lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område är bara den behörig att utöva yrket som har legitimation eller som särskilt förordnats att utöva det. För arbetsterapeuter, logopedier, psykologer, psykoterapeuter, röntgen-sjuksköterskor, sjukgymnaster, sjukhusfysiker, sjuksköterskor och tandhygienister gäller att yrkestiteln skyddas genom legitimationskrav eller krav på föreskriven praktisk tjänstgöring, medan yrket som sådant kan få utföras av andra. Därutöver finns ytterligare sju yrkestitlar med ett mer begränsat skydd, bl.a. dietist, kiropraktor och optiker.

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Socialstyrelsen. Myndighetens tillsyn skall främst syfta till att förebygga skador och eliminera risker i hälso- och sjukvården.

#### *Möjligheter att välja vårdgivare*

Patientens möjligheter att välja vårdgivare regleras i hälso- och sjukvårdslagen. Det finns också rekommendationer från Landstingsförbundet, avtal om utomlänsvård, avtal mellan landstingen och avtal inom sjukvårdsregionerna. Reglerna tydliggörs och förklaras i en ny rekommendation från Landstingsförbundet med giltighet från och med den 1 juli 2001.<sup>178</sup> Flertalet landsting har

---

<sup>178</sup> Rekommendation om valmöjligheter inom hälso- och sjukvården, godkänd av Landstingsförbundet den 8 december 2000

antagit rekommendationen i sin helhet, övriga med begränsning till den egna samverkansregionen.

Inom det egna landstinget skall patienterna enligt rekommendationen ha möjlighet att välja vårdgivare inom primärvården, öppenvårdsmottagning för specialistsjukvård och sjukhus inom länssjukvården. Patienterna skall också erbjudas möjlighet att välja vård i andra landsting. När det gäller öppenvård för specialistsjukvård behövs dock remiss, utom för vissa specialiteter, eller ett inom hemlandstinget konstaterat vårdbehov. Sluten vård inom länssjukvården i andra landsting kan väljas efter det att behovet fastställts i hemlandstinget. Vid mer kostnadskrävande åtgärder krävs också ett godkännande i förväg av det egna landstinget. Vård inom andra landsting förutsätter en upphandling enligt LOU, som gäller vid ett landstings köp av tjänst från ett annat landsting.

### *Upphandling*

En särskild utredare har analyserat tillämpningen av LOU på hälso- och sjukvårdstjänster, där den enskilde vårdgivaren, för att kunna bedriva verksamheten med offentlig finansiering, är hänvisad till att träffa avtal med en sjukvårdshuvudman.<sup>179</sup> Utredningen anser inte att det föreligger någon upphandlingssituation då landsting tecknar samverkansavtal med enskilda läkare och sjukgymnaster. Samverkansavtal får enligt utredningen ses som ett utflöde av en offentlig-rättslig reglering. Det föreligger inte någon konkurrenssituation mellan olika vårdgivare, eftersom alla erbjuds samma ekonomiska villkor. Däremot skulle det enligt utredningen strida mot LOU och EG-direktiven att undanta vårdavtal över tröskelvärdet från ett upphandlingsförfarande enligt LOU. Det som regleras i vårdavtalen är typiska upphandlingsrekvisit. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) uttalade redan i januari 1996 att vårdavtal skall upphandlas enligt LOU.<sup>180</sup>

Upphandlingskommittén anser att det finns behov av att stimulera framväxten av nya leverantörer för att stärka konkurrenstrycket vid offentlig upphandling.<sup>181</sup> Kommittén föreslår att upphandlande

---

<sup>179</sup> Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster (SOU 1999:149)(

<sup>180</sup> NOU:s dnr 1995/0086-21

<sup>181</sup> Mera värde för pengarna (SOU 2001:31)

enheter skall ha möjlighet att föreskriva att leverantörer av tjänster inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst inte får driva verksamhet i syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Motivet är att i de kommuner och landsting som är tveksamma till vinstintressen inom vården och omsorgen skall det vara möjligt att öka konkurrensutsättningen och andelen alternativa driftsformer.<sup>182</sup>

## 5.5 Regeländringar

Av de många regeländringar och reformer som genomförts under senare år inom hälso- och sjukvården finns det några som haft särskild betydelse för vårdens struktur och marknadsorientering. Hit hör en ändring i hälso- och sjukvårdslagen om landstingens möjligheter att träffa avtal (den s.k. stopplagen för akutsjukhus), de skiftande etableringsreglerna, husläkarreformen, Ädelreformen och olika vårdgarantier.

### *Avtal om hälso- och sjukvård*

Genom en ändring i HSL 1993 klargjordes att landstingen får sluta avtal med någon annan om att utföra landstingens uppgifter enligt denna lag, såvida det inte gäller myndighetsutövning. Det hade tidigare rätt osäkerhet om detta, trots uttalanden i förarbetena att landstingen inte själva måste bedriva verksamheten. Även kommunerna har möjlighet att sluta sådana avtal.

Landstingens rätt att sluta avtal har emellertid inskränkts genom en särskild lag.<sup>183</sup> Uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus får inte överlämnas till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Med akutsjukhus menas vårdinrättning som är inrättad för slutna vård och som har särskild mottagning för den som behöver omedelbar hälso- och sjukvård. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2001 och gäller till utgången av 2002.

---

<sup>182</sup> Konkurrensverket framhöll i sitt yttrande (dnr 470/2001) till Finansdepartementet över betänkandet att vinstbegreppet inte definierats och att det skulle bli en grannlaga uppgift för den som upphandlar att utan närmare vägledning ta ställning till vad som är vinst. Verket ifrågasatte om förslaget var förenligt med EG-rätten. Det var enligt Konkurrensverket inte tillräckligt utrett och kunde inte läggas till grund för lagstiftning.

<sup>183</sup> Lag (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan

### *Vårdersättning och etablering*

Den öppna vård som före år 1994 bedrevs i privat regi betalades genom att vårdgivarna var anslutna till den allmänna försäkringen eller hade tecknat vårdavtal med landstinget. I båda fallen hade landstinget ett avgörande inflytande på såväl lokalisering som vårdens inriktning. Enligt lagen om allmän försäkring fick läkare och sjukgymnaster ersättning från sjukförsäkringen om de var uppförda på en av försäkringskassan upprättad förteckning. En förutsättning för att en privatpraktiserande läkare eller sjukgymnast skulle föras upp på förteckningen var att sjukvårdshuvudmannen hade tillstyrkt det.

Finansieringsansvaret för ersättningen överfördes 1994 från sjukförsäkringen till landstingen.<sup>184</sup> Enligt lagen om läkarvårdersättning och lagen om ersättning för sjukgymnastik, som trädde i kraft 1994, fick privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster rätt till ersättning av landstingen om de uppfyllde vissa krav på kompetens och verksamhet. De kunde därmed i princip etablera sig fritt var som helst i landet.

Den fria etableringen upphävdes dock efter en kort tid. Sedan den 1 januari 1995 gäller att den som vill arbeta som privatpraktiserande läkare eller sjukgymnast, med offentlig finansiering, måste träffa ett samverkansavtal med sjukvårdshuvudmannen. Vårdgivaren har också som tidigare nämnts möjlighet att teckna vårdavtal med landstinget. Om det inte bedöms föreligga ett behov av den privata vårdgivarens insatser, kan landstinget vägra teckna samverkansavtal eller vårdavtal och därmed hindra en anslutning där vårdgivaren får bedriva verksamhet med offentlig finansiering.

### *Husläkare*

Den 1 januari 1994 genomfördes en husläkarreform. Landstingen skulle organisera den öppna vården så att alla som var bosatta där fick tillgång till och kunde välja husläkare. I lagen (1993:588) om husläkare fanns bl.a. bestämmelser om hur den enskilde kunde välja och byta husläkare, husläkarens uppgifter och behörighet, verksamhetens omfattning, ersättningssystem och etablering som husläkare.

---

<sup>184</sup> I praktiken hade landstingen redan tidigare det egentliga finansieringsansvaret i och med att den statliga ersättningen till landstingen reducerades med en summa motsvarande föregående års utbetalningar till privata vårdgivare (SOU 1997:179).

Alla läkare som uppfyllde lagens behörighetskrav och som var beredda att svara för husläkarens uppgifter hade rätt att etablera sig som husläkare.

För etablering som husläkare i privat verksamhet infördes den 1 januari 1995 ett krav på samverkansavtal mellan husläkaren och landstinget. Lagen om husläkare upphävdes 1996, men den enskilde har fortfarande rätt att välja en fast läkarkontakt i primärvården.

### *Ädelreformen*

Ädelreformen innebar att kommunerna 1992 tog över en stor del av ansvaret för äldrevården av landstingen. Kommunerna fick ansvar för sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidssjukvård, hälso- och sjukvård inom särskilda boendeformer för service och omvårdnad samt dagverksamheter, dock inte för läkarinsatser. Kommunerna fick också möjlighet att driva hemsjukvård i ordinärt boende efter överenskommelse med landstinget. Den 1 januari 1995 vidgades kommunernas ansvar ytterligare till att omfatta medicinskt färdigbehandlade patienter i psykiatrisk vård (psykiatrireformen).

### *Vårdgarantier*

Regeringen och Landstingsförbundet träffade 1991 en överenskommelse om att en nationell vårdgaranti skulle införas 1992. För tolv preciserade åtgärder skulle behandling erbjudas inom tre månader. Om behandlingen inte kunde erbjudas i hemlandstinget hade patienten möjlighet att välja vårdgivare i ett annat landsting. Vårdgarantin reviderades 1997. Den nya vårdgarantin anger inte några tidsfrister för hur länge en patient skall behöva vänta på behandling.

## 5.6 Strukturella förändringar

Ädelreformen och psykiatrireformen innebar att huvudmannskapet för en stor del av äldrevården och den psykiatriska vården överfördes från landstingen till kommunerna. I samband med Ädelreformen fördes 31 000 vårdplatser för somatisk långtidssjukvård över till kommunerna. Men landstingens vårdplatser har också blivit färre på grund av en förskjutning mot öppna vårdformer och primärvård. Mellan 1990 och 2000 minskade antalet vårdplatser för

kirurgisk och medicinsk korttidsvård inom läns- och regionsjukvården med 40 procent, från 34 000 till 20 000.<sup>185</sup> Även antalet vård-dagar minskade kraftigt.

När etableringskontrollen avseende privata specialistläkare avskaffades 1994 och husläkarreformen trädde i kraft etablerade sig ca 500 nya privatläkare. De ökade kostnader för landstingen som detta och en förändring i läkartaxan medförde bidrog till att reglerna redan året därpå ändrades så att nyetablerade husläkare och andra privatpraktiserande läkare bara fick tillgång till offentlig finansiering om de hade samverkansavtal eller vårdavtal med sjukvårdshuvudmännen.<sup>186</sup>

Under 1990-talet har ett trendskifte skett, i det att efterfrågan på sjukvårdspersonal med kortare utbildning minskat. Medan antalet läkare och sjuksköterskor ökade i långsam takt mellan 1990 och 1995, minskade antalet anställda i övriga personalkategorier, främst undersköterskor, med 23 procent.<sup>187</sup>

Nya privata företag har tillkommit som bedriver vård i större skala. Investment AB Bure bildades 1992 med kapital från löntagarfonderna och har de senaste åren byggt upp en betydande hälso- och sjukvårdsverksamhet. I oktober 1999 köpte företaget S:t Görans Sjukhus i Stockholm, som omsätter cirka 900 miljoner kronor.<sup>188</sup> Sjukhuset ingick i affärsområdet Hälsa och sjukvård, som sedan år 2000 är ett självständigt bolag, Capio AB.

## 5.7 Styrmodeller inom landstingen

Under 1990-talet har landstingen experimenterat med olika styrformer med marknadsliknande inslag i syfte att öka produktiviteten och effektiviteten i vården och minska vårdköerna. Redan dessförinnan hade en utveckling mot marknadsstyrning påbörjats genom decentraliserat budgetansvar, intern prissättning och resultatenheter

---

<sup>185</sup> Statistisk årsbok för landsting 1999, Lanstingsförbundet, 2000; Hälsa- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2001, 2001, Socialstyrelsen

<sup>186</sup> I stort sett motsvarande ordning gällde före 1994.

<sup>187</sup> Personalresurser i svensk sjukvård - utvecklingslinjer och internationell jämförelse, Anell och Persson, 1996, IHE

<sup>188</sup> Årsredovisning för S:t Görans Sjukhus AB 2000



med ansvar för kostnader och intäkter. Genom reformer i början av 1990-talet skapades interna marknader inom landstingen med särskilda beställarenheter, kontrakt med de producerande enheterna, valfrihet för konsumenterna och konkurrens mellan olika enheter, i viss utsträckning också mellan offentliga och privata vårdgivare.

Beställare och utförare av vård skildes åt i s.k. köp-/säljssystem (beställar-/utförarsystem). Antalet beställare varierade. I Landstinget Sörmland och Örebro läns landsting fanns en enda central beställare. Landstinget Dalarna, Bohuslandstinget och Stockholms läns landsting hade flera beställare på primärkommunal nivå eller distriktsnivå. Systemen i dessa s.k. modellandsting fick namn efter landstingen: Bohus-, Dala-, Stockholms-, Sörmlands- och Örebromodellen.

I stället för anslag enligt budget användes ofta kontrakt med prestationsbaserad ersättning, även i landsting som inte infört köp-/säljssystem. I modellandstingen infördes betalning per behandlad patient för den somatiska korttidsvården i sin helhet.<sup>189</sup> Fem andra landsting tillämpade prestationsersättning för en begränsad del av den somatiska korttidsvården. Antalet DRG-poäng var ett vanligt prestationsmått i den slutna somatiska vården och justerade eller viktade besöksklassificeringar i den öppna sjukhusvården.<sup>190</sup> I primärvården prövades kapiterad ersättning.

Patienternas möjligheter att välja vårdgivare ökade i början av 1990-talet i hela landet.<sup>191</sup> Till detta bidrog den vårdgaranti som infördes 1992. Ersättningen till vårdgivaren ("pengarna") följde med patienten. Samtliga huvudmän medgav 1993 fritt val av vårdcentral/husläkare, och i 17 landsting kunde man fritt välja länsjukhus inom det egna landstinget utan krav på remiss. I södra sjukvårdsregionen, där valmöjligheterna var störst, fick patienterna själva välja vårdcentral/husläkare, länsjukhus och regionsjukhus inom hela regionen.

Vissa landsting förde över verksamhet till alternativa ägar- och driftsformer för att öka konkurrensen internt och externt. Lands-

---

<sup>189</sup> Hur kan styrningen av sjukvården förbättras? Jonsson, 1998, SPRI

<sup>190</sup> Ekonomiska styrformer i hälso- och sjukvården: utvecklingslinjer och lärdomar för framtiden, Anell och Svarvar; Den planerade marknaden, 1995, Socialstyrelsen,

<sup>191</sup> Ibid.

tingsägda bolag bildades och ett antal vårdcentraler och olika typer av service upphandlades. Entreprenaderna hade dock till en början en mycket begränsad omfattning. När husläkarlagen och fri etablering för specialistläkare infördes 1994 sades flera kontrakt upp.

Flera studier visar att antalet prestationer i landstingens hälso- och sjukvård ökade kraftigt 1992 och 1993 och att även produktiviteten ökade.<sup>192</sup> De största ökningarna förekom i landsting som infört beställar-/utförarstyrning. Det visade sig dock svårt att få kontroll över de totala kostnadernas utveckling. Man inriktade sig därför efter hand på att försöka sänka kostnaderna med bibehållen prestationsnivå. Olika typer av begränsningar eller tak infördes i ersättningsystemen. Patienternas valfrihet inskränktes. Etableringsfriheten för privata specialister upphävdes 1995, i många landsting infördes remisstvang och vårdgarantin reviderades 1997. Större vikt lades vid samverkan än konkurrens.

Många landsting försöker dock öka konkurrensutsättningen av hälso- och sjukvården, och i Stockholm läns landsting finns långtgående ambitioner. Landstinget beslöt 1999 att anställda inom hälso- och sjukvården skall kunna ta över landstingsverksamhet och driva den i egen regi. Beslutet berör dem som är anställda inom primärvård, öppen psykiatri, geriatrik och omsorg. Fram till oktober 2001 hade 120 avtal slutits mellan landstinget och privata bolag.<sup>193</sup> År 2000 beslöt landstinget att den akutsjukvård som bedrivs vid länets akutsjukhus skall upphandlas med driftstart senast år 2005. S:t Görans sjukhus har som nämnts redan avyttrats.

Alla landsting har prövat någon form av köp-/säljssystem i varierande omfattning, men år 2000 hade de flesta fortfarande en traditionell förvaltningsorganisation inom hälso- och sjukvården med planer och budgetar som dominerande styrdokument.<sup>194</sup> Nio landsting hade en organisation där rollerna som beställare och utförare skiljts åt: Landstinget Dalarna, Landstinget Gävleborg, Region Skåne, Stockholms läns landsting, Landstinget i Uppsala län,

---

<sup>192</sup> De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati? (SOU 1999:66, bilaga 1)

<sup>193</sup> Anbudsjournalen nr 44/2001

<sup>194</sup> De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati? (SOU 1999:66, bilaga 1); Sjukvård – en svårstyrd verksamhet, 2000, Bergman och Dahlbäck, Landstingsförbundet

Västerbottens läns landsting, Landstinget Västmanland, Västra Götalandsregionen och Landstinget i Östergötland. Landstinget Sörmland och Örebro läns landsting har haft en sådan organisation men avskaffat den. Sjukhusen och primärvården var i allmänhet organiserade som förvaltningar under landstingsstyrelsen eller en central produktionsnämnd. Stockholms läns landsting och Region Skåne hade landstingsägda sjukhusbolag.

I samtliga landsting fick man år 2000 välja vårdcentral/husläkare och i flertalet också länssjukvård, men i praktiken krävdes ofta remiss till länssjukvården. Färre landsting tillämpade valfrihet i fråga om regionsjukvård. Någon form av valfrihet, om än begränsad, fanns oftast utanför det egna landstinget. I ungefär hälften av landstingen följde pengarna patienten under vissa förutsättningar.

En kartläggning i april 2001 visar att sex landsting i ganska stor utsträckning tillämpade prestationsersättning och kapitering, nämligen Landstinget Gävleborg, Landstinget Halland, Region Skåne, Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Landstinget i Östergötland.<sup>195</sup> Alla hade valt någon form av DRG-baserad ersättning inom den slutna somatiska vården. Inom primärvården hade fyra av landstingen system med inslag av kapitering och prestationsersättning. I Östergötland var ett sådant system under utveckling.<sup>196</sup> De sex landstingen tillämpade även prestationsersättning för medicinsk service och annan service.

En grupp landsting hade utvecklat nya ersättningssystem inom primärvården men bibehållit anslagsfinansiering i övrigt: Landstinget i Kalmar län, Landstinget Västmanland, Västerbotten läns landsting och Örebro läns landsting. Ersättningssystemen inom primärvården innefattade kombinationer av kapitering, anslag och prestationsersättning. Övriga landsting hade i huvudsak system baserade på anslag. Psykiatrisk vård betalades i flertalet landsting genom anslag.

Två tredjedelar av landstingen hade år 2000 kontrakterat ut verksamhet, med undantag för Stockholms läns landsting dock i

---

<sup>195</sup> Ersättningsmodeller – en kartläggning inom hälso- och sjukvården, Bergman och Dahlbäck, 2001, Landstingsförbundet

<sup>196</sup> Region Skåne införde ett kapiterat system i januari 2002.

begränsad omfattning.<sup>197</sup> Det gällde huvudsakligen olika serviceverksamheter. Program för konkurrensutsättning fanns i de tre storstadsregionerna och i Uppsala läns landsting. Landstinget Kronoberg hade utarbetat ett program för ökad mångfald i produktionen. En knapp tredjedel av landstingen arbetade med avknoppning av verksamheter, dvs. överföring av driften till personalen, men även detta hade liten omfattning.

## 5.8 Sammanfattande bedömning

Tredjepartsfinansiering och asymmetrisk information mellan vårdgivare, patient och finansiär ger problem när det gäller att skapa en väl fungerande konkurrens på hälso- och sjukvårdsmarknaden. Eftersom konsumenten inte svarar för finansieringen saknas de normala mekanismerna för kostnadskontroll. Det är därför viktigt att utforma en organisation och ett ersättningsystem som ger incitament till vårdgivarna att bedriva en effektiv sjukvård, i betydelsen att en god hälsa nås på ett kostnadseffektivt sätt.

Finansieringen har avgörande betydelse vid etablering av nya verksamheter inom hälso- och sjukvården. Läkare och sjukgymnaster kan visserligen fritt etablera sig som privatpraktiker, men de är ändå beroende av landstingets godkännande, såvida de inte helt kan förlita sig på den ersättning patienterna lämnar. Det ekonomiska beroendet av landstingen är ännu större i den slutna vården. Också för företag som vill syssla med sådan vård råder i princip etableringsfrihet. Eftersom vården i så hög grad finansieras med offentliga medel krävs dock i de flesta fall att landstinget köper eller subventionerar vårdtjänsterna för att en etablering skall vara möjlig. De initiala skalfördelarna medför att endast relativt stora företag kan etablera sig. Därtill kommer att beroendet av landstingen som finansiär gör en sådan investering extra osäker, eftersom tillgångarna utan kontrakt med landstingen förlorar mycket av sitt värde.

Fri etablering av privat vård med fri tillgång till offentlig finansiering verkar kostnadsdrivande. Det finns dock möjligheter att inom en given kostnadsram låta privata företag konkurrera med offentliga vårdgivare, t.ex. genom ersättning per individ, eller låta offentliga vårdgivare konkurrera med varandra, t.ex. genom system där

---

<sup>197</sup> Sjukvård - en svårstyrd verksamhet, Bergman och Dahlbäck, 2000, Landstingsförbundet

pengarna följer patienten. Ett annat alternativ är att genom upphandling och anbuds konkurrens låta privata och offentliga vårdgivare konkurrera om en given vårdvolym.

En traditionell upphandlingsmodell kan vara problematisk på vissa vårdmarknader. I synnerhet för svaga patientgrupper finns en risk att kraftiga incitament att hålla kostnaderna nere går ut över kvaliteten. Det finns dock andra upphandlingsmodeller där kostnadsramen är given och vårdgivarna konkurrerar med kvalitet. När inslaget av patientval är stort finns skäl att tro att kvalitetsproblemen blir mindre allvarliga.

Ett syfte med de nya styrformerna inom landstingen har varit att öka produktiviteten och effektiviteten i vården utan att ge avkall på kvalitet och rättvisa. Och det verkar som om produktiviteten faktiskt har ökat, även om det är mycket svårt att mäta detta och i vilken mån ökningen kan hänföras till ekonomistyrningen.<sup>198</sup> Reformerna tycks också ha lett till ett större kostnadsmedvetande. Det är oklart om kvaliteten blivit bättre eller sämre, men det finns studier som tyder på att nya styrformer, exempelvis konkurrens och prestationsersättning, kan gynna kvalitetsarbetet.<sup>199</sup> Vårdresultatet uppmärksammas mer, och intresset för att mäta och förbättra kvaliteten har ökat. När det gäller den behovsbaserade resursfördelningen mellan olika medborgargrupper förefaller inte reformerna ha haft några påtagligt negativa effekter. Det finns dock inte tillräckligt underlag för att dra några säkra slutsatser.<sup>200</sup>

Regeringen har vid många tillfällen uttalat att den ser positivt på att det finns ett varierat vårdutbud med olika driftsformer. I en av riksdagen antagen nationell handlingsplan presenteras åtgärder för att utveckla hälso- och sjukvårdens grundläggande struktur och inriktning.<sup>201</sup> Enligt riksdagen är det angeläget att olika driftsformer i den öppna vården och omsorgen stimuleras genom att fler privata, kooperativa och ideella entreprenörer ges möjlighet att sluta avtal med sjukvårdshuvudmännen.

---

<sup>198</sup> Valfärd, vård och omsorg (SOU 2000:38)

<sup>199</sup> De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad händer med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati? (SOU 1999:66, bilaga 1)

<sup>200</sup> Valfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsformer inom den offentliga sektorn, Blomqvist och Rothstein, 2000, Agora

<sup>201</sup> Prop. 1999/2000:149, bet. 2000/01:SoU05

För att inslaget av alternativa driftsformer skall öka kan det vara nödvändigt att tydligare separera landstingens beställar- och finansieringsfunktioner från de vårdproducerande enheterna. För att resultatet av konkurrensutsättningen skall bli det åsyftade måste beställarfunktionen också ha en hög kompetens. Erfarenheterna av interna marknader och kontraktssystem i Sverige och andra länder visar emellertid att det tar tid att utveckla denna funktion. Omsorgen är organiserad på ett annat sätt än hälso- och sjukvården och marknadsförutsättningarna skiljer sig åt, men de problem som möter beställare och utförare är ofta likartade. Upphandling, entreprenader och valfrihetssystem inom äldreomsorgen behandlas i följande kapitel.

## 6 Äldreomsorg

### 6.1 Inledning

Vård- och omsorgstjänsterna – bl.a. hälso- och sjukvård inkl. läkemedel och tandvård samt äldreomsorg – är en viktig del av den svenska välfärden. Enligt Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE) motsvarade kostnaderna 1999 för dessa tjänster 12 procent av BNP. Kommunernas bruttokostnader för vård och omsorg till äldre och funktionshindrade uppgick till 89 miljarder kronor.<sup>202</sup> Tre fjärdedelar, 64 miljarder kronor, avsåg äldreinsatser. (Enligt IHE avsätter Sverige ungefär de resurser till vården som kan förväntas med hänsyn till landets ekonomiska styrka.<sup>203</sup>)

Vårdsektorn tar i anspråk en betydande andel av den svenska ekonomins resurser och det behöver knappast påpekas vikten av att berörda tjänster bedrivs i effektiva former och med hög kvalitet. Kommuner och landsting har som framgång i viss utsträckning infört möjlighet för andra aktörer att vid sidan av eget tjänsteutbud utföra berörda tjänster. Främst har det handlat om att kommuner och landsting upphandlat tjänsterna i konkurrens mellan olika aktörer. På senare år har i viss utsträckning införts möjlighet för vårdtagare att fritt välja mellan vårdgivare som svarar mot förutbestämda krav.

### 6.2 Vad är äldreomsorg?

Nedan beskrivs insatser och stödformer som ingår (och kan ingå) i kommunens äldreomsorg. Beskrivningen är inte heltäckande.<sup>204</sup>

Av socialtjänstlagen (2001:453) framgår att kommunerna skall inrätta *särskilda boendeformer* för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd. I dessa boenden skall service och vård kunna ges dygnet runt. Kommunerna har ansvar för såväl

---

<sup>202</sup> Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, Lägesrapport 2001, Socialstyrelsen

<sup>203</sup> IHE information nr 3/2001

<sup>204</sup> Här kan hänvisas till Socialstyrelsens statistikrapport Äldre – vård och omsorg år 2000; Socialtjänst 2001:3

sociala som medicinska insatser med undantag för de som ges av läkare.

Kommunerna bör vidare, enligt nämnda lag, genom bl.a. *hemtjänst och dagverksamhet* underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra. Hemtjänst beviljas av kommunen (socialnämnd eller motsvarande) efter biståndsprövning enligt socialtjänstlagen. Kommunen avgör vilka insatser hemtjänsten skall omfatta.

Syftet med hemtjänst är bl.a. att underlätta den dagliga livsföringen för personer med eget boende. Hemtjänst är inte bara förbehållet äldre och yngre funktionshindrade, utan kan även gälla personer med missbruksproblem eller psykisk sjukdom. Den enskilde kan få hemtjänst såväl i ordinärt boende som i särskilt boende (servicehus).

Hemtjänst innefattar allmänt sett dels tjänster av servicekaraktär, dels insatser som rör den personliga omvårdnaden.

Med serviceuppgifter avses bl.a. praktisk hjälp i hemmet (städning, tvätt, hjälp med inköp, ärenden till post och bankkontor m.m.). Andra serviceuppgifter gäller måltider (tillredning och distribution). Vidare kan ingå fönsterputs. Exempel finns vidare på att kommunens biståndsbeslut har omfattat snöröjning.

Med personlig omvårdnad avses insatser för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser som behövs för att den enskilde skall känna sig trygg och säker i det egna hemmet. I hemtjänst kan också ingå ledsagning och avlösning av anhörig.

Därutöver kan nämnas att kommunerna har enligt socialtjänstlagen möjlighet att, efter överenskommelse med landstinget och med regeringens godkännande, överta ansvaret för *hemsjukvården*, exkl. läkarinsatser, i ordinärt boende. Detta har skett i två tredjedelar av landets kommuner.<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> Prop. 1999/2000:149



### 6.3 Strukturförhållanden

Kommunernas bruttokostnader för vård och omsorg till äldre och funktionshindrade ökade från drygt 66 miljarder kronor 1993 till 89 miljarder kronor 1999, en ökning med 35 procent mätt i fasta priser (1999 års).<sup>206</sup> Insatser för äldre uppgick som nämnts till 64 miljarder kronor 1999, vilket motsvarar ca 3 procent av BNP.

Kommunerna prioriterar i ökad utsträckning omvårdnad före service. Antalet hemtjänsttimmar omfördelas till allt färre med stora behov. Enligt IHE gällde för perioden 1992-1997 att antalet personer som fick månatlig hemhjälp med 1 till 9 timmar minskade med drygt 17 000. Samma period blev antalet personer med mer än 200 timmars hjälpbehov drygt 1 000 fler.

Totala antalet aktörer i landet – privata, kooperativa vårdgivare och ideella föreningar – som bedriver äldreomsorg beräknas i början av 2001 vara omkring 400. Det stora antalet berör främst på att kommunerna börjat tillämpa konkurrenslösningar och genomfört avknoppningar, dvs. att kommunanställda startat egna företag. Enligt Kooperativa institutet (KOOPi) har utförare vid sidan av kommunerna en sammanlagd omsättning på drygt 5 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 8 procent av kommunernas bruttokostnader på området. Ökningstakten för de alternativa utförarnas produktion har av KOOPi uppskattats till 20-30 procent per år.<sup>207</sup>

På (upphandlings)marknaden för äldre- och handikappomsorg finns sju företag som av KOOPi bedömts svara för ungefär hälften av samtliga alternativa utförarens omsättning eller ca 2,6 miljarder kronor år 2000. De sju är i storleksordning Carema Vård och Omsorg AB, Attendo Care AB, ISS Care Service AB, Riksbyggens Serviceboende AB, Medihem AB, Curatos Senior AB (numera uppköpt av Förenade Care AB) och Actica Omsorg AB.

Tidigare bedrevs äldreomsorg av Grannskapsservice inom HSB men företaget har köpts upp av Carema Vård och Omsorg. Det senare företaget äger även 25 procent av Riksbyggen Serviceboende och har option på resterande aktier.

---

<sup>206</sup> Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, 2001, Socialstyrelsen

<sup>207</sup> Äldres önskemål och behov för god livskvalitet – boende och hemtjänst (maj 2001) Kooperativa institutet

## 6.4 Konkurrenslösningar – erfarenheter

### 6.4.1 Inledning

Konkurrensutsättning inom äldre- och handikappomsorg initierades i början av 1990-talet av i huvudsak större kommuner och gällde först hemtjänsten. Mycket snart kom konkurrensutsättningen att i första hand gälla det särskilda boendet. De kommuner som tidigt och i större skala konkurrensutsatte äldreomsorgen var bl.a. Malmö, Stockholm, Västerås och Linköping. Konkurrensutsättning av äldre- och handikappomsorg, både vad gäller hemtjänst och särskilt boende, är numera vanligt även i mindre kommuner.

De utvärderingar och rapporter som gällt konkurrensutsättning inom vårdområdet har främst gjorts av intresseorganisationer, konsultföretag, statliga myndigheter och inom ramen för offentliga utredningar. Bland de fåtal kommuner som gjort utvärderingar av konkurrensutsättning av den egna verksamheten märks Stockholms stad.

### 6.4.2 Utredningsuppdrag

Den fortsatta redovisningen i detta kapitel grundas främst på redogörelser som gjorts av Utredarhuset AB (främst avsnitt 6.5) samt professor Per Gunnar Edebalk (främst avsnitt 6.6) som samarbetat med Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE). Utredarhusets redovisning gäller främst kommuners tillämpning av anbudskonkurrens- eller entreprenadmodellen medan den senare studien gäller valfrihetsmodellen.

En viktig utgångspunkt för Konkurrensverkets val av uppdragstagare var att dessa hade lång erfarenhet av äldreomsorg, bl.a. genom tidigare undersökningar eller genom att ha deltagit i den kommunala upphandlingsprocessen. Det kunde gälla att uppdragstagaren hade deltagit i beställarsidans arbete eller i egenregi-enhetens förberedelser inför en konkurrensutsättning. Därigenom kunde erfarenhetssummeringen bli ett viktigt komplement till andra utvärderingar (se avsnitt 4.2).

### *Uppdraget till Utredarhuset*

Konkurrensverkets uppdrag till Utredarhuset kan sägas i stort utgöra två delar. Ena delen gällde en redogörelse av fel som gjorts eller görs under olika faser av upphandlingsprocessen eller de problem som följt av att någon viktig del i förberedelsen glömts bort. Den andra delen av uppdraget var en redogörelse över hur problemen blev lösta eller kan lösas. Det övergripande syftet var att redovisningen skulle bidra till att sprida kunskap om förutsättningar att tillämpa entreprenadlösningar inom äldreomsorgen för att minska risken för misslyckanden.

Redovisningen grundas på Utredarhusets erfarenheter från uppdrag som rört upphandling, anbudsgivning och utvärderingar av konkurrensutsatta verksamheter inom äldreomsorg i 13 kommuner<sup>208</sup>. Totalt handlar det om erfarenheter från nära 50 enheter/verksamheter, varav drygt 40 gäller äldreboenden. I flertalet verksamheter har ingått kostverksamhet. Övriga fall har gällt hemtjänst, kundvalssystem och i ett fall en kostentreprenad. Därutöver baseras redovisningen på erfarenheter som framkommit vid Utredarhusets konferenser om konkurrensutsättning inom äldreomsorgen och där projektredovisningar av deltagande kommuner varit ett viktigt inslag.

I vissa fall överensstämmer Utredarhusets redovisade erfarenheter med tidigare utvärderingar av konkurrensutsättning av kommunala verksamheter och som redovisats i avsnitt 4.2.2. Detta får ses som en ytterligare bekräftelse på den redovisade utvecklingen och gjorda iakttagelser.

### *Uppdraget till Edebalk och IHE*

Konkurrensverkets uppdrag till professor Edebalk och IHE gällde ursprungligen att kartlägga internationella erfarenheter av kundvalssystem i vård och omsorg till äldre, dvs. i första hand en litteraturstudie. Det visade sig dock att tillgången till litteratur på området är begränsat. Studien kom därför att inriktats mot att diskutera möjligheter och svårigheter i svensk äldreomsorg utifrån de förutsättningar som kan förknippas med kundval.

---

<sup>208</sup> Kommunerna är: Danderyd, Enköping, Gotland, Höganäs, Malmö, Nykvarn, Sollentuna, Solna, Stockholm, Surahammar, Västervik, Västerås och Uppsala.

Som underlag för studien har bl.a. använts kommuners eget utredningsmaterial inför nämndbeslut om kundval. Edebalk och IHE behandlar bl.a. faktorer som bör särskilt uppmärksammas för att valfriheten skall ge önskat resultat för det allmänna och de äldre.

## 6.5 Entreprenadmodellen

### 6.5.1 Nyckelområden

Utredarhusets redovisning har som utgångspunkt en fokusering av viktiga faser vid tillämpning av entreprenadmodellen eller upphandlingsprocessen enligt följande.

- Förberedelser inför konkurrensutsättning och vikten av att utforma en konkurrensstrategi (spelregler, tidsplanering)
- Upphandlingsprocessen (utformning av förfrågningsunderlag med avseende på kvalitetskrav, priskonstruktioner, utvärdering av anbud, hantering av egenregi-anbud m.m.)
- Problem för anbudsgivaren
- Den politiska styrningen och förvaltningsorganisationen: beställare och utförare inkl. fördelning av roller och ansvar
- Personalens inställning till konkurrensutsättning och effekter för personalen
- Utvecklingen beträffande utförare med olika inriktning, avknoppning m.m. (mångfald)
- Effekter på ekonomi och verksamhetens kvalitet

Vad avser den sistnämnda punkten behandlas sådana effekter i avsnitt 6.5.3 (kvalitetsfrågor) och 6.5.5 (ekonomiska effekter). Ett kommunalt beslut som rör införande av konkurrens inom kommunen bör föregås av en långsiktig plan eller en konkurrensstrategi (den första punkten ovan). Denna fråga tas upp i avsnitt 6.5.4.

### 6.5.2 Upphandlingsprocessen

Ett väl utformat förfrågnings- eller anbudsunderlag är närmast en nödvändig förutsättning för en lyckad upphandling för kommunen och vårdtagaren. I de tidiga upphandlingarna de första åren i början av 1990-talet fanns ofta formella brister och viktig information kunde saknas, vilket ibland innebar att beställaren och utföraren hamnade i besvärliga situationer och tvister om vad man egentligen åtagit sig att utföra och vilken ersättning som skulle utges.

Förhållanden som orsakat (och orsakar) problem mellan parterna är följande.

#### *Kvalitetskrav*

Beställaren kan ha givit otydliga anvisningar om den kvalitet på tjänsten som förväntas. Det är viktigt att kvaliteten anges noggrant i underlaget dock utan att i onödan styra upp anbudsgivaren möjligheter att själv utveckla kvalitetsrutiner. Det har förekommit att det i efterhand ställs nya krav på entreprenören efter att överenskommelse träffats om entreprenaden vilket medför inte oväsentliga problem. Kommunen bör, med hänsyn till givna krav på konkurrensneutralitet mellan olika aktörer, inte ställa andra krav på entreprenören än vad som gäller för egenregi-enheten.

#### *Priskonstruktioner*

Vid kommunens köp av platser för särskilt boende har det varit vanligt att kommunen avtalat med entreprenören om en fast ersättning per plats under avtalsperioden. Priskonstruktionen har i vissa fall skapat problem för entreprenören, t.ex. när vårdbehovet för de boende väsentligt ökat under avtalsperioden.

Det är viktigt i det senare fallet att parterna är överens om hur ersättningen till entreprenören skall ändras. En helt låst prissättning, oavsett ett ökat vårdbehov, kan innebära att intresset hos entreprenören att lämna anbud minskar. Alternativt kan entreprenören vid kommande anbudsgivning kompensera osäkerheten som rör det ökade vårdbehovet med ett pristillägg (riskpremie). Det kan, vid en ej väl fungerande konkurrens vid upphandlingen, medföra onödiga prishöjningar.

Det finns kommuner, t.ex. Nacka kommun, som tillämpar ersättningssystem som tar hänsyn till individuella behov av service och omvårdnad. Modellen bygger på en fast grundavgift som gäller för alla i särskilt boende. Övriga hjälpbehov bedöms och prissätts efter en poängskala beroende på vilka service- och omvårdnadsbehov den enskilde har. Avgifterna varierar således. Jämfört med systemet med fasta priser är modellen med olika priser mer resurskrävande eftersom det här förutsätts att det relativt regelbundet görs en avstämning av vårdbehov med hänsyn till ersättning till entreprenören.

Inom hemtjänsten har man ofta haft svårt att hitta lämpliga pris-konstruktioner. Vid de första konkurrensutsättningar inträffade ibland att de bedömda vårdtimmarna inte överensstämde med vårdgivarens redovisade tidsåtgång. Den tillämpade pris-konstruktionen kunde till och med medföra att kommuner fick betala för tjänster som inte utförts. Numera är den vanligaste konstruktionen att utföraren får betalt för utförda prestationer enligt den bedömning som gjorts av kommunens biståndsbedömare (s.k. nivåpriser). Även i detta fall är det dock viktigt, i likhet med vad som nämns ovan, att prisjusteringar kan ske under avtalsperioden.

#### *Egenregi-anbud*

Det är viktigt att klargöra hur egenregin skall räkna fram sitt pris med hänsyn till bl.a. overheadkostnader, kostnader för interna tjänsteköp och skillnader i momsregler för kommunala och privata utförare (se avsnitt 1.4). För att jämföra de privata anbudsgivarnas anbud med egenregin används vanligtvis en schablonavräkning på 6 procent av den totala anbudssumman från den privata entreprenören. Därigenom kan det senare anbudet göras konkurrensneutralt med (intern)budet från kommunens egenregi-enhet. Numera har kommunala upphandlare i regel bra kontroll över hur ”nollställning” av anbud skall ske för att göra de olika anbudena jämförbara.

Kommunerna har dock inte alltid gjort klart för sig vad som skall gälla om en konkurrensutsättning leder till att det förmånligaste anbudet kommer från den egna förvaltningen. Tillämpning av konkurrenslösningar ställer särskilda krav på hur kommunens verksamhet organiseras. Om kommunen har infört ett beställar- och utförarsystem uppstår sällan problem. I detta fall finns normalt regler och

principer för konkurrensutsättningen och hur ansvaret mellan parterna är fördelat.

I det fall egenregi-enheten utses till vinnare av anbudstävlingen kan kommunen inte ingå ett juridiskt bindande avtal med egen förvaltning (se avsnitt 7.4.5). I detta fall bör dock kommunen ställa samma krav på egenregi-enheten som externa entreprenörer. Det innebär bl.a. att enheten skall vara bunden till det lämnade anbudet med avseende på pris och kvalitet och andra förutbestämda villkor.

För att möjliggöra en uppföljning av ”avtalsvillkoren” bör eller måste kommunens verksamhet på området ombildas till en resultatenhet med en budget som överensstämmer med det i anbudsgivningen lämnade priset. Enheten skall inte kunna få stöd eller bidrag utöver vad som följt av det lämnade budet. Om det visar sig att verksamheten inte kan bedrivas utifrån vad som överenskommit bör en ny upphandling göras.

Utredarhuset har uppmärksammat en upphandling som vanns av egenregi-enheten men som inte klarade att genomföra åtagandet inom den överenskomna eller givna kostnadsramen. Detta medförde ingen åtgärd från kommunens sida annat än ett konstaterande att överskridande skett. Därmed är risken påtaglig att efterföljande upphandlingar möts med misstro från entreprenörernas sida, vilket minskar intresset att delta i upphandlingen. Möjligheterna att effektivisera verksamheten med stöd av konkurrenslösningar har därmed minskat.

### ***Problem för anbudsgivaren***

Anbudsgivare får problem på olika sätt vid felaktigt genomförda upphandlingar. Det kan även uppstå problem om upphandlingen i och för sig följer ”regelboken” men inte har anpassats till faktiska omständigheter. Utredarhuset har noterat bl.a. följande.

#### *Korta anbuds- och avtalstider*

Anbudstider på bara tre veckor är inte ovanliga. Det finns exempel på upphandlingar som genomförts under semesterperioden med anbudstider på mindre än en månad.

En vanlig avtalstid är tre år med möjliga förlängningar i högst två år. Många entreprenörer föredrar en längre inledande avtalsperiod

med hänsyn till långsiktig planering, investeringar, personalfrågor m.m. Det finns exempel på kommuner som numera tillämpar avtalstider på mellan fem och tio år med förlängningsmöjlighet i minst två år.

Det kan diskuteras om det senare är en för lång avtalstid med hänsyn till att kommunens möjligheter att motverka eller hindra onödiga kostnadsökningar under avtalsperioden. Det viktiga är dock att många kommuner har uppmärksammat frågan och de nackdelar som är förenade med att träffa avtal med alltför kort avtalsperiod, bl.a. med hänsyn till kravet på kontinuitet i vården.

#### *”Problementreprenader”*

Det är inte ovanligt att kommuner har lagt ut ”problemanläggningar” på entreprenad med det främsta syftet att entreprenören skall lösa problemen. I sådana fall talar flera skäl för att avtalsperioden bör vara längre än tre år. Det tar ofta lång tid att vända utvecklingen i dessa fall. Utredarhuset har sett exempel på att (otåliga) kommunala uppdragsgivare har återtagit verksamheter med motiveringen att uppdragstagaren inte klarat sin uppgift.

#### *”Uppstyrda” upphandlingar*

Ibland har orealistiska krav ställts på anbudsgivare och entreprenörer. Det kan gälla att förfrågningsunderlaget innehåller alltför detaljerade krav på utförande och kvalitet som begränsat förutsättningarna för utförarna att utveckla verksamheten. Det kan diskuteras i vilken utsträckning detta enbart är en följd av det begränsade utrymme enligt LOU som kan finnas för en precisering av kvalitetskraven vid sidan av beställarens anbudsunderlag.

#### *Entreprenadens omfattning*

Det förekommer olämpliga entreprenadkonstruktioner med hänsyn till möjligheterna att få en effektiv anbudskonkurrens. De stora vårdföretagen är inte alltid intresserade av att lägga anbud som gäller små entreprenader. Å andra sidan kan alltför stora entreprenader utestänga de små entreprenörerna. Kommunen utnyttjar alltför sällan möjligheten att samtidigt upphandla såväl enheter som rör särskilt boende som hemtjänst; en åtgärd som kan medföra ett större antal anbudsgivare. I detta fall kan det ges bättre förutsättningar att



kombinera olika uppgifter för personalen. Det ökar i sin tur möjligheterna att öka antalet heltidstjänster.

#### *Informationsövertag för egenregi-enheten*

Utredarhuset har ofta haft anledning att uppmärksamma att kommunens egenregi-enhet långt före entreprenörerna känt till att en upphandling skall göras. Det blir en ytterligare konkurrensfördel vid sidan av att enheten har bättre kunskap än entreprenören om verksamheten. Det senare innebär att enheten lättare kan avgöra hur och i vilken utsträckning verksamheten kan förbättras med avseende på vårdkvalitet och verksamhetens totala kostnader.

Informationsövertaget kan avgöra utgången av upphandlingen. Ett minimikrav är att förfrågningsunderlaget med kravspecifikationer och andra föreskrifter för upphandlingen ges till samtliga (presumtiva) anbudsgivare vid en och samma tidpunkt.

Det är viktigt att kommunen har klara regler (kriterier) för bedömning av anbud samt vilken vikt enskilda kriterier ges. Det bör vidare finnas regler som innebär att förslag om vem som skall utses till utförare skall lämnas av en oberoende grupp med god upphandlingskompetens. En sådan ordning medverkar till att presumtiva vårdgivare ser att upphandlingarna går rätt till. Det ökar leverantörers incitament att lämna anbud (se även avsnitt 7.4.5) och att kommunens upphandlingar ger det önskade utfallet.

#### ***Organisation och politisk styrning***

Ett omfattande och långsiktigt konkurrensprogram förutsätter en tydlig roll- och ansvarsfördelning i den kommunala organisationen. Utredarhusets erfarenheter är som nämnts att en kommunal organisation enligt en beställar-/utförarmodell är det mest lämpliga. Roller och ansvar blir i regel klarare.

Det finns kommuner som har en organisation som innebär att samma politiska nämnd ansvarar för såväl beställarfunktioner som utförarenheter. Detta är från konkurrenssynpunkt en tveksam ordning. Nämndens roll kan bli oklar vid en upphandling där egenregi-enheten deltar. Här bör uppmärksammas att det kan handla om små skillnader mellan anbudena från kommunala resp. privata utförare.

När egenregi-enheten i detta fall utses till vinnare av en anbuds-tävling är det svårt eller knappast möjligt för kommunen att över-tyga externa anbudsgivare om att det gjorts ett korrekt val enligt LOU. Detta blir också negativt för egenregi-enheten, oavsett om valet var korrekt eller inte. Alla aktörer måste kunna lita på att anbuderna bedöms seriöst och objektivt, oavsett om budet kommer från egenregi-enheten eller externa vårdgivare. Därför måste så långt som möjligt ges förutsättningar för att anbud inkl. val av anbudsgivare görs i enlighet med gällande regler.

Det finns kommuner som infört en klar rollfördelning och skilje-linje mellan beställare och utförare, såväl på nämnd- som tjänste-mannanivå. Här kan nämnas att Västerås kommuns äldre- och handikappnämnd är en renodlad beställarnämnd medan styrelsen för Pro Aros är utförarnämnd för den egna verksamheten.

Äldre- och handikappnämndens huvuduppgifter är redovisade i en särskild fastlagd plan med en angiven konkurrensstrategi. Uppgif-terna som beslutades 1993 var i korthet följande.

- Formulera politiken, den strategiska inriktningen och målen för nämndens ansvarsområde
- Svara för myndighetsutövning enligt gällande lagstiftning
- Beställa, träffa avtal och ersätta utförarenheten för utförda prestationer
- Följa upp och utvärdera verksamheten i kontakter med kom-munmedborgarna och bedöma effekter av den valda inrikt-ningen

Västerås kommun ansåg således att det var viktigt att upphandlande enhet (beställaren) och nämnd är organisatoriskt helt fristående från de aktörer som skall lämna anbud och svara för ledning och drift av egenregi-verksamheter. I en beställarorganisation med en genom-tänkt konkurrensstrategi får politikerna en tydlig roll och kan mer ägna sig åt mål- och kvalitetsstyrning samt utvärdering i stället för detaljerade driftfrågor. Med ”Västeråsmodellen” får nog sägas att medborgarperspektivet fått ökad tyngd.

Konkurrensutsättning utifrån denna ansvarsdelning innebär som regel att ansvariga politiker får större insyn och kontroll i verk-samheten. Man får mer tid att samtala med olika parter och kraven

fokuseras på uppföljning och utvärdering av konkurrensutsatta verksamheter.

Vidare är det av vikt att myndighetsutövning såsom biståndsbedömning av behoven hos vårdtagarna inte är sammankopplad med egenregi-verksamheten. Det gäller särskilt om priskonstruktionen innebär att ersättningen till utföraren är direkt kopplad till behovsbedömningen.

### ***Personalfrågor***

Ett företag som vunnit en kommunal entreprenad är enligt nuvarande ordning (och regler) som rör personalövergång skyldig att överta all berörd personal under det första verksamhetsåret. Personalen får även välja om man vill byta arbetsgivare. I de flesta fall har merparten av personalen valt att arbeta hos det företag som tagit över verksamheten. Enligt Utredarhusets erfarenheter har byte av utförare fungerat relativt bra från personalsynpunkt.

I Utredarhusets undersökningar framkommer att en stor del av personalen sagt sig vara mer nöjda med den nya arbetsgivarens syn på hur vård och omsorg skall utföras. Det kan ha samband med att personalens (inkl. arbetsledande personal) löner och löneförmåner (företagshälsovård, friskvårdstimmar m.m.) ofta är bättre hos privata än kommunala utförare.

Vidare har framkommit att många privata arbetsgivare satsat mer på personalens kompetens- inkl. ledarskapsutveckling än som vanligtvis förekommer i de kommunala organisationerna. Det har även märkts att i vissa fall har kommunala verksamheter som inte konkurrensutsatts tagit intryck av privata utförare och förändrat arbetsätt inkl. metoder.

Andra effekter på personalområdet som uppmärksammats av Utredarhuset är följande.

- Det är lägre personaltäthet i konkurrensutsatta verksamheter.
- Det är något mer deltidsanställda hos privata utförare än hos kommunala utförare och
- den äldre personalen väljer ofta att inte gå över till den nye arbetsgivaren.

I det sistnämnda fallet får kommunen kostnader utöver kostnaden för entreprenaden. En lägre personaltäthet har enligt Utredarhusets erfarenheter ofta lyfts fram som en negativ kvalitetseffekt av konkurrensutsättning inom äldreomsorgen. Utredarhuset har dock sett att det inte alltid går att sätta likhetstecken mellan hög personaltäthet och god kvalitet, dvs. kvaliteten påverkas även av andra faktorer än personaltäthet. Därutöver bör nämnas att kommunens rekryteringsbas för nyanställningar givetvis minskar till följd av att det blir fler arbetsgivare.

### ***Hur lång tid tar en konkurrensutsättning?***

Kvaliteten på en upphandling och dess resultat har bl.a. ett direkt samband med inriktning och omfattning av förberedelserna. Utredarhusets erfarenhet är att i regel gäller att ju kortare tid som läggs på förberedelserna desto större är risken för ett dåligt resultat.

Efter att ett politiskt beslut tagits att konkurrensutsätta en verksamhet är det viktigt att tid avsätts för

- utformning av förfrågningsunderlag,
- den politiska beslutsprocessen för att godkänna underlaget,
- genomförande av upphandlingen,
- värdering av inkomna anbud och
- den vinnande anbudsgivarens förberedelser för driftstart och att anställa personal.

Det krävs en hel del förberedelser och tid från det att beslut tas om att konkurrensutsätta en kommunal verksamhet genom upphandling tills vinnaren av anbudstävlingen kan börja driva verksamheten. Erfarenhetsmässigt understiger sällan den totala tiden för kommunens inkl. entreprenörens förberedelser ett och ett halvt år i de fall det handlar om en större driftentreprenad inom vård- och omsorgsområdet och det finns ringa erfarenhet i kommunen av konkurrensutsättning. Om det gäller ett program som omfattar en konkurrensutsättning av ett stort antal enheter kan hela processen ta ytterligare ett år, dvs. totalt omkring två och ett halvt år.

### *Alternativa utförare - utveckling m.m.*

Konkurrensutsättningen av äldreomsorg har inneburit att nya företag bildats. Marknadsstrukturen inom äldreomsorgen (se avsnitt 6.3) beror bl.a. på omfattning och inriktning av den kommunala tillämpningen av konkurrenslösningar. Konkurrensutsättning av äldreomsorg har ännu inte skett i någon större omfattning. Ett flertal kommun har inte konkurrensutsatt verksamheten eller har enbart konkurrensutsatt enstaka äldreboende eller hemtjänsten i ett visst område. Det är främst i storstadsregioner som det finns ett stort antal vårdgivare inom äldreomsorgen. På mindre orter där konkurrensutsättning skett finns i regel endast en eller ett par alternativa vårdgivare.

I flera större kommuner finns en fungerande konkurrens med minst tio olika vårdföretag som utför äldreomsorg. I vissa fall (bl.a. i Stockholm) har dock kommunen fått ett begränsat antal anbud vid upphandlingar, dvs. konkurrensen har varit begränsad. En orsak kan vara att företagen inte hinner med att lämna flera anbud samtidigt eller inte vill växa för snabbt på samma ort.

Det kan även vara så att anbudens storlek (finansiellt och verksamhetsmässigt) kan innebära oönskade effekter på konkurrens och mångfald. En sådan effekt kan vara att små vårdentreprenörer och personalkooperativ stängs ute. Det stora inslaget av entreprenader med ett jämförelsevis omfattande åtagande för entreprenören kan vara en viktig anledning till att antalet avknoppningar, dvs. att kommunanställda startar eget, varit begränsade på äldreomsorgsområdet.

Små vårdföretag kan även hindras i sina ansträngningar att expandera verksamheten genom att kommuner vid upphandling ställer krav på bankgaranti. I vissa fall kan även kommunens betalningsvillkor innebära att vårdgivaren får den överenskomna ersättningen först en till två månader efter utförda vårdinsatser. Sådana krav klarar stora vårdföretag betydligt lättare än de små.

Utförare med t.ex. religiös, ideell eller kulturell profil förekommer men är inte vanligt förekommande. Dessa utförare finns företrädesvis i Stockholm och större kommuner såsom Uppsala och Västerås. I Västerås konstaterades dock tidigt att konkurrensutsättningen inte underlättat för ideella organisationer att komma in på marknaden.

Efter tre år med konkurrensutsättning drevs endast 2 procent av verksamheten (mätt utifrån kostnaderna) av ideella organisationer.

Brucar- eller personalstyrda kooperativ finns på en hel del håll i landet – t.ex. i Falkenberg, Krokombom, Mora, Västerås och Stockholm. Enligt KOOPi:s nämnda rapport (se avsnitt 6.3) finns 30-35 äldrekooperativ i landet. Hälften av dessa är renodlade personalkooperativ och övriga är s.k. blandkooperativ med brukare, närstående och personal som medlemmar. Ett kooperativt företag, Riksbyggen, har länge varit verksam inom äldreomsorgen medan ett annat sådant företag, HSB, har som tidigare nämnts upphört med denna verksamhet.

Om kommunen önskar att ideella organisationer, t.ex. kyrkliga församlingar och boendekooperativ, skall få en större roll kan få sökas andra lösningar än upphandlingsförfarande. I kommuner har det ansetts bättre att ge direkta bidrag eller ersättning till ideella utförare. (Detta kan dock vara i strid med LOU; se avsnitt 6.7.)

Nytablering bör kunna främjas genom att kommunen förbättrar informationen (och tillgänglighet till denna) om framtida upphandlingar. Här kan det även handla om att upphandlingsprocessen förenklas så mycket som är möjligt. Till detta kommer vad som nämnts om avknoppningar (se avsnitt 7.4.4).

En relativt ny företeelse är s.k. anbudsutmaning som tillämpats i enstaka fall. Det innebär att ett företag ges möjlighet att bedriva en kommunal verksamhet under förutsättning att verksamheten bedrivs till lägre kostnader än tidigare utan att kvalitetskraven eftersätts. Även i detta fall skall LOU tillämpas. Denna modell förutsätter att den kommunala verksamheten fullt ut särredovisas med avseende på kostnader och intäkter inkl. prestationer för att utomstående aktörer skall kunna bedöma om verksamheten bedrivs effektivt. En fördel med modellen kan sägas vara att kommunledningen kan få indikationer på huruvida den egna verksamheten bedrivs effektivt. Det finns dock ännu inte tillräckligt underlag för att göra någon samlad utvärdering av modellen.

### 6.5.3 Kvalitetsfrågor

#### *Verksamhetskvalitet*

Av socialtjänstlagen framgår att kommunen skall bedriva ett kvalitetsarbete och göra kvalitetsuppföljningar inom verksamhet som rör socialtjänsten. Utredarhusets erfarenheter är att ganska få kommuner har utvecklat ett genomtänkt och heltäckande kvalitetssystem inom äldreomsorgen. Vanligast är att man gör s.k. nöjd-kundundersökningar genom enkäter till brukare och närstående.

Utredarhusets intryck är att kommuner med en hög grad av konkurrensutsättning har kommit längst med utvecklingen av kvalitetssystem. Nedan följer vissa iakttagelser i samband med kvalitetsutvärderingar av konkurrensutsatta verksamheter och revision av kommuners kvalitetssystem.

- Konkurrensutsättning ”tvingar” både beställare och utförare att prioritera kvalitetsfrågor. Dessa finns med i hela ledet från framtagandet av förfrågningsunderlag, träffande av avtal samt genomförande, uppföljning och utvärdering av entreprenaden.
- Införande av konkurrens i verksamheten har i vissa kommuner efter en tid medfört prisutjämning mellan olika utförare. Dessa konkurrerar i stället i första hand med verksamhetens kvalitet och i andra hand med priset på tjänsten.
- Konkurrensutsättningen har ökat kraven på att utveckla instrument för att följa upp och utvärdera verksamheten från kvalitetssynpunkt. Det gäller både instrument för att styra upp kvaliteten före driftstart och för att utvärdera kvaliteten i efterhand.

Till *styrinstrumenten* hör t.ex. övergripande kvalitetspolicy, kvalitetsspecifikation i förfrågningsunderlag, kvalitetsinstrument för anbudsprövning, kvalitetskrav i avtalen med utförarna och särskilda kvalitetsprogram för bl.a. kosten.

Till *utvärderingsinstrumenten* hör t.ex. direktobservationer, oberoende utvärderingar, platsbesök av politiker, hearings med brukarorganisationer, insamling och rapportering av uppgifter från utförarna, dialog med utförarna, klagomålshantering samt omsorgs- eller servicegarantier.

Driftsformen kan inte sägas ha haft någon avgörande betydelse för kvaliteten för brukaren. Konkurrensutsättningen innebär inte med automatik god eller dålig kvalitet. Vissa tecken på direkta eller indirekta kvalitetshöjande faktorer har iakttagits i olika upphandlingar. Detta har gällt metodutveckling i vårdarbetet, ökad fokus på kvalitetssäkring hos personalen, ledarskapsutveckling och kompetensutveckling av personal. Till kvalitetsfaktorer kan även räknas införande av personalförmåner för att öka personalens motivation och trivsel.

Därutöver kan noteras att kvalitetsmedvetandet har ”spillt över” på ej konkurrensutsatta verksamheter i kommunen. Konkurrensutsättningen har också fått spridningseffekt på såväl kostnader som kvalitet inom egenregi-verksamheter.

Till negativa kvalitetsfaktorer hör i vissa fall alltför täta byten av utförare och en pressad arbetsituation för personalen på grund av låg bemanning. Utredarhusets uppfattning är att de enskilda kvalitetsaspekter som främst behöver utvecklas hos såväl privata som kommunala utförare är insatser för att skapa meningsfulla aktiviteter för vårdtagare. Andra kvalitetsbrister, oavsett utförare, gäller träning och upprätthållande av olika kroppsfunktioner.

Ett problem med att mäta kvaliteten i en verksamhet som upphandlats är att det sällan dokumenterats vad som gällde före upphandlingen. Kommuner som avser att konkurrensutsätta en verksamhet bör i förväg göra kvalitetsmätningar och beskrivningar av verksamheten. Därigenom kan det göras bättre uppföljningar och utvärderingar av konkurrensutsättningen. Detta kan, förutom att göra det lättare att upptäcka och rätta till oönskade effekter, ge kommunen ytterligare underlag för beslut om framtida inriktning och omfattning av konkurrensutsättning.

#### *Kostverksamhet – en kvalitetsfråga*

Vid upphandling av vård- och omsorg i särskilt boende ingår som regel kostverksamheten som en del i upphandlingen. Vårdgivaren förutsätts kunna svara för att kostförsörjning till de boende sker på ett godtagbart sätt. I många av de förfrågningsunderlag som Utredarhuset studerat ställs förvånansvärt ofta inga särskilda krav på kosthanteringen, hur den skall ske och vilka kvalitetskrav beställaren har.



Utredarhuset anser att entreprenörerna, trots avsaknad av sådana krav, oftast har lyckats lösa kostfrågorna på ett godtagbart sätt. I några få fall har dock uppmärksammats att entreprenörerna lyckats mindre väl och att de därför tvingats anlita en underentreprenör för att få en acceptabel kvalitet på kosten.

Det största problemet när det gäller kosten är att de äldre i det s.k. särskilda boendet behöver specialkost av olika slag. Behoven kan bero på olika skäl – t.ex. sjukdom, intolerans mot vissa födoämnen och ätsvårigheter. Hos flera av de större vårdföretagen finns i allmänhet kostexperter, dietister och läkare som kan utnyttjas för rådgivning och utbildning av personal som ska arbeta med kostverksamhet.

De små företagen utan egna resurser på kostområdet kan ha problem att lösa kostfrågorna på ett tillfredsställande sätt. Här visar erfarenheterna att frågan ofta har blivit löst genom en samverkan med kostansvariga i kommunens egen äldreomsorg.

#### 6.5.4 Varför behövs en långsiktig plan?

Som framgår ovan finns en hel del att tänka på inför en konkurrensutsättning med stöd av entreprenadmodellen. Det gäller inte enbart vård och omsorgstjänster utan även andra offentliga verksamheter. Det är också viktigt att inte underskatta förberedelserna. Ett stöd för att undvika att en konkurrensutsättning får oönskade effekter är att kommunen tar fram en långsiktig plan eller en konkurrensstrategi. Här avses helt enkelt att kommunen lägger fast riktlinjer för hur bl.a. äldreomsorgen skall konkurrensutsättas och hur det hela skall följas upp under en förutbestämd (längre) tidsperiod.

Strategin kan exempelvis innehålla övergripande mål, en kvalitetspolicy samt ett konkurrensprogram som anger omfattning, turordning och tidsplanering för de verksamheter/enheter som skall konkurrensutsättas. Vidare bör det i planen ställas krav på utvärdering och uppföljning av verksamheter som är resp. inte är konkurrensutsatta.

Stockholm, Linköping och Västerås är exempel på kommuner som arbetat efter en särskilt formulerad och beslutad konkurrensstrategi inom äldreomsorgen. Det kan vara av intresse att kort återge den

upphandlingsstrategi som togs fram av Västerås kommun 1993 och som reviderades 1996. Strategin kan vara en vägledning för andra offentliga aktörer.

Upphandlingsstrategin 1993 hade följande utgångspunkter.

- Anpassa kommunens verksamhet till nya ekonomiska förutsättningar,
- öka effektiviteten genom konkurrens,
- möta nya kvalitetskrav hos kommunmedborgarna,
- förbättra styrning och uppföljning,
- renodla politikerrollen och att
- öka mångfald och valfrihet för brukarna av berörda tjänster.

Strategin syftade till att skapa konkurrens, kvalitet, effektivitet och mångfald med tre olika utförare: kommunala utförare, privata företag och ideellt drivna verksamheter. Ett ”fastlagt etappmål var att under mandatperioden uppnå 20 procent alternativa utförare”.

I strategin redovisas en marknadsanalys, kommunens marknadsstrategi, upphandlingsregler och former, avtalsmässiga förutsättningar och ersättningsprinciper. Dessa punkter kan utöver de nämnda sammanfattas enligt följande.

- Upphandlingen ska följa principen om affärsmässighet (syftar på regler i LOU; se avsnitt 7.4.1).
- Upphandling skall genomföras successivt.
- Nya verksamheter skall omfattas av anbudstävlan.
- Direktupphandling kan genomföras vid specifika tillfällen men utgör undantag från huvudregeln om konkurrensupphandling.
- Normal avtalstid skall vara tre år.
- Ersättningsvillkoren skall omförhandlas varje år.
- Underleverantörer skall upphandlas av utföraren.
- Insatser skall göras för att öka valfriheten och förbättra utvärderingen.

Äldre- och handikappnämnden reviderade strategin 1996, bl.a. på grund av nya bestämmelser i LOU och utifrån gjorda erfarenheter. Strategin innehöll följande tio områden:

- Upphandling för mångfald, kvalitet och effektivitet, bl.a. de ideellt drivna verksamheterna bör öka i omfattning
- Framtida marknad (ett antal stabila, ekonomiskt starka och utvecklingsinriktade företag bör finnas i Västerås)
- Kvalitetsutveckling i centrum
- Beställning från kommunala utförare
- Stöd till enskilt driven verksamhet, bl.a. får ersättning till enskilt driven verksamhet inte överskrida ett genomsnitt av de konkurrensupphandlade enheterna
- Upphandling i konkurrens, bl.a. skall upphandling ske per område
- Nya verksamheter
- Direktupphandling hos vissa utförare (vid direktbeställning hos kommunala utförare skall interna konkurrensmöjligheter tas till vara)
- Nämndens arbete med upphandlingsförfarandet
- Avtal och ersättning

Beträffande den sistnämnda punkten beslutades att avtal skall tecknas med en avtalsperiod på 3-5 år med möjlighet till förlängning. Vidare skulle ersättningsmodellen utvecklas i syfte att främja effektiviteten.

Från 1996 har kommunen gjort årliga upphandlingsplaner som innehåller en tidsplan och turordning för vilka enheter som skall upphandlas. Det kan alltid diskuteras om varje enskild punkt enligt ovan överensstämmer med gällande regler eller innebär de bästa förutsättningarna att uppnå ett optimalt resultat vid givna förutsättningar. Det kan dock konstateras (se avsnitt 6.5.5) att Västerås kommun uppnått betydande kostnadsbesparingar i äldreomsorgen med stöd av konkurrenslösningar.

*Varför är det viktigt att utforma en konkurrensstrategi?*

Om kommunen tar fram en konkurrensstrategi eller plan blir kommunens avsikt tydlig för upphandlande enheter, kommunens egenregi-enheter och privata entreprenörer. Genom planen ges konkurrensvillkoren för aktörerna och förutsättningarna att träffa avtal. Aktörerna informeras om entreprenadernas omfattning, tidsplaneringen och spelreglerna för konkurrensutsättningen. Det är viktigt att planen är långsiktig eftersom detta kan vara mer eller mindre avgörande om ett företag skall etablera sig på en viss ort och göra nödvändiga investeringar.

Den egna organisationen, både beställare och egenregi-enheter, får tid att förbereda sig så att konkurrensutsättningen kan hanteras professionellt. Detta ökar förutsättningarna att både interna och externa vårdgivare ges incitament att göra det bästa av situationen. Om kommunen lyckas med detta ökar möjligheterna att fler företag deltar i upphandlingen, dvs. förutsättningarna ökar för en väl fungerande konkurrens, låga kostnader (priser) och hög kvalitet på verksamheten till nytta för kommuninvånare och brukare (konsumenter).

Den ovannämnda planen skapar även en klar rollfördelning mellan politiker och tjänstemän och mellan beställare och utförare i den kommunala organisationen, vilket rimligen gagnar konkurrensutsättningen. Erfarenheterna visar också, som framgått, att tillämpning av konkurrenslösningar medför en starkare fokusering på kvalitetsfrågorna genom hela processen från upphandling till utvärdering av resp. verksamhet.

Om kommunen inte har en väl utarbetad plan ökar risken för att nödvändiga förberedelser inte görs och att upphandlingar inte tillräckligt samordas. Avsaknad av en genomtänkt plan kan bidra till att företag avstår från att lämna anbud. Det senare kan t.ex. bli följden om många och omfattande upphandlingar sker samtidigt och att entreprenörens möjligheter att lämna anbud begränsas med hänsyn till produktionskapaciteten. Här bör beaktas att det är förenat med ett ekonomiskt risktagande för en privat vårdgivare att åta sig entreprenader inom äldreomsorgen. Det gäller särskilt vid stora eller komplicerade entreprenader.

Utredarhusets erfarenhet är att flertalet av de kommuner som företaget studerat eller kommit i kontakt med saknar regelrätta konkur-

rensprogram. Västerås och Linköping var tidigt ute med en konkurrensstrategi. Det synes vara en viktig förklaring till den visade kostnadsutvecklingen på omsorgsområdet i de två kommunerna och att kostnaderna i både fallen är förhållandevis låga.

Storleken på entreprenaderna har betydelse för intresset att lämna anbud. Utredarhusets erfarenhet är att de större vårdföretagen inte gärna lämnar anbud på enstaka upphandlingar i en kommun eller i fall där entreprenaden har liten omfattning. Det är högst troligt att en mer omfattande konkurrensutsättning i en kommun med såväl stora som små entreprenader kan skapa ett större intresse hos vårdgivarna. Det kan samtidigt medföra att vårdföretagen får ett ökat intresse för de små entreprenaderna.

*Sammanfattningsvis* bör kommuner som planerar att konkurrensutsätta sin äldreomsorg

- i god tid göra nödvändiga förberedelser inkl. översyn av sin organisation,
- redovisa öppet hur upphandlingsprocessen skall genomföras,
- ta fram bedömningsgrunder för utvärdering av anbud och val av anbudsgivare och
- besluta om inriktning och omfattning av uppföljning av kommande entreprenader, oavsett om dessa drivs av kommunens egenregi-enheter eller av andra vårdgivare.

#### 6.5.5 En jämförelse mellan kommuner

Vid de första konkurrensutsättningarna av kommunal verksamhet inom äldreomsorgen var det enligt Utredarhusets erfarenheter inte ovanligt att kostnaderna sänktes med 10 till 20 procent. I dag är det sällan man ser sådana stora kostnadsminskningar. Ett skäl är att det har skett en prisanpassning på marknaden. I takt med att konkurrensutsättningen ökat har de icke konkurrensutsatta verksamheterna rationaliserats med lägre kostnader som följd. Det har inte enbart skett på grund av hotet att verksamheten kommer att konkurrensutsättas. Ett annat viktigt incitament för rationaliseringar har varit (och är) att kommuner i många fall har dålig ekonomi.

En utredning som gjorts av Utredarhuset visar en klar skillnad mellan kommuner som har resp. inte har konkurrensutsatt sin äldreomsorg. Undersökningen gäller tre till storleken jämförbara kommuner – Västerås, Linköping och Gävle. Dessa har ungefär samma åldersstruktur hos den äldre befolkningen.

**Kostnad och kostnadsökning, uttryckt i kronor per person (över 65 år), mellan åren 1992 och 1998**

	<u>1992</u>	<u>1998</u>	<u>Förändring</u>
Västerås	31 257	37 898	+ 6 641
Linköping	35 335	39 481	+ 4 146
Gävle	36 600	47 102	+10 502

Jämförelsen är gjord med ”nollställning” av lokalkostnaderna, dvs. dessa kostnader påverkar inte redovisade kostnadsskillnader mellan kommunerna.

Utredarhuset förklaring till de förhållandevis låga kostnadsökningarna för Västerås och Linköping är att dessa från början hade väl genomtänkta och förankrade konkurrensutsättningsprogram. Varje kommun konkurrensutsatte större delen av äldreomsorgen efter en tidsmässigt samordnad plan. Man hade vidare klara och tydliga spelregler som var kända för samtliga aktörer, dvs. bl.a. kommunens egenregi-enheter och privata entreprenörer.

Enligt Utredarhusets beräkningar har Västerås kommun under åren 1992-1998 genom konkurrensutsättningen sänkt sina kostnader med totalt minst 200 miljoner kronor. Det innebär att kostnaderna för äldreomsorgen skulle ha varit i genomsnitt omkring 30 miljoner kronor högre per år om konkurrensprogrammet inte hade genomförts. Kommunen konstaterar i sin redovisning av erfarenheter av konkurrensutsättningen (1996 års upphandlingsstrategi, se avsnitt 6.5.3 nedan) att kostnaderna för upphandlad verksamhet var 30 och 12 procent lägre än budgeterad kostnadsnivå för 1993 resp. 1994.

Det bör sägas att redan under 1994 hade budgeten för egenregiverksamheten anpassats till följd av erfarenheterna från 1993. Det förklarar att besparingen då ”bara” blev 12 procent. 1993 års bespa-

ring motsvarade drygt 32 miljoner på en total upphandlingsvolym på ca 100 miljoner. I ett större upphandlingsprojekt (Bjurhovda-Malmberga) under 1995 anges en besparing på ca 20 procent i förhållande till budgeterad nivå. Därefter har besparingseffekterna planat ut. Samtidigt har ej konkurrensutsatta enheter fått lägre budgetramar och som fastställts utifrån resurstilldelningen för konkurrensutsatta enheter.

Exemplet Västerås kommun visar, som tidigare nämnts, att konkurrensutsättningen av den kommunala verksamheten kan leda till att även icke konkurrensutsatta verksamheter minskar sina kostnader genom nya arbetsmetoder etc. Det senare kan vara en ”smittoeffekt” av privata vårdgivares arbetsätt. Kommunala vårdgivare har i många fall, genom denna översyn av verksamheten, uppnått en kostnadsnivå som inte nämnvärt skiljer sig från privata vårdgivare. Det innebär i sin tur som nämnts, att det är främst kvalitetsaspekterna som avgör valet av utförare.

## 6.6 Valfrihetsmodellen

### 6.6.1 Allmänt – utvecklingen m.m.

Som tidigare redovisats hade 30 kommuner i mars 2001 infört möjlighet för kommuninvånare/brukare att fritt välja utförare inom barnomsorgen och 29 kommuner hade infört motsvarande möjlighet inom skolan (se avsnitt 3.3.2). Valfriheten för brukarna bygger normalt på olika typer av fast ersättning (symboliserat med någon form av värdebevis) till utförarna för utförda prestationer. Oftast tillämpar kommunerna någon form av godkännandeprocédur (auktorisering, certifiering etc.) av de utförare – förutom kommunens enheter – som brukarna av tjänsterna får vända sig till.<sup>209</sup>

#### *Omfattning m.m.*

I slutet av 2001 tillämpades valfrihetsmodellen eller s.k. kundval i äldreomsorgen, främst inom hemtjänsten, i ett tiotal svenska

---

<sup>209</sup> En kommuns certifierings- eller godkännandeförfarande av enskild verksamhet kan ifrågasättas i de fall det redan finns en särskild lagstiftning på området som anger förutsättningarna för etablering på området (se avsnitt 2.2.2).

kommuner och företrädesvis i Stockholmsområdet. Kundval har funnits i Nacka, Täby och Danderyds kommun sedan början på 1990-talet. I t.ex. Danderyds kommun fanns 14 certifierade privata företag hösten 2001. Järfälla kommun och Stockholms stad har nyligen infört modellen. Denna innebär att vårdtagaren, i samråd med anhöriga, ges möjlighet att avgöra vilken utförare som skall svara för den vård och service som vårdtagaren har rätt att få enligt kommunens biståndsbeslut eller regler för specifika tjänster och service.

Solna stad tillhör de fåtal kommuner som upphandlar hemtjänst via anbudstävlan (priskonkurrens vid en förutbestämd minimikvalitet) inom ramen för en valfrihetsmodell. Upphandling sker av utförare i sju olika områden i kommunen. Ramavtal träffas med en utförare i varje område och som ges ett områdesansvar. Kommunen avser att teckna ramavtal med ett antal andra företag som får konkurrera inom resp. geografiska område. Vårdtagaren skall kunna välja mellan alla företag i resp. område. Solna stad överväger av administrativa skäl att sätta en gräns för antalet entreprenörer som certifieras alternativt får ramavtal med kommunen. Detta bör ses i ljuset av de kostnader för administration, kommunikation och uppföljningsinsatser som det nya systemet medför.

Nacka kommun har längst erfarenhet i detta fall. Redan 1985 erbjöds invånarna i Nacka kommun möjligheten att välja utförare av fotvård. Under år 2001 har Nacka, som första kommun i landet, infört valfrihet för särskilt boende för äldre.<sup>210</sup> Kommunen hade hösten 2001 godkänt eller certifierat 16 företag att utföra uppgifter inom hemtjänsten. Vid sidan av ISS Care, som har ett större äldreboende på entreprenad, finns på det aktuella området i stort sett endast små företag med högst 20 anställda etablerade i kommunen.<sup>211</sup>

Inom äldreomsorgen har utvecklingen mot valfrihetssystem delvis påverkats av de problem som har upplevts i en del upphandlingar på äldreomsorgsområdet. Genom en sådan förändring förväntas – förutom att det blir en valfrihet för brukarna – att kontinuiteten i vården förbättras och att personalens oro i samband med upphand-

---

<sup>210</sup> Täby och Danderyd kommun införde valfrihet beträffande det särskilda boendet från den 1 januari 2002.

<sup>211</sup> Uppgifter som rör enskilda kommuner har lämnats av Utredarhuset AB.



lingar minskas. Dessutom kan etablering av nya (små) företag öka vid införande av valfrihetssystem. Omfattande entreprenader som gäller stora vårdanläggningar kan som framgått innebära (för) stora påfrestningar (ekonomiska risker m.m.) för de små företagen.

#### *Värdebevis*

Kundval i äldreomsorgen innebär att äldre som av kommunen bedöms ha ett omvårdnadsbehov får ett värdebevis motsvarande en viss hjälpinsats. Detta värdebevis (en s.k. voucher) kallas ibland för ”check” eller ”peng”. Den äldre väljer sedan vilken av kommunens godkända utförare som skall utföra tjänsten. Den äldre kan också byta utförare om de så vill. Själva värdebeviset är inte en check i verklig bemärkelse utan ett bevis för att den valda utföraren berättigas offentlig finansiering.

Checken kan vara utformad på olika sätt. Den kan motsvaras av ett visst belopp, ett visst antal timmar eller ett visst antal sysslor. Om checken motsvaras av ett visst belopp är det upp till den enskilde att dels bestämma utförare, dels vad som skall utföras och mängden insatser. Om den uttrycks i antal timmar är omfattningen bestämd, men den enskilde har fortfarande möjlighet att bestämma utförare och tillsammans med denna bestämma vilka sysslor som skall göras inom den angivna tiden. I det sista alternativet begränsas den äldres valfrihet till att endast gälla valet av utförare.<sup>212</sup>

### 6.6.2 Möjligheter och svårigheter

Nedan återges en sammanfattning av professor Edebalks och IHE:s undersökning (Marianne Svensson) av kundval inom äldreomsorgen. I bilaga 2 redovisas studien i sin helhet.

#### *Motiv för kundval*

Motiven att införa kundval i äldreomsorgen är flera. Det grundläggande motivet är att öka vårdtagarnas valfrihet, både vad gäller att välja utförare och till viss del verksamhetens innehåll och inriktning. Ett annat är att kundvalet skall leda till att fler aktörer etable-

---

<sup>212</sup> Uppgifter om utformning av värdebevis har lämnats av IHE.

rar sig på marknaden och att konkurrensen mellan utförarna stimuleras. Ett tredje argument är att skapa ett system som bygger på långsiktighet. Till skillnad från entreprenadupphandling ses kundvalet som ett system som värnar om långsiktig kontinuitet på utförarsidan.

Kundval är ett styrinstrument där kommunen överlåter styrningen av produktionen av äldreomsorg till vårdtagarna. Utgångspunkten är att de äldres preferenser, dvs. önskemål, skall styra hur mycket som ”köps” och till vilken kvalitet. Rent principiellt behöver inte ett kundvalssystem innebära att det finns en stor andel privat produktion. Däremot förutsätter kundvalsmodeller att det finns en marknad för tjänster med t.ex. olika inriktning. Kundval skall därför betraktas som en form av marknadsanpassning av både produktion och konsumtion medan entreprenadupphandling endast är en form av marknadsanpassning av produktionen.

#### *Förutsättningar för kundval, kvalitetsaspekter m.m.*

Som tidigare framgått är det en begränsad del av äldreomsorgen som omfattas av kundvals- eller valfrihetsmodeller och erfarenheterna av systemet är mycket få. Bristen på utvärderingar gör att det i dagsläget inte är möjligt att ge en sammanfattande analys av vad kundvalssystemen hittills har haft för effekter. Det kan konstateras att ett effektivt utnyttjande av en kundvalsmodell kräver att åtminstone två förutsättningar är uppfyllda: att den äldre vårdtagaren gör ett val och att det finns valmöjligheter.

I ett snävt perspektiv kan man ifrågasätta om nuvarande kundvalssystem i äldreomsorgen uppfyller kravet på att val sker. Med beaktande av att erfarenheterna är mycket begränsade tycks det vara en mindre andel av vårdtagarna som gör ett eget val eller byter utförare. Samtidigt saknar vi uppgifter om hur många äldre som t.ex. aktivt överlåtit sitt val till någon annan. I en sådan situation har den äldre förstått att man har en valmöjlighet, men av olika anledningar överlåtit valet till någon annan. Ett val kan vara mer eller mindre aktivt. Om syftet med kundvalssystemen är att öka konkurrensen och mångfalden på utförarsidan ställs sannolikt högre krav på aktiva val för att företag skall vara intresserade av att etablera sig i kommunen.

Idag har biståndshandläggaren en viktig roll vid valet, inte minst att förmedla information om aktuella utförare till den äldre. Handlägg-

garen tycks inte enbart vara myndighetsutövare utan också en informationsmäklare och ett personligt ombud för den äldre. I det fortsatta arbetet synes det angeläget att ta reda på varför man avstår från att välja utförare eller, om det förekommer, aktivt överlåter valet till någon annan. Detta för att kunna utveckla ett system som underlättar valet.

Kundval i äldreomsorgen tycks uppfylla kravet på valmöjligheter, åtminstone om man ser till antalet företag som etablerar sig. Däremot tycks valmöjligheterna begränsas på olika sätt, inte minst beroende på geografisk tillgänglighet eller utförarnas tjänsteinnehåll. Vissa delar i nuvarande kundvalssystem främjar en utbudsanpassning och ökad mångfald, andra inte. För varje utförare är det inte bara viktigt att bli vald av många äldre för att kunna stanna kvar i kommunen, utan också hur checkens värde definieras. Detta värde bestäms dels utifrån den äldres behov, dels utifrån kostnaden för de resurser som måste tas i anspråk för att tillgodose behoven.

Hur effektivt kundvalssystemet blir i ett resursfördelningsperspektiv beror på hur bra vårdtagarnas vårdbehov kan definieras och mätas och om resursinsatsen på resp. vårdnivå kan identifieras. Om ersättningen för omvårdnadstjänsten inte överensstämmer med utförarens produktionskostnad får det inte bara konsekvenser för utföraren utan också för vårdtagaren. Ersätts t.ex. inte förhållandevis höga restider till och från vårdtagaren är det sannolikt få utförare som etablerar sig i kommunens glesbygdsområden, vilket begränsar den äldres valmöjligheter.

En annan aspekt är att ersättningen bör kompensera utföraren för den risk de utsätts för i och med att ingen garanteras en förutbestämd volym i ett kundvalssystem. Detta är kanske inte minst viktigt om syftet är att nya bolag skall etablera sig i kommunen. Behovet av riskkompensation torde dock vara lägre om det är brist på t.ex. platser i kommunens äldreboenden eller för tjänster som har en alternativ marknad, t.ex. städtjänster och matdistribution. För närvarande pågår ett omfattande arbete i kommunerna, dels att utveckla ett standardiserat system för behovsbedömning, dels att fastställa kostnader för de resurser som tas i anspråk. Hur checkens värde definieras och vilka incitament det ger på utbudssidan är angeläget att studera närmare.

Hur kommunens kostnadsutveckling påverkas i sin helhet vet vi inte idag. Å ena sidan skapas en situation där konkurrensen mellan

utförarna kan förbättra kostnadseffektiviteten i en verksamhet (givet en godtagbar kvalitet). Å andra sidan kanske kommunen måste tillåta en viss riskkompensation till utförarna när inga volymgarantier utgår i samband med ett kundval. Nettoeffekten av detta vet vi inget om.

Med kundvalet blir det viktigt för utföraren att tillgodose den enskildes önskemål. Risken är annars att den äldre byter utförare. Därigenom torde den enskildes inflytande över vardagen stärkas. Detta måste anses vara en viktig kvalitetsegenskap. Samtidigt kan voucherns utformning få betydelse för kvalitetsutvecklingen. Om t.ex. utföraren endast ersätts för de insatser som definieras i biståndsbeslutet finns risk att utföraren inte i tillräckligt stor utsträckning prioriterar verksamheter som indirekt berör vårdtagaren, t.ex. vårdplanering eller samverkansgrupper.

Detta torde vara viktigt att beakta i framtida utvärderingar eftersom det idag framförs svårigheter att skapa fungerande vård- och omsorgskedjor till följd av bristande helhetssyn över den äldres situation. Hur checkens värde beräknas är en mycket central del i själva kundvalsmodellen och får sannolikt betydelse för äldreomsorgens kvalitetsutveckling. Det är därför angeläget att det sker uppföljning och utvärdering av de modeller som idag används.

## 6.7 Valfrihetsmodellen och upphandlingsreglerna

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är central vid tillämpning av konkurrenslösningar i offentlig sektor. En kort redovisning av lagen ges i avsnitt 7.4.1. Det har under en längre tid diskuterats bland näringslivsföreträdare, kommuner m.fl. om det är möjligt att införa olika former av valfrihetsmodeller inom främst vård- och omsorgsområdet utan att detta måste föregås av ett upphandlingsförfarande enligt LOU. Vissa kommuner har ansett detta vara en onödig omväg för att införa en valfrihetsmodell. Frågan har betydelse för möjligheterna till mångfald, kontinuitet för vårdtagare och effektivitetsförhållandena.

LOU skall tillämpas när ett avtal sluts mellan en upphandlande enhet (beställaren) och en i förhållande till denna juridiskt fristående person, tex. mellan en kommun och en leverantör (se avsnitt 7.4.1). Vid tillämpning av valfrihetsmodellen är den viktigaste frågan om det ingås ett avtal mellan nämnda parter eller snarare om

det inte är en nödvändig förutsättning att träffa ett avtal för att kommunen skall kunna svara för att berörda tjänster utförs enligt givna krav. Dessa krav som närmast rör kvaliteten på tjänsten styrs som framgått av särskilda lagar. Av betydelse är om kommunen är huvudman för verksamheten, dvs. har ansvaret för att tjänsteutbudet svarar mot givna krav.

Svenska Kommunförbundets bedömning innebär att LOU inte är tillämplig när valfriheten omfattar producenter som omfattas av det offentlig-rättsliga bidragssystemet, dvs. kommunalt bidrag utgår till förskoleklass m.fl. enligt ovan redovisade förutsättningar och regler och kommunen inte är huvudman för verksamheten. Kommunen skulle i detta fall inte vara tvungen att träffa en överenskommelse eller avtal med producenten om bl.a. produktkvalitet, servicenivå m.m. eftersom kommunen inte primärt ansvarar för tjänsteinnehållet.

I övriga fall, dvs. när verksamheten inte omfattas av det offentlig-rättsliga bidragssystemet och kommunen är huvudman för verksamheten synes kommunen behöva träffa avtal med producenten om dennes prestationer. Därigenom ges kommunen bättre möjligheter att få till stånd korrigeringar av leverantörens produktutbud när avvikelser sker från givna krav på produktkvalitet m.m.

Kommunförbundet (och Stockholms stad) anser att det inte är möjligt inom socialtjänsten (äldreomsorg) eller på sådana områden där kommunen är huvudman enligt socialtjänstlagen att uppfylla lagens krav utan att kommunen ingår ett avtal med vårdproducenten om bl.a. verksamhetens kvalitet. Här får även beaktas de nackdelar som är förenade med att inte ha ett skriftligt avtal mellan parterna i det fall producentens åtaganden med avseende på tjänsteinnehåll (prestationer) inte svarar mot givna krav m.m. En överenskommelse om vårdgivarens åtaganden kan inte träffas utan att detta föregås av ett upphandlingsförfarande enligt LOU.<sup>213</sup> Se även bilaga 2 där kundvalsmodellen och LOU kommenteras av Edebalk och IHE.

---

<sup>213</sup> Slutsatserna om kundval och LOU får stöd av redovisningen i rapporten Valfrihet och kundvalssystem i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar, 2001, Svenska Kommunförbundet

## 6.8 Sammanfattande bedömning

### *Entreprenadmodellen*

Flera skäl talar för att entreprenadverksamheten inom äldreomsorgen kan komma att öka i framtiden. Nya driftsformer och organisationsformer, t.ex. valfrihets- eller kundvalsmodeller, kan dock få större genomslag än hittills. En annan form som kan tänkas öka är att vårdentreprenörer i större utsträckning äger och förvaltar äldreboenden och säljer lediga platser till kommunen.

I början av första hälften av 1990-talet kunde kommuner göra stora ekonomiska vinster till följd av konkurrensutsättningen. Detta gällde främst det särskilda boendet. Prispressen har inte varit lika tydlig inom hemtjänsten. Anledningen är främst att hemtjänstinsatserna är biståndsprovade och begränsade till sin omfattning jämfört med det särskilda boendet.

Underhand har aktörerna, oavsett om det är fråga om privata drift-entreprenader eller kommunala enheter, anpassat sig till den rådande prisnivån. Vid upphandlingar på senare tid har resultatet ofta eller oftast blivit, i de fall verksamheten tidigare i en eller annan form utsatts för konkurrens- eller kostnadspress, en liten skillnad mellan anbud från privata entreprenörer resp. egenregi-enheten. Utfallet av en anbudstävlan synes mer och mer handla om kvaliteten på verksamheten. Konkurrensutsättningen har satt kvalitetsfrågorna i fokus. Det kan även uttryckas på det sättet att konkurrensutsättningen främst medför att utförarna behåller incitamentet att bedriva verksamheten effektivt och med fortsatt hög kvalitet.

I en renodlad beställar- och utförarorganisation leder konkurrensutsättningen till en tydligare politisk styrning med god insyn och kontroll. Detta förstärks om kommunen arbetar efter en genomtänkt konkurrensstrategi. Det senare utgör en bra grund för att skapa ett utbud av tjänster som utmärks av mångfald och att konkurrensutsättningen medför en effektivare resursanvändning.

Utredarhuset har i sina studier endast funnit ett fåtal fall där konkurrensutsättningen har lett till sämre kvalitet i vården och omsorgen. En av de mera omfattande studierna i landet av effekterna av konkurrensutsättning i en enskild kommun, vid sidan av Stockholms stad, gäller Västerås kommun. I den sistnämnda kommunen

har Utredarhuset inte funnit något som tyder på att kvaliteten i verksamheten har blivit sämre samtidigt som kommunen har kunnat sänkt kostnaderna med i genomsnitt omkring 30 miljoner kronor per år.

Utredarhuset har fått liknande resultat i andra utvärderingar av konkurrensutsatt äldreomsorg. Det är snarare så att konkurrensutsättningen sätter fokus på kvaliteten och skärper kommunens verktyg för kvalitetssäkring. Exemplet Västerås kommun visar också att det kan vara viktigt att kommunen långt i förväg tar fram en långsiktig plan för planerad konkurrensutsättning.

I de fall det konstaterats kvalitetsbrister i upphandlade verksamheter (entreprenader) har det enligt Utredarhuset funnits många förklaringar. En inte ovanlig orsak är slarviga upphandlingar med otydliga kravspecifikationer och beskrivningar av upphandlade verksamheter. Ett annat skäl är kort förberedelse- och anbudstid vid entreprenader som innebär att vinnande anbudsgivare skall ta över en verksamhet. Anbudsgivare har helt enkelt inte haft rimlig tid att sätta sig in i entreprenaden. Ett dåligt resultat kan även vara effekten av att en vårdgivare med en låg anbudssumma har valts utan att kvalitetsaspekterna enligt anbudet har tillräckligt värderats eller analyserats.

Utredarhusets undersökningar visar att personal som bytt till privata arbetsgivare har i allmänhet känt en större tillfredsställelse med sin arbetssituation än tidigare. Självfallet finns negativa synpunkter från personalen. Ett inte ovanligt klagomål är att personalresurserna ibland är för snålt tilltagna. Personalen känner sig pressad och anser sig inte kunna ge en god vård.

Därutöver kan framhållas att konkurrensutsättningen drivit på metodutvecklingen. Nya arbetsmetoder har utvecklats. Synen på hur vård och omsorg skall ges har ändrats. Brukarperspektivet har fått större tyngd. Både privata entreprenörer och kommunala utförare har ”lärt av varandra”.

#### *Valfrihet och kundvals-system*

Edebalk och IHE pekar på att det hittills är en begränsad del av äldreomsorgen som omfattas av kundvals- eller valfrihetsmodeller och erfarenheterna av systemet är ringa. Om syftet med kundvals-systemen är att öka konkurrensen och mångfalden på utförarsidan

ställs sannolikt högre krav på aktiva val från de äldre. Vidare saknas uppgifter om hur många äldre som t.ex. aktivt överlätit sitt val till någon annan. I en sådan situation har den äldre förstått att man har en valmöjlighet, men av olika anledningar överlätit valet till någon annan.

I en SNS-rapport<sup>214</sup> betonas vikten av att individen har god information om tjänstens kvalitet vid tillämpning av kundvalsmodellen vilket är en förutsättning för att modellen skall ge önskad konkurrenseffekt. Därvid påpekas att det är svårt för individen att bedöma kvaliteten samtidigt som det kan vara kostsamt för t.ex. tidningar att göra rättvisande undersökningar. I rapporten föreslås att berörda myndigheter eller en från kommunen oberoende part sammanställer tillförlitlig information om kvalitetsskillnader mellan aktörerna.

Förslaget är intressant men synes inte vara helt lätt att genomföra. En möjlighet är att det initieras en forskning eller utveckling som leder till att det kan tas fram nyckeltal som kvantifierar verksamhetens kvalitet inom exempelvis äldreomsorg. Dessa mått på kvaliteten skulle utförarna kunna presentera bl.a. i sina årsredovisningar. För närvarande pågår ett arbete, inom bl.a. Socialstyrelsen, som syftar till att bättre beskriva kvaliteten inom äldreomsorgen.

Viktiga frågor som lyfts fram i Edebalks och IHE:s studie är hur effektivt kundvalssystemet blir i ett resursfördelningsperspektiv. Om ersättningen för omvårdnadstjänsten (värdet på checken) inte överensstämmer med utförarens produktionskostnad får det inte bara konsekvenser för utföraren utan också för vårdtagaren. Analysen i denna del innebär att effekterna på kvaliteten i äldreomsorgen till följd av kundvalssystem till väsentlig del beror på hur checkens värde beräknas. Därför är det angeläget att det sker uppföljning och utvärdering av de modeller som för närvarande används.

---

<sup>214</sup> Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa, Ekonomirådets rapport 2002, Braunerhjelm, Ganslandt, Nyberg m.fl.



Tillämpningen av LOU inom ramen för olika former av valfrihetsmodeller kan i vissa fall vara komplicerad. Upphandlingskommittén framförde i sitt betänkande Mera värde för pengarna (SOU 2001:31) i början av 2001 att kundvalssystem inte passar in i upphandlingslagstiftningens normsystem och att frågan därför bör utredas och regleras i särskild ordning. Konkurrensverket har stött förslaget.<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Konkurrensverkets remissyttrande den 5 juli 2001 (dnr 470/2001) till Finansdepartementet över kommitténs betänkande.

## 7 Vårda och skapa konkurrens

### 7.1 Regler och konkurrens

#### 7.1.1 Inledning

En ökning av den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin förutsätter att det finns ändamålsenliga regelverk för att *vårda konkurrensen* eller marknaden. Som tidigare nämnts spelar även beställarens agerande och förberedelser en viktig roll vid upphandling av verksamheter (entreprenader). Man måste också *skapa fungerande konkurrens(marknader)*.

Det behövs alltså flera åtgärder. Dessa är främst följande.

- Komplettering av konkurrensregler, regler för offentlig stöd-givning och lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Ändring av regler som motverkar företagsetablering eller häm-mar företagens utveckling.
- Slopande av regler som ger ensamrätt (monopol) för en aktör att bedriva viss verksamhet.
- Renodling av statlig och kommunal verksamhet så att man undviker att offentliga aktörer tränger undan företag som ofta är små och medelstora och som redan finns på marknaden.

Vinsterna av ökad konkurrens avspeglas i ett större, och många gånger mer varierat, utbud samt i lägre priser. Det finns starkt stöd för att en väl fungerande konkurrens leder till en effektiv resurs-fördelning i samhället. Det finns även stöd för att en ökad konkur-rens är av stor betydelse för ökad produktivitet och tillväxt.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Se t.ex. Does more intense competition lead to higher growth?, Mark Dutz and Aydin Hayri, Oktober 1999, Discussion paper No. 2249, Centre for Economic Policy Research, London; Competition and Corporate Performance, Stephen J. Nickell, Journal of Political economy, no. 41/1996; Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa, Ekonomirådets rapport 2002, Braunerhjelm, Ganslandt, Nyberg m.fl., SNS.

### 7.1.2 Konkurrenshämmande regler

#### **Förslag**

- Analysera effekterna på konkurrensen vid utformning av regler för etablering av företag.
- Ta med förutsättningarna för etablering av handel och annan näringsverksamhet och konkurrensens välfärdsskapande effekter vid den översyn av plan- och byggplanen (PBL) som aviserats.
- Ge arbetet med att förenkla reglerna för de små företagen fortsatt hög prioritet.

Till det som stimulerar utvecklingen mot en effektiv konkurrens hör faktorer som skapar ett gynnsamt näringslivsklimat. Det kan vara åtgärder som dels underlättar etablering av företag, dels ger företagen incitament att växa. Det är av stor betydelse att olika regelverk ges en sådan utformning att de inte onödigtvis hämmar företagens utveckling. Vidare är det angeläget att genom regelförenkling minska företagets kostnader för att tillämpa olika typer av regler. Det kan gälla förutsättningarna för att starta och driva företag eller produktkrav med hänsyn till kvalitets- och miljöaspekter.

#### *Etableringsregler*

Regler som hindrar företagsetablering eller ger ensamrätt för en aktör att bedriva verksamheten har de senaste årtiondena successivt slopats eller ändrats. Intresset av ökad konkurrens har oftast vägt tyngre än argumenten för att behålla etableringskontrollen. Fri etablering har ofta förenats med regler för företagen som gäller produktkvalitet (yrkeskunnande m.m.). Det finns skäl att ställa särskilda krav på de aktörer som är verksamma inom vård och omsorg utan att etableringsreglerna för den skall göras alltför komplexa och betungande.

Vid utformning av regler för etablering bör effekterna på konkurrensen analyseras. Principiellt bör inte möjligheterna till etablering begränsas mer än vad som följer av givna kvalitets- och säkerhetskrav för verksamheten. Det finns marknader där en viss aktör har fått ensamrätt att bedriva verksamheten. Det gäller bl.a. läkemedelsförsäljning och fordonskontroll. På de flesta av dessa marknader finns goda förutsättningar för småskalig verksamhet och tillväxt för små företag.

*Etableringsförutsättningar – upplåtelse av mark m.m.*

Ett område som väger tungt i samhällsekonomin och har stor betydelse för hushållens ekonomi är dagligvaruhandeln. Graden av konkurrens inom dagligvaruhandeln beror bl.a. på möjligheterna att etablera en livsmedelsbutik. Av stor betydelse är kommunernas planering för handel genom tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Huvudinstrumentet är detaljplanen som reglerar markanvändning och bebyggelse inom ett område.

Kommunen har vid planeringen ofta ett avgörande inflytande på möjligheterna att etablera nya företag inom detaljhandeln, t.ex. livsmedelsbutiker och bensinstationer. Därmed kan kommunen påverka utbudet av olika varor och tjänster i kommunen med avseende på mångfald, produktkvalitet, servicenivå och priser. En alltför restriktiv tillämpning av PBL kan motverka konkurrensen med ett smalare utbud och högre konsumentpriser som följd.

Konkurrensverket har, med stöd av uppgifter som tagits in och sammanställts av länsstyrelserna, belyst dessa frågor i rapporten *Kan kommunerna pressa matpriserna?* (2001:4). I rapporten, behandlas frågorna utifrån delvis ny statistik och ett stort antal intervjuer med kommuner och aktörer i branschen. Därefter har verket även behandlat dessa frågor i rapporten *Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige?* (2002:1). Rapporten bygger på primärdata som samlats in av SCB och gäller dagligvaror, byggvaror och drivmedel.

Av rapporterna framgår att en ökad marknadsandel för lågprisbutiker i en kommun medför en generellt sett lägre prisnivå i kommunen. Det beror på att lågprisbutikerna har i genomsnitt 6 procent lägre priser än övriga butiker och att dessa måste sänka sina priser på grund av den hårdare konkurrensen.<sup>217</sup>

I rapporten *Kan kommunerna pressa matpriserna?* föreslås i korthet följande.

- Konkurrensintresset bör ges ökad vikt i planeringsprocessen. Kommunernas kompetens på detta område kan behöva utvecklas genom utbildning och rådgivning.

---

<sup>217</sup> En ökning av marknadsandelen för lågprisbutiker från 0 till 20 procent leder till att övriga butiker sänker sina priser med 1 procent.

- Det krävs metodstöd i arbetet med att analysera och utreda konsekvenserna av etableringar i enskilda planärenden.<sup>218</sup>
- För att ge konkurrensintresset högre prioritet i planläggningen bör övervägas att tydligare ange detta i PBL, lämpligen i kapitel 2 där de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggningen anges. Syftet skulle vara att säkerställa att positiva såväl som negativa konsekvenser gällande handeln verkligen vägs in i bedömningen.

En viktig slutsats i rapporten Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige? är att faktorer såsom aktörernas profiler, läge och storlek förefaller spela en framträdande roll för prisbildningen. En annan slutsats är att en effektiv konkurrens fordrar rimliga villkor för mindre och lågprisriktade företag. Avgörande förutsättningar är tillgång till bra lägen samt en fungerande marknad i leverantörsledet.<sup>219</sup>

PBL påverkar även processen fram till bygglov för att uppföra en byggnad, göra en tillbyggnad etc. Det är viktigt att reglerna för bygglov inte onödigtvis fördyrar byggprocessen. För ett företag och inte minst ett litet företag kan det vidare vara viktigt att snabbt få besked om bygglov. Riksdagens revisorer presenterade i juni 2001 en rapport om plan- och byggprocessen.<sup>220</sup> Därefter har revisorerna överlämnat en skrivelse (2001/02:RR8) till riksdagen med förslag om ändringar och en översyn av PBL. Skrivelsen har behandlats av Bostadsutskottet som i stor utsträckning ställt sig bakom revisorerernas förslag.<sup>221</sup>

Revisorernas undersökning visar på ett komplext regelsystem och en process som ibland tar mycket lång tid och fördyrar produktionen. Revisorerna konstaterar att regelverket kring planeringen inte förenklats på samma sätt som bygglovsreglerna. Revisorerna pekar vidare på en rad andra problem som exempelvis den dåliga konkur-

---

<sup>218</sup> I rapporten redovisas mått och uppgifter som skulle kunna läggas till grund för en analys.

<sup>219</sup> En viktig förutsättning för en fungerande marknad i leverantörsledet är de möjligheter som finns att komma till rätta med leveransvägran. Denna fråga och tillämpningen av konkurrenslagen på området utvecklas i Konkurrensverkets rapport Konkurrenshinder för små företag - en studie av klagomålsärenden (1998:2).

<sup>220</sup> Plan och byggprocessens längd (2000/01:14), Riksdagens revisorer

<sup>221</sup> Bostadsutskottets betänkande 2001/02:BoU6

rensen mellan markexploatörer, oklara begrepp och oklara myndighetsroller.

Regeringen har i direktiven till en utredning om byggsektorn bl.a. pekat på behovet av att anpassa lagstiftningen till dagens miljökrav och arbetet med en hållbar utveckling.<sup>222</sup> I direktiven uttalas att regeringen avser att under våren tillsätta en bred utredning med uppgift att göra en översyn av plan- och bygglagstiftningen.

En översyn av PBL bör enligt Konkurrensverkets uppfattning också ta sikte på att konkurrensens välfärdsskapande effekter lyfts in i planprocessen.

### *Betungande regler*

På senare år har i ökad utsträckning betonats det stora antalet regler som medför en betungande administration för de små företagen. Småföretag utan ekonomisk och juridisk expertis kan ha svårt att korrekt tillämpa alla regler. Det är angeläget att lagar, förordningar, föreskrifter etc. som påverkar företagets verksamhet är tydliga eller enkla och att de är långsiktigt stabila.

Regeringen utfärdade i slutet av 1998 förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, den s.k. SimpLex-förordningen.<sup>223</sup> Denna innebär bl.a. att när en ny regel övervägs skall syftet med regeln vägas mot förenklingsperspektivet. Förordningen riktar sig till myndigheter. Enligt ett särskilt regeringsbeslut gäller motsvarande riktlinjer för Regeringskansliet. Konkurrensverket har i rapporten Fiskala avgifter från konkurrenssynpunkt (2001:2), som gjorts på uppdrag av regeringen, föreslagit att den nämnda förordningen utvidgas att gälla avgiftsbeslut i förordning och av kommun.

Konkurrensverket har ofta haft anledning att uppmärksamma de små företagens villkor när det i statliga utredningar, betänkanden etc. föreslås nya regler eller regeländringar. Det finns normalt ett

---

<sup>222</sup> Konkurrensen, kvaliteten och kostnaderna i byggsektorn (Dir. 2002:24), Finansdepartementet (regeringsbeslut den 21 februari 2002)

<sup>223</sup> En särskild grupp inom Näringsdepartementet har samordningsuppgifter på området. Departementet har som ett led i förenklingsarbetet gett ut handledningen Reglers effekter för små företag – Hur gör man en konsekvensanalys? (2001)

vällovligt syfte med förslagen. Men det är vanligt att någon närmare analys av konsekvenserna för de små företagen inte har gjorts. Verket har ofta haft anledning att ta upp dessa frågor och hänvisa till SimpLex-förordningen. Detta har gjorts i första hand i remissyttranden över statliga utredningar.<sup>224</sup>

Regeringen har vid olika tidpunkter under september till december 2001 givit statliga myndigheter i uppdrag att identifiera eller se över regler som inte anpassats till samhällsutvecklingen eller till de små företagens villkor. Uppdragen skall avrapporteras av myndigheterna vid olika datum mellan februari och juni 2002. Bland myndigheter som fått detta uppdrag märks Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Riksskatteverket, Räddningsverket och Statens Jordbruksverk.

Vikten av att göra konsekvensanalyser innan beslut fattas om nya regler som gäller företagen understryks av en undersökning som genomförts av OECD.<sup>225</sup> Undersökningen omfattar nästan 8 000 företag och visar företagens kostnader i tio länder – Australien, Belgien, Finland, Island, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Spanien, Sverige och Österrike – för att tillämpa skatte-, arbetsmarknads- och miljöregler.

Företagen indelades i tre grupper med hänsyn till storlek: 1 - 19, 20 - 49 resp. 50 - 500 anställda. Undersökningen visar att företagens kostnader för dessa regler var i genomsnitt ca 4 procent av årsomsättningen. De svenska företagens kostnader uppgick till 2,3 procent av BNP. Spanien hade den högsta andelen med 5,6 procent.

De minsta företagens (1-19 anställda) genomsnittskostnad var ca 48 000 kronor per anställd och år vilket var omkring fem gånger

---

<sup>224</sup> Här kan ges fem exempel som gäller betänkandet Mera värde för pengarna (SOU 2001:31), Konkurrensverkets yttrande till Finansdepartementet med dnr 470/2001; Betänkandet Fristående gymnasieskolor - hot eller tillgång? (SOU 2001:12) och promemorian Fristående skolor (U2001/1210/G), Konkurrensverkets yttrande till Utbildningsdepartementet med dnr 293/2001; Betänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48), verkets yttrande till Kommundemokratiutredningen och Justitiedepartementet med dnr 415/2001 resp. 576/2001. Vidare kan nämnas Konkurrensverkets yttrande den 4 februari 2002 (dnr 1096/2001) till Försvarsdepartementet över betänkandet Stöd från Försvarsmakten (SOU 2001:98). Därutöver kan nämnas att Konkurrensverket behandlat frågan om de små företagen och betungande regler i yttrande till den statliga Småföretagsdelegationen (dnr 73/1998).

<sup>225</sup> Business Views on red tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises, 2001, OECD. Undersökningen avser åren 1998 och 1999.

mer än motsvarande kostnad för den största företagsgruppen. I mellangruppen (19-49 anställda) hade företagen i Sverige jämfört med övriga länder den högsta kostnaden. Genomsnittskostnaden i gruppen för samtliga länder var drygt 10 000 kronor per anställd och år medan motsvarande kostnad för de svenska företagen var ca 21 000 kronor.

I rapporten framhålls att även om kostnaden för regler är tydligast för företagen så får denna kostnad ekonomiska följder också för samhället. Företagens höga kostnader för regeladministrationen ger sämre förutsättningar för kapitalförsörjning, satsning på kunskapsuppbyggnad och innovationsarbete. Effekten kan bli sämre tillväxt och lägre sysselsättning.

Det är således angeläget att arbetet med att förenkla reglerna som rör företagandet ges fortsatt hög prioritet.

### 7.1.3 Konkurrensvårdande regler

**Bedömning**

Fungerande konkurrensmarknader kräver regler för att vårda konkurrensen såsom konkurrenslagstiftningen, regler om offentlig upphandling och regler om offentlig stödgivning.

Regler som traditionellt och i vid bemärkelse hör till konkurrenspolitiken gäller förutsättningar för att skapa en effektiv konkurrens och marknadsaktörernas möjligheter att tävla på lika villkor. Hit hör konkurrenslagstiftningen inkl. regler för företagsförvärv (koncentrationer) samt regler om offentlig upphandling och stödgivning. Inom EU finns regler på alla dessa tre områden. Tolkningen av bestämmelserna avgörs ytterst av EG-domstolen.

Konkurrensreglerna kan sägas i första hand vara ett medel för att vårda marknaden med avseende på konkurrensen mellan företagen. Det gäller även större delen av reglerna vid offentlig upphandling enligt LOU och LIU (se avsnitt 1.1). Det finns inte alltid en tydlig gräns mellan åtgärder som vårdar konkurrensen resp. skapar konkurrens och marknader. Det är heller inte meningsfullt att skapa konkurrens om det inte finns effektiva verktyg att vårda konkurrensen.



Åtgärder med syfte att skapa konkurrens kan i vissa fall stå i motsats till att vårda konkurrens. Ett exempel är åtgärder för att underlätta för anställda i en kommun att starta eget (avknoppning) genom att det nya företaget får uppdrag av kommunen utan att detta föregås av ett upphandlingsförfarande enligt LOU. Förfarandet kan (på sikt) öka kommunens möjligheter att tillämpa konkurrenslösningar. Olika former av avknoppningsstöd bör dock analyseras med hänsyn till effekterna på konkurrensen och för befintliga företag (se avsnitt 7.4.4).

Även andra offentliga stöd till små företag kan vara konkurrensvårdande, t.ex. stöd för att starta företag (starta-eget-bidrag) eller tillhandahållande av erforderlig infrastruktur (mark, lokaler m.m.) i syfte att stimulera nyföretagande. Det kan öka konkurrensen genom att produktutbud och mångfald ökar. Det kan vara särskilt viktigt att öka incitamentet för nyföretagande på områden där det finns en dominerande aktör. Vidare får anses gälla generellt att stöd till forskning och andra utvecklingsinsatser som rör innovativ verksamhet och som inte riktas till ett enskilt företag är konkurrensvårdande.

Det inträffar att företag får stöd på grund av att företaget riskerar att få upphöra med verksamheten, t.ex. till följd av lägre efterfrågan på företagets produkter. Därigenom kan konkurrensen ibland upprätthållas (vårdas) i den meningen att antalet konkurrerande aktörer på marknaden inte minskar. Stöd till enskilda företag kan dock snedvrیدا konkurrensen så att effekten totalt sett blir samhällsekonomiska förluster. Därför finns särskilda bestämmelser för att reglera det allmännas stödgivning.

LOU ges ett jämförelsevis stort utrymme i denna rapport. Upphandlingsreglerna är centrala och i många fall avgörande för möjligheterna att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. Det beror på att de flesta områden som inte är konkurrensutsatta har koppling till den statliga och kommunala sektorn (se kapitel 2). Vid tillämpning av konkurrenslösningar i dessa sektorer är det oftast LOU som påverkar eller är avgörande för resultatet av en konkurrensutsättning av verksamheten. Det finns många frågor som måste lösas vid upphandling för att garantera att införande av konkurrens inte blir ett mål i sig utan ett medel för en effektivare resursanvändning. Upphandlingsreglerna påverkar i hög grad möj-

ligheterna för små företag att utvecklas, inte minst inom vård och omsorg.<sup>226</sup>

## 7.2 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (1993:20) syftar till att undanröja och motverka hinder för effektiv konkurrens vid produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. I förarbetena (prop. 1992/93:56) framhålls att en förutsättning för att marknadsekonomin skall fungera är att företagen inte genom egna åtgärder sätter konkurrensen ur spel.

Konkurrenslagen innehåller två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Vad som gäller för avtal tillämpas även på beslut av en sammanslutning av företag och s.k. samordnande förfaranden. I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på marknaden.

Ett syfte med bestämmelsen om förbud mot missbruk av dominerande ställning är att skydda de mindre företagen från konkurrensbegränsande åtgärder från ett dominerande företag. Konkurrenslagen är således asymmetrisk i den meningen att den ställer höga krav på dominerande företag samtidigt som den tar särskild hänsyn till de minsta företagens behov av att samarbeta.

Vid överträdelse av något av förbuden kan ett företag åläggas vid vite att upphöra med överträdelsen eller bli skyldigt att betala konkurrensskadeavgift. I bilaga 1 ges ytterligare information om konkurrenslagen.

---

<sup>226</sup> Av regeringens (Finansdepartementets) nationella rapport om ekonomiska reformer, Produkt- och kapitalmarknader – Sverige i november 2001, som överlämnats till Kommittén för ekonomisk politik i EU, framgår att tidigare landsspecifika rekommendationer som riktades till Sverige i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2001 gällde bl.a. offentlig upphandling. Enligt rekommendationerna skulle Sverige förbättra efterlevnaden av regelverket och stärka konkurrensen inom den offentliga tjänstesektorn på lokal nivå.

### 7.2.1 Kartellbekämpning m.m.

#### **Förslag**

Genomför förslagen i regeringens proposition om ändringar av konkurrensreglerna i syfte att göra det lättare att upptäcka och förhindra kartellbrott.

Konkurrensverket föreslog i rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1) flera åtgärder i syfte att skärpa konkurrenslagen. Bland dessa förslag märks sådana som handlar om företagens samarbete i form av karteller. Kartellsamarbete får ses som en form av ekonomisk brottslighet som syftar till att sätta konkurrensen ur spel för att maximera kartelldeltagarnas ekonomiska vinst. Förlorarna är konsumenterna. I rapporten föreslås flera åtgärder för att förbättra förutsättningarna att upptäcka och hindra kartellbildning.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen en utredning för att närmare analysera effektiviteten hos det nuvarande regelverket för att motverka överträdelser av konkurrenslagstiftningens ovannämnda två förbud. I utredningens delbetänkande *Kartellbekämpning* (SOU 2001:74) som publicerades i oktober 2001 föreslås ändringar av konkurrenslagen. Dessa ändringar, som syftar till att underlätta möjligheterna att spåra och avslöja karteller, innebär följande.

- Om en deltagare i en olaglig kartell avslöjar denna för konkurrensmyndigheten skall eftergift eller nedsättning av konkurrensskadeavgiften kunna aktualiseras.<sup>227</sup>
- Införande av en bestämmelse om sekretess hos Konkurrensverket i ärenden som rör utredning av överträdelser av förbuden i konkurrenslagen för en anmälan från en enskild, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

---

<sup>227</sup> Enligt Europeiska kommissionens pressmeddelande den 13 februari 2002, IP/02/247 antog kommissionen i februari 2002 en ny policy för gynnsam behandling av företag som lämnar information om karteller. Enligt de nya reglerna beviljar kommissionen fullständig befrielse från böter till det företag som är det första att inkomma med bevismaterial mot en kartell. Därvid skiljs på två situationer när befrielsen kan ske. Den ena situationen gäller när kommissionen inte haft tillräckligt underlag för att göra en särskild undersökning hos företagen. Den andra situationen gäller när kommissionen inte haft tillräckligt bevismaterial när ett sådant lämnades in för att upptäcka en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete (art. 81 i EG-fördraget). I det senare fallet gäller att inget företag skall ha beviljats villkorad immunitet mot böter i anslutning till att en särskild undersökning hos företagen har genomförts.

- Konkurrensverket ges möjlighet under vissa angivna förutsättningar att bistå andra länders konkurrensmyndigheter med att inhämta information och genomföra undersökningar.

Konkurrensverket stöder dessa förslag som i allt väsentligt överensstämmer med verkets tidigare förslag. Däremot fann utredningen en rad problem med att kriminalisera kartellbrott och inga förslag lämnades. Utredningen föreslår att de ovannämnda ändringarna av konkurrenslagen träder i kraft den 1 juli 2002.

Utredningen kom i december 2001 med sitt slutbetänkande Kartellbekämpning 2 – övriga frågor (SOU 2001:94). Betänkandet behandlar bl.a. frågor om uppbyggnad av företag och gemensam styrelserrepresentation i konkurrerande företag men lämnar inte några förslag.

De föreslagna ändringarna av konkurrenslagen bereds för närvarande (mars 2002) inom regeringskansliet (Näringsdepartementet) och regeringen lade i mars 2002 fram en proposition med förslag till effektivare regler för kartellbekämpning som avses träda i kraft den 1 juli 2002.<sup>228</sup> Redan i december 2001 lämnades förslag om sekretesskydd enligt punkt två ovan.<sup>229</sup>

## 7.2.2 Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

### **Förslag**

Inför nya regler för att lösa problemen vid konkurrens mellan offentliga och privata aktörer.

Det har blivit allt vanligare att statliga myndigheter, kommuner och landsting bedriver verksamhet på områden där det redan finns företag. Ett vanligt klagomål till Konkurrensverket går ut på att den offentliga aktören, t.ex. via produktpriset, subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten med budget- eller skattemedel. Av detta kan följa en snedvriden konkurrens mellan aktörerna och en ineffektiv resursanvändning.

<sup>228</sup> Ändringar i konkurrenslagen för effektivare kartellbekämpning m.m., prop. 2001/02:167. Regeringen inhämtade i februari 2002 Lagrådets yttrande över föreslagna ändringar.

<sup>229</sup> Propositionen 2001/02:69 Förstärkt sekretess i konkurrensärenden

Regeringen inrättade i slutet av 1997 Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Rådet, som har representanter för såväl offentlig sektor som näringslivsorganisationer, skall formulera generella och långsiktiga spelregler för konkurrensen mellan aktörerna. Rådets ställningstagande utmynnar i en rekommendation till berörda parter. En bakgrund till inrättandet av rådet var att erfarenheterna visat att konkurrenslagen inte generellt är ett effektivt medel att komma till rätta med konkurrensproblem som uppstår i möten mellan nämnda aktörer.

Under åren 1998 - 2001 har Konkurrensverket överlämnat till rådet sammanlagt omkring 65 klagomålsärenden som rör problem vid konkurrens mellan privata och offentliga aktörer. Ett 20-tal ärenden gäller effekter på konkurrensen till följd av olika momsregler inom bl.a. vård- och omsorgsområdet beroende på om verksamheten bedrivs i privat eller kommunal regi. Reglerna innebär att privata aktörer har en kostnadsnackdel på 5 - 6 procent jämfört med kommunala konkurrenter. (Se avsnitt 1.4.)

Antalet klagomål till Konkurrensverket under nämnda år innebär en närmast halvering jämfört med de närmaste 4 - 5 åren före årsskiftet 1997/98, dvs. när Konkurrensrådet började sin verksamhet. Därefter har företagen i stor utsträckning vänt sig direkt till rådet i stället för till Konkurrensverket. Det stora antalet klagomål visar att konkurrensproblemen vid möten mellan offentliga aktörer och privata företag, främst små företag, inte är oväsentliga.

Antalet klagomål säger dock inte något om den verkliga omfattningen av problemet. Konkurrensverkets erfarenheter är att företag inte gärna anmäler en myndighet för att få sin sak prövad. Ett skäl kan vara att myndigheten är tillsynsmyndighet på det berörda området samt beställare av varor och tjänster. Företagen klagat inte gärna på den myndighet som hindrar deras näringsutövning om myndigheten i annat sammanhang kan ta beslut som gynnar företaget. Det behandlas i rapporten Effekter av lagen om offentlig upphandling (1998) som gjorts av Nämnden för offentlig upphandling (NOU).

#### *Föreslagna åtgärder*

Konkurrensverket har i flera rapporter lämnat förslag för att rätta till problemen, senast i rapporten Konkurrensen i Sverige under 90-talet (2000:1). Därefter har tagits fram ett lagförslag som redo-

visas i departementspromemorian Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Ds 2000:17).

Förslaget innebär att det i konkurrenslagen införs särskilda bestämmelser som tar sikte på att korrigera konkurrenssnedvridande beteenden från offentliga aktörer. De skall inte drabbas av ekonomiska sanktioner i form av konkurrensskadeavgift som kan aktualiseras vid överträdelse av konkurrenslagen i övrigt. I stället skall det utgå ett vite om man inte rättar sig efter ett beslut att upphöra med det konkurrensbegränsande ågerandet eller om man upprepar detta.<sup>230</sup>

Konkurrensverket har i ett remissyttrande till regeringen (Näringsdepartementet) i juli 2001 i princip tillstyrkt förslaget.<sup>231</sup> Verket hade dock önskemål om att det förtydligas i vissa avseenden.

Regeringen avser att under våren 2002 lägga fram ett lagförslag grundat på den nämnda departementspromemorian och dess vidare beredning. Inriktningen är att en lagstiftning skall träda i kraft den 1 januari 2003.<sup>232</sup>

### 7.3 Offentlig stödgivning

#### **Förslag**

- Inför i samtliga regelverk som gäller stöd till företag bestämmelser om att myndigheterna skall beakta effekterna på konkurrensen vid stödgivning.
- Ge företag bättre möjligheter att få prövat i förvaltningsdomstol om ett kommunalt stöd till företagets konkurrent är olagligt.

<sup>230</sup> Förslaget i promemorian har som utgångspunkt betänkandet Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) där det bl.a. redogörs för klagomålsärenden som kommit in till Konkurrensrådet och som gäller problem vid möten mellan offentliga och privata aktörer.

<sup>231</sup> Yttrande den 4 juli 2001 till Näringsdepartementet (dnr 379/2001) över Betänkandet Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) och departementspromemorian Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Ds 2000:17). I yttrandet framhöll Konkurrensverket att de föreslagna reglerna kunde minska konkurrensproblemen. Särskilda regler behövs eftersom uppföljningen av Konkurrensrådets rekommendationer visat att den nuvarande "frivillighetslinjen" endast givit begränsade resultat.

<sup>232</sup> Ändringar i konkurrenslagen för effektivare kartellbekämpning m.m., prop. 2001/02:167

### 7.3.1 Statsstöd – regler m.m.

EG:s grundläggande regler om statsstöd återfinns i EG-fördragets artiklar 87-89. Med offentligt stöd avses alla former av stöd från stat, kommun eller landsting som är avsett för näringsverksamhet, oavsett om denna utförs i privat eller offentlig regi. Allt sådant offentligt stöd benämns i EU statsstöd.

Som stöd räknas alla insatser av ekonomisk natur som innebär fördelar för enskilda företag och branscher. Någon mer exakt definition av stödbegreppet finns inte. Inga sektorer i ekonomin utesluts på förhand från statsstödsreglernas tillämpningsområde. Mottagare av stöd kan också vara andra än företag. Alla aktörer som kan anses bedriva konkurrensutsatt verksamhet, med eller utan vinstsyfte, kan omfattas. Vissa huvudtyper av stöd kan dock urskiljas såsom bidrag, subventionerade lån, garantier, skattelättnader eller reducering av avgifter.<sup>233</sup>

Grundregeln är att allt nytt stöd som planeras, alla förändringar av redan befintligt stöd och alla enskilda stödärenden utanför godkända stödprogram skall anmälas till kommissionen innan de verkställs. Belopp som inte når upp till 100 000 euro under en treårsperiod (knappt 1 miljon kronor) är försumbart stöd eller stöd av mindre betydelse (de minimis) och behöver inte anmälas men måste likt andra stödformer registreras och finnas tillgängliga för kommissionen.<sup>234</sup>

I vissa fall gäller inte dessa regler. Det beror bl.a. på att det finns särskilda stödprogram inom EU. Detta är fallet för produkter inom jordbruket. Vidare kan noteras att till statsstöd räknas inte generella skattelättnader för att åstadkomma ett bättre klimat för näringslivet i dess helhet eller t.ex. stöd till infrastrukturinvesteringar som kommer allmänheten till del och inte ger specifika fördelar för enskilda företag och branscher.

---

<sup>233</sup> EG:s regler för offentligt stöd till näringslivet - en vägledning, 1995, Näringsdepartementet

<sup>234</sup> Reglerna för stöd av mindre betydelse redovisas i kommissionens förordning nr 69/2001 av den 12 januari 2001. Här bör vidare nämnas kommissionens förordning nr 70/2001 av den 12 januari 2001 som reglerar förutsättningarna (villkoren) för statligt stöd till små och medelstora företag. Definitionen av sådana företag anges i kommissionens rekommendation 3 april 1996 om definitionen på små och medelstora företag. I Sverige finns inte motsvarande regler.

Allt statsstöd skall anmälas till regeringen som anmäler stödet till kommissionen. Varje fackdepartement har ansvaret för stödåtgärder som faller inom deras ansvarsområde och Näringsdepartementet har i det avseendet även en samordnande roll i regeringskansliet i förhållande till kommissionen.

I regeringens proposition Konkurrens för förnyelse och mångfald (1999/2000:140; avsnitt 7.7) förordas tillämpning av en restriktivitetsprincip vid utformning av gemensamma stödregler inom EU. Arbetet med reglerna skall sikta mot en ökad internationell återhållsamhet och att de internationella spelreglerna för stödgivning så långt möjligt görs lika. Företagssubventioner bör aldrig vara en förstahandslösning. I de fall subventionsvägen ändå väljs, skall så långt som möjligt konkurrensneutrala lösningar utnyttjas. Tydliga kriterier bör enligt propositionen användas för stödgivningen och utvärderingar bör göras utifrån samhällsekonomisk synpunkt.

I Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87) föreslås att ett antal selektiva stödformer avskaffas. I stället lyfter utredningen fram olika former av mera generellt verkande stöd. Sådana stödformer påverkar normalt konkurrensen i ringa utsträckning jämfört med selektiva stödformer och stöd till enskilda företag och kan vara av konkurrensvårdande natur.

Konkurrensverket har i yttrande till Näringsdepartementet ställt sig bakom förslagen. Därefter föreslogs i propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) att politikområdena regionalpolitik och regional näringspolitik inom näringspolitiken slås samman och bildar det nya området regional utvecklingspolitik. Grunden för arbetet är regionala tillväxtprogram.<sup>235</sup>

I regeringens (Finansdepartementets) nationella rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader – Sverige (november 2001) till Europeiska rådet framförs att Sverige, för att undvika att konkurrensen snedvrids på nationell nivå eller EU-nivå, eftersträvar en restriktiv politik beträffande statsstöd till företag eller enskilda sektorer. Sveriges genomsnittliga statsstöd har

---

<sup>235</sup> Yttrande den 22 december 2000 (dnr 844/2000)



minskat under den andra hälften av 1990-talet. Mer än hälften av det svenska stödet avser transportsektorn och främst järnvägstrafik.<sup>236</sup>

### 7.3.2 Kommunalt stöd

Enligt kommunallagen (1991:900) får en kommun enbart ge stöd till ett enskilt företag när det finns synnerliga skäl. Det kan exempelvis handla om kommersiell service i glesbygd. I förarbetena (prop. 1990/91:117) till kommunallagen anförs att kommunala insatser på näringslivets område bör koncentreras till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder.

Dessa regler bör ses mot bakgrund av att offentlig stödgivning till näringslivet numera i princip är enbart en statlig angelägenhet. Det beror främst på att stödfrågorna är en del av den övergripande regional- och näringslivspolitik som kräver central samordning, bl.a. för att optimera den samhällsekonomiska nyttan av stödgivningen.

Att det är viktigt att samordna stödgivningen framgår av Riksrevisionsverkets rapport *Hur fördelas företagsstödet?* (1999:40).

I rapporten redovisas ett mycket stort antal stödformer och enligt rapporten fick företag stöd för insatser som skulle ha kommit till stånd utan stöd, vilket åsamkade staten stora merutgifter. Enskilda stödgivare hade begränsad överblick över andras organs eller myndigheters stödgivning, vilket kunde leda till oönskade stödkombinationer och påverka den lokala konkurrensen.

Företagarnas Riksorganisation, som är intresseorganisation för ett mycket stort antal små företag i olika branscher, har framfört att den kommunala stödgivningen är ett problem för medlemsföretagen. Denna uppfattning styrks av de många klagomål som Konkurrensverket fått under årens lopp. Klagomålen har ofta gällt att kommuner givit stöd till företag. Ofta är den som klagat ett företag som anser sig drabbad av att stöd utgått till en konkurrent.

Det finns vissa möjligheter att få kommunens beslut prövat enligt kommunallagen (kap. 10), s.k. laglighetsprövning. Det är dock mycket svårt och ibland omöjligt för ett företag att överklaga ett

---

<sup>236</sup> Sveriges genomsnittliga statsstöd under åren 1997-1999 var enligt rapporten 0,84 procent av BNP. Andelen för samtliga EU-länder var i genomsnitt 1,18 procent.

beslut att ge stöd till en konkurrent och få prövat i domstol, i detta fall förvaltningsdomstol (första instans är länsrätt), om beslutet är förenligt med kommunallagen. Ett företag som anser sig drabbat ekonomiskt kan inte överklaga ett sådant beslut om företaget inte är kommun medlem (kommuninvånare) i kommunallagens mening. Även om företaget har rätt att överklaga och skulle få rätt i domstol kan domstolen enbart uttala att beslutet är felaktigt men kan inte ändra beslutet.

Det inträffar att beslut om stöd till ett företag tas av ett kommunalt bolag. Ett sådant beslut kan överhuvudtaget inte överklagas. Det kan också vara svårt för ett företag att ta reda på eller få kännedom om att kommunen beslutat att ge stöd. Det kan innebära att möjligheten att överklaga beslutet faller på formella grunder (överklagandetiden har löpt ut).

### 7.3.3 Effekter på konkurrensen

I Konkurrensverkets rapporter Konkurrensen i Sverige under 90-talet (2000:1, avsnitt 7.6) och Konkurrenshinder för småföretag (1998:2) behandlas, bl.a. mot bakgrund av verkets handläggning av klagomålsärenden, offentlig stödgivning och den påverkan på konkurrensen som kan följa av stöd till företag. I rapporterna redovisas utvärderingar som visar att offentligt stöd till företag kan medföra olika konkurrensproblem.

De företag som ges stöd får konkurrensfördelar och får möjlighet att sänka sitt pris för att ta marknadsandelar. Om företaget inte tillhör de effektivaste kan marknadens produktivitets- och effektivitetsförhållanden påverkas negativt. Det gäller inte minst stöd till företag i branscher som genomgår en kraftig omstrukturering för att anpassa utbudet av varor och tjänster (produktionskapacitet m.m.) till en minskad efterfrågan. Offentligt stöd i sådana fall kan förlänga omstruktureringsprocessen och medföra att nödvändiga åtgärder inte vidtas.

På 1970-talet fick företag inom de svenska teko- och varvsindustrierna statligt stöd på grund av lönsamhetsproblem till följd av bl.a. överkapacitet i produktionen. Orsaken var bl.a. importkonkurrens från länder med låga produktionskostnader (låga arbets-

löner m.m.). Det statliga stödet löste av lättförklarliga skäl inte de grundläggande problemen.<sup>237</sup>

Skadan på marknaden kan bli särskilt allvarlig om stödet ges i en lågkonjunktur och gäller en bransch som utmärks av väl fungerande konkurrens. Det kan få till följd att andra och kanske effektivare företag får lämna marknaden. Effekten kan bli högre priser och sämre kvalitet på berörda produkter.

Konkurrensverkets erfarenheter är att små företag är särskilt känsliga för effekter som följer av att stöd utgår till konkurrenter. Små företag har, på grund av normalt sämre förutsättningar för kapitalförsörjning och finansiell uthållighet, svårare än andra att klara konkurrensen från företag som får ekonomiskt stöd. En sänkning av priset till följd av riktade subventioner på ett område med väl fungerande konkurrens medför också att nyetableringar motverkas. Detta gäller främst när stöden är av långsiktig natur.

Mottagaren av offentligt stöd är inte alltid ett privat företag. När kommuner, landsting och statliga myndigheter själva bedriver näringsverksamhet på konkurrensmarknader och sätter priser som understiger kostnaderna innebär detta oftast att verksamheten delvis finansieras med skattemedel. I detta fall utgår ett (indirekt) offentligt stöd.

#### *Klagomål på kommuners stödgivning till enskilt företag*

Konkurrensverket har som nämnts fått flera klagomål mot kommuner som givit stöd till enskilda företag. Ett fall, som är av principiellt intresse utifrån flera aspekter, förtjänar att beskrivas närmare. Bland annat illustrerar det ganska väl möjligheterna att få ett kommunalt stöd prövat med hänsyn till gällande regler. Fallet – som är ett av ett fåtal där kommissionen initierat en undersökning av en kommuns stödgivning utifrån reglerna för statsstöd sedan Sverige blev medlem i EU 1995 – kan anses vara avslutat från svensk sida. Kommissionen har dock för närvarande (mars 2002)

---

<sup>237</sup> Av intresse är det statliga stödet till flygföretag i olika länder mot bakgrund av minskad efterfrågan och kraftigt ökade försäkringskostnader på grund av attentaten i New York den 11 september 2001. I december 2001 godkände kommissionen de stödsystem som Sverige och Belgien infört. Kommissionen har tidigare godkänt liknande akuta stöd i Storbritannien, Luxemburg och Portugal.

inte fattat beslut i ärendet (och inte heller i något annat ärende som gäller en kommuns stödgivning till en enskild näringsidkare).<sup>238</sup>

Ärendet rör ett kommunalt stöd till ett företag som var verksamt på marknaden för charkuterivaror (bearbetning av sådana produkter m.m.). Konkursverket uppmärksammades på detta stöd bl.a. genom ett par skriftliga klagomål som kom in till verket i början av 1997. I klagomålen kritiserades kommunens agerande och bl.a. framhölls att stödet, som skulle ha uppgått till ansevärda belopp (ett tiotal miljoner kronor), skadade företagets konkurrenter. Det fanns vidare indikationer på att stödet berörde en bransch som var inne i en omstruktureringsfas. De klagande ville att verket vidtog åtgärder för att undanröja stödets negativa effekter på konkurrensen.

Konkursverkets beslut i ärendena<sup>239</sup> innebar att de avskrevs utan åtgärd. Skälet var bl.a. att offentlig stödgivning som sådan faller utanför konkurrenslagens tillämpningsområde. Verket informerade de klagande om möjligheterna att få kommunala beslut prövade med hänsyn till reglerna i kommunallagen. Det synes dock inte ha funnits ett formellt beslut att överklaga. Klagomålen indikerade dessutom att stödet administrerades av ett bolag som ägdes av kommunen vilket, som nämnts ovan, inte gör det möjligt att pröva kommunens agerande med hänsyn till bestämmelserna i kommunallagen.

Kort efter Konkursverkets beslut i dessa ärenden mottog kommissionen ett klagomål i mars 1997 som gällde det aktuella stödet. Kommissionen inledde ett förfarande mot svenska staten enligt artikel 88.2 i EG-fördraget. Bidragande orsak synes ha varit att stödet gavs på ett område (jordbruksprodukter) där det inom EU finns specifika stödprogram. Av handlingarna i ärendet<sup>240</sup> framgår

---

<sup>238</sup> Ett nyligen initierat stödärende gäller ett ifrågasatt kommunalt stöd till en hotellanläggning år 1999. Kommissionen har i skrivelse den 11 januari 2002 till den svenska regeringen tagit upp berört klagomål (mål nr CP 127/01) som gäller Sävsjö kommun. I detta fall har ifrågasatts om kommunen i strid med gällande regler gynnat en näringsidkare i anslutning till att denne låtit bygga om ett sanatorium, som köpts av kommunen, till ett hotell. En konkurrent (en annan hotellägare) har klagat på stödet.

<sup>239</sup> Konkursverkets beslut den 19 resp. 20 mars 1997 (dnr 327/1997 resp. 337/1997)

<sup>240</sup> Jordbruksdepartementets promemoria den 28 oktober 1999 med bifogat ärende: Statligt stöd nr C 72/99 (ex NN 149/98 – Sverige; Stöd till Nya Holmlunds Livs AB samt Jordbruksdepartementets skrivelse den 20 december 1999 till Sveriges ständiga representant vid Europeiska unionen (EUJo 1999/3709)

att kommissionen utifrån de uppgifter som lämnats av den svenska regeringen haft svårt att fullt ut klarlägga stödets omfattning och inriktning, bl.a. på grund av att kommissionen ansåg att lämnade uppgifter till stor del var ofullständiga och motsägelsefulla.

Det är det berörda departementet (i detta fall Jordbruksdepartementet) som svarar för att underlag tas fram för kommissionens beslut i enskilda stödärenden. Kvaliteten på departementets utredning beror i hög grad på de uppgifter som lämnas av kommunen. Ärendet är avslutat från svensk sida, men kommissionen har som nämnts inte meddelat något beslut. Det kan noteras att ärendets handläggning tagit lång tid (hittills ca fem år). Till detta har något bidragit att kommissionen hade skäl att kräva kompletterande uppgifter och preciseringar.

I avsnitt 7.4.4 redovisas ett annat klagomål som gäller kommunal stödgivning och som är av principiellt intresse. I detta fall utgick stöd till landstingsanställda som startade eget, s.k. avknoppning, medan landstinget behöll en mindre ägarandel i det nya företaget.

#### *Förslag*

I samtliga regelverk för olika typer av offentligt stöd bör det införas bestämmelser om att stödets påverkan på konkurrensen mellan företagen skall beaktas.

Om en kommuns stödgivning till ett enskilt företag snedvrider konkurrensen är det rimligt att det förfördelade företaget kan få sin sak prövad. Det förutsätter att vissa hinder för en sådan prövning undanröjs. Det gäller t.ex. stöd som beslutats av ett kommunalt företag.

## 7.4 Offentlig upphandling

### Förslag

- Öka satsningen på utbildning, information och tillsyn på området för offentlig upphandling.
- Ge tillsynsmyndigheten för den offentliga upphandlingen rätt att föra talan om marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av LOU, såsom otillåten direktupphandling.
- Underlätta för anställda i kommuner och landsting att starta eget inom vård och omsorg genom att ändra LOU så att det nya företaget under en övergångsperiod kan få uppdrag av sin ”gamla” arbetsgivare utan föregående upphandling.
- Inför bestämmelser i LOU som likställer bud från den offentliga beställarens egen förvaltning med anbud från externa leverantörer. Inför även krav på att den offentliga beställaren i förfrågningsunderlaget skall ange om internbud kommer att lämnas och redovisa rutinerna för att behandla detta bud.
- Integrera tillsynen av den offentliga upphandlingen med Konkurrensverkets uppgifter på konkurrensområdet.

### 7.4.1 Lagen om offentlig upphandling

#### *Inledning*

Staten, kommunerna, landstingen och de offentligägda bolagen beräknas tillsammans köpa varor och tjänster för ungefär 400 miljarder kronor per år.<sup>241</sup> Beloppet motsvarar drygt 20 procent av BNP. Det centrala regelverket är lagen om offentlig upphandling

---

<sup>241</sup> Beloppet har beräknats av Upphandlingskommittén och redovisas i betänkandet Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139). Av betänkandet framgår att kommuner och landsting inkl. deras bolag på årsbasis köper varor och tjänster för ca 220 miljarder kronor och de statliga myndigheterna och bolagen för omkring 170 miljarder kronor. Det bör framhållas att det är svårt att exakt beräkna värdet av inköpen, eftersom det inte finns en heltäckande statistik på området.

(1992:1528), LOU, som trädde i kraft den 1 januari 1994. Lagen bygger på EG-direktiv<sup>242</sup> som är ett direkt utflöde av EG-fördraget.

Ett huvudsyfte med upphandlingsreglerna är etableringen av den inre marknaden. Genom att underlätta handeln mellan länderna ökar möjligheterna till konkurrens och lägre priser på varor och tjänster vid given kvalitet. Tillsynsmyndighet för LOU är Nämnden för offentlig upphandling (NOU).

Grundprinciper som styr offentlig upphandling är lika och rättvis behandling och icke – diskriminering av anbudssökande och anbudsgivare, oavsett nationalitet, samt anbud. Andra viktiga principer för offentlig upphandling är ömsesidigt erkännande av kompetens och intyg (vilket påverkar de utländska leverantörernas anbudsmöjligheter), proportionalitet (ett samband mellan ställda krav och det som upphandlas) samt transparens eller öppenhet. Det senare innebär i korthet att förfarandet vid upphandlingen är förutsebart och att det finns insyn och möjlighet till kontroll av upphandlingsprocessen.<sup>243</sup>

Enligt de svenska upphandlingsreglerna skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn” (1 kap. 4 §). Bestämmelsen har bedömts vara förenlig med gällande EG-rätt på upphandlingsområdet.

Allmän förvaltningsdomstol – länsrätt, kammarrätt och i sista hand Regeringsrätten – får under pågående upphandling och efter ansökan från en leverantör/anbudsgivare besluta att upphandlingen skall göras om ifall upphandlaren har gjort fel enligt LOU. Ett alternativt beslut är att upphandlingen får avslutas först när rättelse har gjorts. Om leverantören efter avslutad anbudstävling anser att

---

<sup>242</sup> För närvarande bereds förslag inom EU som innebär att EG-direktiven på upphandlingsområdet förenklas och slås samman. De berörda förslagen redovisas i förslag till direktiv av den 10 maj 2000 för den klassiska sektorn resp. försörjningssektorerna: Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader; COM(2000) 275 slutlig, 2000/0115(COD) resp. om samordning och förfaranden vid upphandling på områdena vatten, energi och transporter, KOM (2000) 276 slutlig, 2000/0117 COD).

<sup>243</sup> Mångfald och offentlig upphandling, rapport till Verket för innovationssystem (Vinnova) den 20 mars 2001, Michael Slavicek, Nämnden för offentlig upphandling

denna inte gått korrekt till och fel vinnare har utsetts finns möjlighet för leverantören att begära skadestånd i allmän domstol.

I en dom<sup>244</sup> av Högsta domstolen (HD) 2000 klarläggs på vilka grunder skadeståndsbelopp skall fastställas vid en överträdelse av LOU. Enligt HD skall lagen tolkas så att den ger möjlighet att döma ut ersättning med ett belopp upp till vad som motsvarar utebliven vinst (det s.k. positiva kontraktsintresset) för den förfördelade leverantören.<sup>245</sup> HD anser att övervägande skäl talar för att det bör vara tillräckligt att en leverantör kan visa att det är sannolikt att han förlorat kontraktet till följd av en överträdelse av LOU för att han skall kunna få skadestånd med ett högre belopp än som motsvarar de kostnader som han kan ha haft. Enligt HD är beviskraven högre då ersättningen avser annat än kostnader.

Fram till den 1 mars 2002 har ett mindre antal leverantörer tilldömts skadestånd. Därutöver tillkommer några fall där myndigheter, efter förlikning med leverantören, betalat skadestånd.

De senaste åren har det gjorts flera statliga utredningar om den offentliga upphandlingen, bl.a. av NOU, Riksdagens revisorer och senast av Upphandlingskommittén. Den sistnämndas arbete har resulterat i betänkandena Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139) och Mera värde för pengarna (SOU 2001:31).<sup>246</sup> Hittills har bara en mindre del av förslagen i dessa betänkanden genomförts.

#### *Tillämpningsområde*

LOU omfattar en upphandlande enhets köp av vara eller tjänst från en annan (fristående) juridisk person (leverantör). Det innebär på det *kommunala området* att t.ex. en kommuns köp av en tjänst från en annan kommun (landsting), köp mellan en kommun och ett privat företag och som huvudregel en kommuns köp från egna bolag omfattas av LOU.

---

<sup>244</sup> HD-dom den 22 december 2000 (mål T 2417-98)

<sup>245</sup> I HD- domen anges principerna för skadeståndsberäkningen i LOU-mål, nämligen att ersättningen som regel bör utgå med ett med hänsyn till bl.a. överträdelsens karaktär, nedlagda kostnader och utsikten till vinst uppskattat till skäligt belopp.

<sup>246</sup> Konkurrensverket har i yttranden den 10 mars 2000 (dnr 940/1999) och den 5 juli 2001 (dnr 470/2001) till Finansdepartementet redovisat verkets syn på kommitténs förslag.



På det *statliga området* gäller att myndighetens köp från en från myndigheten fristående juridisk person (t.ex. ett statligt eller privat företag) omfattas av LOU. Ett köp mellan två statliga myndigheter görs inom ett och samma rättssubjekt, dvs. staten. Det får anses innebära att sådana köp inte omfattas av LOU. Det kan dock inte helt uteslutas att de under vissa förutsättningar omfattas av lagen. Detta sägs mot bakgrund av uttalanden i en HD-dom i början av 2001 som rör avbruten upphandling (se avsnitt 7.4.5). Frågan är av intresse vid bedömning av förutsättningarna för att öka konkurrensinslaget i statsförvaltningen (se avsnitt 8.3).

#### 7.4.2 Konkurrenshinder

Det finns flera hinder för att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin som har koppling till offentlig upphandling och LOU. Här uppmärksammas följande frågor.

- Upphandlande enheter enligt LOU köper direkt från leverantörer utan att initiera en anbudstävlan. Direktupphandlingar är tillåtna enbart i ett fåtal undantagsfall. Erfarenheterna visar att det, med nuvarande överklagande- och skadeståndsregler, är svårt eller i princip omöjligt att komma till rätta med olagliga direktupphandlingar.
- Ett stort antal statliga och kommunala bolag anser att de inte omfattas av LOU. Vidare har från kommunalt håll och, med vissa givna restriktioner, i Upphandlingskommitténs slutbetänkande (SOU 2001:31) föreslagits att från lagen undanta kommunala förvaltningars köp från egna bolag.
- Nuvarande bristande förutsättningar för anställda i offentlig sektor att starta eget, s.k. avknoppning, och utföra uppdrag åt sin tidigare arbetsgivare utan att detta behöver föregås av ett upphandlingsförfarande enligt LOU.
- En upphandlande enhet avbryter en upphandling som gäller verksamhet som bedrivs av den egna myndigheten eller förvaltningen när det står klart att externa företag/leverantörer har lämnat ett förmånligare bud än den egna förvaltningen. Avbrytandet innebär att kommunen fortsätter eller börjar att bedriva verksamheten i egen regi.
- Vissa former av inköpssamordning i offentlig sektor.

De redovisade förhållandena handlar om att konkurrensen vid offentlig upphandling helt eller delvis sätts ur spel och att LOU kan vara ett hinder för att skapa konkurrensmarknader. Ytterst gäller det möjligheterna att vid givna krav på produktkvalitet minska kostnaderna för inköp av varor och tjänster som beställs av stat och kommun.

### 7.4.3 Otillåten direktupphandling m.m.

#### *Inledning*

En av de vanligaste och allvarligaste överträdelserna av upphandlingsreglerna är, enligt bl.a. Upphandlingskommitténs betänkande Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139), att inköp av varor och tjänster i den offentliga sektorn görs direkt från en leverantör utan föregående upphandling med anbudstävlan. Det är enbart i ett fåtal speciella fall som det enligt LOU är tillåtet att göra sådana direktköp.

Den stora omfattningen av otillåtna direktinköp är allvarlig av flera skäl. Det allmänna åsamkas ekonomisk skada genom att varor och tjänster blir onödigt dyra eller att kvaliteten inte alltid blir den bästa. Avsaknad av konkurrens vid upphandlingen kan, inte minst på områden där det allmänna är stora köpare av varor och tjänster, leda till en ineffektiv resursanvändning och samhällsekonomiska förluster. Ett led i ansträngningarna att öka den konkurrensutsatta delen av den offentliga sektorns kostnader bör vara att minska antalet inköp av stat och kommun som görs utan föregående upphandlingsförfarande.

En presumtiv anbudsgivare har små möjligheter att få rättelse till stånd vid otillåten direktupphandling med hänsyn till överklagande- och skadeståndsreglerna i LOU. Det framgår av den nämnda HD-domen (mål T 2417-98). I detta fall ingick en kommun ett avtal om städtjänster för drygt 3 miljoner kronor under två år utan föregående anbuds-förfarande. Ett företag i städbranschen väckte talan mot kommunen och begärde skadestånd. Som skäl åberopade företaget att man hade kunnat lämna ett lägre pris än det som framgick av avtalet.

Fallet kom slutligen att avgöras av HD som gjorde samma bedömning som tingsrätt och hovrätt, vilket innebar att inget skadestånd

utdömdes. I HD- domen konstateras att en leverantör som inte lämnat något anbud, vid t.ex. en otillåten direktupphandling, kan ha rätt till ersättning vid överträdelser av LOU. Ett hypotetiskt anbud har dock enligt HD ett begränsat bevisvärde. En fördelad leverantör kan normalt ta del av det avtal, inkl. pris, som träffats innan leverantören väcker talan.

#### *Köp mellan kommunen och eget bolag*

Från kommunalt håll har föreslagits att en kommuns eller ett landstings inköp från egna bolag undantas från LOU. Förslaget kan medföra att antalet direktupphandlingar ökar. Upphandlingskommittén har i betänkandet Mera värde för pengarna (SOU 2001:31) föreslagit att en kommun eller ett landsting skall få göra sådana direktinköp från helägda företag under vissa förutsättningar. Med helägda bolag avses även sådana som samägs av flera kommuner eller landsting.

Förslaget att i vissa fall möjliggöra direktupphandling mellan kommuner/landsting och kommunala företag är inte i linje med statsmakternas önskemål att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. Dessa inköp kan uppgå till betydande belopp. Det finns inga säkra uppgifter om värdet men mycket talar för att detta är mycket högt och högre än Upphandlingskommitténs uppskattning (1,8 miljarder kronor). Förslaget kan även strida mot gällande EG-rätt för offentlig upphandling.<sup>247</sup>

Förslaget bör ses i ljuset av att kommunala bolag och förvaltningar i ökad utsträckning de senaste åren börjat sälja tjänster till andra kunder än den egna kommunen. Det är en klar fördel för ett kommunalt bolag att få ett konkurrensskydd för beställningar från den egna kommunen eller det egna landstinget samtidigt som bolaget

---

<sup>247</sup> Stöd för denna slutsats ger Teckal- domen (EG-domstolens dom 1998-11-10 i mål C-360/96, REG 1998 s I-6821). Av domen framgår att aktuellt EG-direktiv (93/36) vid offentlig upphandling är tillämpligt när en upphandlande enhet avser att sluta ett kontrakt med en formellt fristående enhet, som kan fatta egna beslut oberoende av den upphandlande myndigheten. Endast om den upphandlande myndigheten har en kontroll över den uppdragstagande juridiska personen som motsvarar den som gäller för myndighetens egna förvaltning skulle något annat kunna gälla. Det är svårt att hävda att en kommun, med hänsyn till aktiebolagslagen och den omständigheten att bolaget har en särskild styrelse, har ett sådant inflytande över ett kommunalt bolag, än mindre över sådana bolag som samägs av flera kommuner eller landsting. NOU avstyrker också i sitt remissyttrande av den 28 augusti (dnr 2001/0094-22) Upphandlingskommitténs förslag att undanta aktuella upphandlingar då förslaget anses strida mot gemenskapsrätten.

konkurrerar med aktörer vars hela verksamhet är konkurrensutsatt. Dessa beställningar kan i många fall utgöra större delen av bolagets försäljning.

Om en kommuns inköp av varor och tjänster från ett kommunalt företag görs utan inslag av konkurrens ökar risken för att inköpsvillkoren, främst med avseende på pris och kvalitet, blir oförmånliga för beställaren eller i praktiken för kommuninvånare och konsumenter. Ett högt pris kan medföra dels en otillräcklig press på företaget att driva en effektiv verksamhet, dels att företaget får ett överskott som kan användas för att subventionera verksamhet som bedrivs i konkurrens med andra aktörer.<sup>248</sup>

### *Offentliga bolag och undantag från LOU*

Till problemet med direktupphandling kan vidare hänföras det förhållandet att en del statliga och kommunala företag inte anser sig behöva tillämpa LOU vid köp av varor och tjänster. Det har uppmärksammats i två undersökningar som gjorts av NOU på uppdrag av regeringen.<sup>249</sup> Av den ena undersökningen framgår att det var mer än tio statliga bolag som uppgav att man inte tillämpade LOU vid sina inköp av varor och tjänster men hänvisning till att man inte var upphandlande enhet enligt lagen.<sup>250</sup> NOU delade inte bedömningen.

---

<sup>248</sup> Denna fråga liksom berörda upphandlingsfrågor behandlas i Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag (2000:1; avsnitt 7.4 och 7.5). Vidare har Konkurrensverket i yttrande den 5 juli 2001 (dnr 470/2001) till Finansdepartementet över betänkandet Mera värde för pengarna (SOU 2001:31) avstyrkt ett förslag om undantag från LOU vid vissa köp som kommunen gör från eget bolag.

<sup>249</sup> NOU:s rapporter Statliga bolags tillämpning av LOU, 2 mars 2000 (1999/0234-28) och Upphandling i kommun- och landstingsägda bolag, 21 juni 2000 (1998/0248/-29). NOU har därefter följt upp sin undersökning om de statliga bolagen. Resultatet redovisas i NOU-info december 2001. Där framgår att en del statliga bolag har uttalat eller beslutat att man avser att följa LOU.

<sup>250</sup> En del av bolagen hänvisar till praktiska problem. Ett av dessa bolag är Sveriges Television (SVT) som inte anser sig vara en upphandlande enhet enligt LOU och därför inte behöver tillämpa lagen. Som skäl anför SVT att företaget har en oberoende ställning (ägs av en stiftelse m.m.) och det inte är inrättat i det allmännas tjänst på samma sätt som en statlig myndighet. Vidare hänvisas till att det inte är möjligt att tillämpa lagen inom t.ex. programverksamheten där det uppstår delikata problem som rör val av författare och konstnärlig rådgivare etc. NOU har förståelse för svårigheterna att tillämpa LOU för köp av tjänster inom programverksamheten men anser att detta inte utesluter att SVT tillämpar LOU vid t.ex. inköp av transporter, datorer, kontorsmateriel m.m. Dessa frågor utvecklas i Inköp & Logistik nr 5/2001.

Av den andra undersökningen, som omfattade drygt 1 200 kommunala bolag, framgår att 219 av dessa överhuvudtaget inte genomfört något inköp av varor och tjänster med anbudsförfarande det år undersökningen avsåg. Detta skall samtidigt ses mot bakgrund av att inköpsbeloppet samma år för de 219 bolagen var totalt ca 4,5 miljarder kronor. Slutsatsen blir att ett stort antal kommunala bolag gör direktupphandlingar i strid med LOU och att många bolag anser att man inte omfattas av LOU. Av de båda aktuella rapporterna framgår att NOU är mycket kritisk till de offentliga bolagens tillämpning av LOU.

Det förhållandet att det finns särskilda upphandlingsregler för den offentliga sektorn motiveras bl.a. av målet att förverkliga den inre marknaden inom EU och att bättre garantera att offentliga medel (skattemedel) används effektivt. Upphandlingar där LOU inte tillämpas kan bl.a. leda till minskad transparens vid inköpen och ökad risk för godtycklig behandling av leverantörer. Detta kan medföra höga kostnader för inköpen till nackdel för det allmänna och konsumenterna.

Frågan är vad det innebär för tilltron till regelverket om det inte kan formellt avgöras vilka offentliga bolag som omfattas av LOU eller skapas en tydligare praxis. Denna fråga är nära kopplat till nuvarande möjligheter att få prövat i domstol vilka som är upphandlande enheter enligt LOU. NOU har för närvarande inga formella möjligheter att förstå t.ex. ett offentligt bolag som anses vara en upphandlande enhet, att tillämpa lagen vid sina inköp.

Den oklarhet som nu råder är inte tillfredsställande. När det gäller de statliga bolagen skulle regeringen kunna uttala vad som skall gälla. Ett bättre alternativ är dock att tillsynsmyndigheten ges rätt att initiera en prövning i domstol för att fastställa vilka som är upphandlande enheter.

### *Förslag*

Det krävs en kombination av åtgärder för att påtagligt förbättra den offentliga upphandlingen, inte minst för att komma till rätta med

otillåtna direktupphandlingar. Här kan pekas på följande åtgärder som föreslås av Upphandlingskommittén.<sup>251</sup>

- Statsmakternas satsning på utbildning, information och tillsyn på området för offentlig upphandling bör utökas.
- Tillsynsmyndigheten över den offentliga upphandlingen bör ges rätt att föra talan om marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av LOU, såsom otillåten direktupphandling.
- Det bör finnas möjlighet att vid vite förelägga en upphandlande enhet att inte upprepa en överträdelse av lagen. Ett sådant beslut bör kunna överklagas till domstol.
- Tillsynen av den offentliga upphandlingen bör integreras med övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet,

Det sistnämnda förslaget innebär att NOU:s och Konkurrensverkets uppgifter samordnas i en myndighet. Detta förslag, och övriga nämnda förslag, har stötts av Konkurrensverket.<sup>252</sup> Remissutfallet av kommitténs betänkande (SOU 1999:139) visar att det finns en bred uppslutning när det gäller behovet av att effektivisera tillsynen enligt LOU.<sup>253</sup>

#### 7.4.4 Avknoppning

##### *Inledning*

I den offentliga, nästan undantagslöst den kommunala, sektorn är det vanligt att anställda med stöd av arbetsgivaren startar eget ("knoppar av") genom att överta verksamhet som drivs av den offentliga aktören. Avknoppningar inom t.ex. vård- och omsorgsområdet bidrar i många fall till ökad mångfald genom att det tillkommer alternativa utförare vid sidan av kommunens/landstingets vårdutbud. Därmed ges (på sikt) även förutsättningar för kommu-

---

<sup>251</sup> Betänkandet Effektivare offentlig upphandling (SOU 1999:139)

<sup>252</sup> Konkurrensverkets yttrande (dnr 940/1999) till Finansdepartementet den 10 mars 1999

<sup>253</sup> Propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (SOU 1999/2000:140; s.106)

nen/landstinget att med stöd av anbudskonkurrens minska kostnaderna för verksamheten vid given kvalitet.

Kommunen eller landstinget måste som regel träffa en överenskommelse eller ett avtal med ett avknoppat företag om framtida beställningar eller prestationer från företagets sida. Ett sådant avtal kan som regel, vilket är bl.a. NOU:s bedömning<sup>254</sup>, inte ingås utan ett upphandlingsförfarande enligt LOU. I sammanhanget är det kanske viktigaste vad som gäller enligt gemenskapsrätten.<sup>255</sup>

Upphandlingsreglerna är ett hinder för de anställda att starta eget. Här kan pekas på den osäkerhet eller risktagande det innebär att starta eget inom ett område där den enda beställaren är kommunen och den blivande företagaren inte vet om kommunen kommer att beställa (eller närmast finansiera) verksamheten. Vid sidan av denna osäkerhet tillkommer den risk som det normalt innebär att satsa eget kapital för att starta företaget. Ett önskemål från kommunalt håll, bl.a. Svenska Kommunförbundet, är att det avknoppade företagets verksamhet eller produktutbud undantas LOU den första tiden efter avknoppningen.

Upphandlingskommittén föreslår i sitt slutbetänkande en ändring av LOU så att en upphandlande enhet får sluta avtal om att överlämna en verksamhet – utan föregående upphandlingsförfarande – till anställda eller av anställda bildad juridisk person. Förslaget innebär att avtalet mellan upphandlande enhet och det nya företaget skall avse B-tjänster (olika former av vårdtjänster m.m.) enligt LOU och gälla under högst fem år. Därefter aktualiseras ett anbuds-förfarande om det aktuella tjänsteutbudet.

---

<sup>254</sup> NOU:s ställningstagande utvecklas i myndighetens remissyttrande den 28 augusti (dnr 2001/0094-22) till Finansdepartementet över Upphandlingskommitténs slutbetänkande Mera värde för pengarna (SOU 2001:31).

Därutöver kan noteras att Regeringsrätten i en dom den 25 mars 1998 (RÅ 1998, not 44) bedömt att ett landsting i samband med avyttring av sin tvätterirörelse, som drevs i förvaltningsform, inte kunde – utan föregående upphandlingsförfarande enligt LOU – träffa avtal med köparen av rörelsen att under en förutbestämd period utföra berörda tjänster åt landstinget.

<sup>255</sup> Det har ansetts att vissa avknoppade företag kan erbjuda sina tjänster utan att detta behöver föregås av en upphandling enligt LOU. Därvid avses företag som omfattas av valfrihetsmodellen på det kommunala området och som omfattas av det offentligrättsliga bidrags-systemet såsom barnomsorg och förskoleklass. I dessa fall behöver inte kommunen ingå ett avtal med berörd huvudman angående dennes prestationer gentemot kommunen (se avsnitt 6.7).

Kommitténs val av tjänster för det föreslagna undantaget gäller i stora delar eller främst sådan verksamhet som för närvarande inte produceras på marknader med fungerande konkurrens. Det främsta skälet är att landstingen eller kommunerna är helt dominerande producent av ett flertal av dessa tjänster som i många fall uppfyller förutsättningarna för s.k. finansiella monopol (se avsnitt 2.2).

#### *Vägning mellan olika intressen*

Allmänt sett är det positivt från konkurrens- och konsumentsynpunkt att det görs möjligt med avknoppningar utan inslag av upphandlingsförfarande enligt LOU. Detta kan vara ett led i strävandena att öka den konkurrensutsatta delen av samhällsekonomin, som regering och riksdag uttalat sig för (prop. 1999/2000:140, avsnitt 7.1.2 och bet. 2000/01:NU4). Dock bör skälen som talar för det föreslagna undantaget vägas mot andra konkurrensintressen. En sådan analys kan leda till att undantaget från LOU modifieras eller inskränks.

Bland annat finns skäl att begränsa antalet verksamheter som kan avknoppas utan anbuds-förfarande. Slutsatsen bör ses i ljuset av att det finns B-tjänster, t.ex. företagshälsovård, som tillhandahålls av ett stort antal konkurrerande företag som agerar bl.a. på lokala marknader. Här bör beaktas att det avknoppade företaget får, främst genom (direkt)avtalet med en upphandlande enhet, en klar fördel framför konkurrenterna när företaget börjar konkurrera om andra kunder. Det finns därför skäl att närmare analysera konkurrensen på olika områden och effekterna för andra företag, inte minst små företag, innan det bestäms på vilka områden som avknoppningar skall tillåtas utan anbuds-förfarande.

Här bör även beaktas att det avknoppade företaget inte ges ett sådant stöd (förmånliga lån, lokalhyra på ej marknadsmässiga villkor etc.) av kommunen eller landstinget att konkurrensen onödigtvis snedvrids till nackdel för de företag som redan bedriver verksamhet på området. Vid framtida upphandling (efter att övergångstiden gått ut) är det också viktigt att konkurrensen får ske på lika villkor mellan det avknoppade företaget och andra anbudsgivare.



*Stöd till avknoppning – klagomålsärende/rättsfall*

De nämnda konkurrensaspekterna kan exemplifieras med ett klagomålsärende som handlagts av Konkurrensverket och som gäller ett landstings avknoppning av de enheter som utförde barn- och ungdomsvård i länet. Landstinget hade kvar en mindre ägarandel i verksamheten. Ingen upphandling av vården genomfördes vid tillfället utan detta aktualiseras först fem år efter omorganisationen då det ursprungliga avtalet mellan parterna löpte ut.

Konkurrensverket fick efter avknoppningen ett klagomål från länets privattandläkarförening som uppmärksammade verket på att de nybildade enheterna fått betydande stöd av landstinget i form av hyressubventioner, förmånliga leasingavtal för utrustning, garanti för ökade pensionskostnader, strukturbidrag m.m. Detta medförde enligt Privattandläkarföreningen att privattandläkarna måste konkurrera med företag vars kostnader subventioneras till 40 procent. Stöd för dessa uppgifter bifogades klagomålet. Konkurrensverkets beslut<sup>256</sup> i ärendet innebar att detta avskrevs, bl.a. med hänsyn till att offentlig stödgivning till ett företag inte omfattas av konkurrenslagen.

I samband med den nämnda upphandlingen begärde landstinget att hela länets barn- och ungdomsvård skulle vara ett totalåtagande av ett företag. Anbudstiden var kort (en månad). Dessa förhållanden bidrog till att landstinget fick endast ett anbud. Innan upphandlingen hann avslutas överklagade en privattandläkare upphandlingen till länsrätten. Den klagande ansåg att det stred mot kravet på affärsmässighet i LOU att utforma ett förfrågningsunderlag som i praktiken medförde att endast ett företag hade kapacitet att klara landstingets begärda åtagande (vårdvolym). Detta företag hade en helt dominerande ställning och ägdes delvis av landstinget. Därutöver framhöll den klagande att anbudstiden var för kort. Därför blev det svårt att hinna organisera ett samarbete mellan enskilda tandläkare så att dessa kunde lämna ett gemensamt anbud på ett eller flera distrikt för barn- och ungdomsvården inom länet.

Målet kom att slutligen att avgöras av Regeringsrätten i början av 1999 (mål nr 6017-1997). Beslutet innebar att landstinget fick göra om upphandlingen. Skälet var i huvudsak att landstingets förfråg-

---

<sup>256</sup> Konkurrensverkets beslut den 4 januari 1995 (dnr 787/94)

ningsunderlag i nämnda delar stred mot kravet på affärsmässigt agerande enligt LOU. Upphandlande enheter kan således vid förberedelserna av en upphandling behöva beakta att konkurrensen inte sätts ur spel. Fallet har i övrigt flera principiellt viktiga aspekter från konkurrenssynpunkt. Här skall nämnas två.<sup>257</sup>

Den första aspekten är att landstinget gav avknoppade enheter betydande stöd som får anses ha snedvridit konkurrensen på berörda lokala marknader. Den andra aspekten är att det framgick av handlingarna i målet att landstinget närmast såg det avknoppade företaget som en del av landstingets egenregi-verksamhet eller producentroll. Rollerna att både vara beställare/finansiär och utförare/producent kan ibland komma i konflikt med varandra. Denna fråga tas upp i avsnitt 7.4.5 om avbruten upphandling.

#### *Sammanfattande bedömning*

I första hand bör avknoppning utan upphandlingsförfarande kunna ske på områden som utmärks av att i princip hela verksamheten bedrivs av kommuner eller landsting eller att området utmärks av en ej fungerande konkurrens. Detta gäller vissa B-tjänster. Den offentliga aktören bör kunna hjälpa det avknoppade företaget med begränsade insatser som rör utbildning m.m. och som bl.a. rör villkoren för nyföretagande. Den typen av ringa stöd ges redan i dag av kommuner och landsting.

Det finns för närvarande möjlighet till avknoppning utan föregående upphandling enligt LOU på områden som rör tjänster som omfattas av det offentligträttsliga bidragssystemet (se avsnitt 6.7). Möjligheterna att få en vidare eller heltäckande lösning enligt redovisade önskemål synes i princip enbart vara att regeringen, inom ramen för samarbetet inom EU, kan få till stånd en ändring av EG:s upphandlingsdirektiv. Det senare kan ta lång tid.

#### 7.4.5 Interna bud och avbruten upphandling

Ibland har en upphandlande enhet enligt LOU, i första hand en kommun eller ett landsting, avbrutit en upphandling som gäller

---

<sup>257</sup> Ytterligare konkurrensaspekter tas upp i Konkurrensverkets remissyttrande den 13 januari 1998 (dnr 1047/97) till Regeringsrätten över den aktuella upphandlingen.

verksamhet som bedrivs av den egna förvaltningen när det visat sig att andra anbudsgivare än den egna förvaltningen lämnat det för kommunen och konsumenterna förmånligaste anbudet. Orsaken kan vara att den upphandlande enheten (beställaren) inte klarar att göra ett objektivi val av leverantör när kommunen själv är en av budgivarna. Denna fråga har koppling till nuvarande brist på regler som rör internbud från en förvaltning eller enhet som ingår i samma rättssubjekt som den upphandlande enheten.

Det behöver dock inte enbart vara fråga om konkurrensutsättning av en offentlig egenregi-verksamhet när begreppet avbruten upphandling kan aktualiseras. Det är dock nästan enbart den senare situationen som fokuserats i olika utredningar. Här kan det dock även gälla situationer då t.ex. en kommunal förvaltning lämnar anbud på en kommunal verksamhet som avses att utökas eller en ny kommunal verksamhet.

Ett skäl till att frågan om avbruten upphandling fått stor uppmärksamhet är att LOU omfattar köp mellan två juridiskt sett fristående personer. En kommuns eller ett landstings köp från egen förvaltning är köp inom samma juridiska person som är kommunen eller landstinget. Det får anses innebära att dessa internköp inte omfattas av LOU. Analogt har ansetts gälla att om en statlig myndighet anordnar en anbudstävling om den egna myndighetens produktion eller verksamhet så omfattas den egna myndighetens interna bud inte av LOU.

Frågan hur man skall komma till rätta med anbudstävlingar som avbryts av nämnda skäl har behandlats av ett par statliga utredningar och senast i betänkandet Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139). Därefter har kommit tre domar som klargör rättsläget beträffande avbruten upphandling, åtminstone vad avser internköp inom en kommun eller ett landsting. Domarna, som kom i början av 2001, gäller beslut i två fall av Högsta domstolen (HD)<sup>258</sup> och i ett fall av Regeringsrätten<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> Domar den 2 januari 2001; mål nr T 370-99 resp. T 1683-99

<sup>259</sup> Regeringsrättens beslut den 6 februari 2001; mål nr 3888-1997

*HD – domarna*

HD-domarna gäller en kommuns resp. ett landstings upphandling av verksamheter som drevs i egen regi. I båda fallen deltog egenregi-enheten i anbudstävlingen med eget (intern)bud. Domarna gäller att den kommunala beställaren avbröt upphandlingen och lät egen förvaltning utföra verksamheten.

*Det ena fallet* (mål nr T 370-99) gäller ett sjukhus som inbjöd till en anbudstävling om vissa budbilstransporter inom vården. Anbud avgavs av, förutom externa leverantörer, av en enhet inom landstinget. I korthet innebar sjukhusets beslut att upphandlingen avbröts och att uppdraget tilldelades den egna förvaltningen. En anbudsgivare, ett privat bolag, begärde skadestånd i Stockholms tingsrätt bl.a. med hänvisning till att denne hade gett det förmånligaste anbudet.

Tingsrätten avvisade skadeståndskravet och sedermera även Svea hovrätt. Domstolarnas argumentering för sina ställningstaganden är i väsentliga delar likartade. Hovrättens dom överklagades till HD som uttalade att beställarens beslut i fallet innebar att verksamheten skulle bedrivas i egen regi men att beslutet inte kan betecknas som ett antagande av anbud. Reglerna i LOU om affärsmässigt agerande m.m. har enligt HD inte relevans när ett upphandlingsförfarande avbryts och därför fanns inte förutsättningar att pröva frågan om skadeståndsskyldighet enligt LOU.

HD uttalar i domen att ”när det gäller offentlig verksamhet kan stundom även avtal träffade inom samma juridiska person tänkas ha viss civilrättslig betydelse. Vidare sägs att ”det kan i andra fall tänkas att enheterna är så fristående i förhållande till varandra att ett köp eller någon liknande transaktion dem emellan inte rimligen kan karakteriseras som ett uttryck för egenregiverksamhet utan bör falla in under upphandlingsbegreppet”. Avslutningsvis konstateras i domen att det saknas anledning att tolka in regler i LOU avseende förhållanden som regleras i den allmänna avtalsrätten.

*Det andra fallet* (mål nr T 1683-99) gäller en upphandling av utbildning i svenska för invandrare med en kommun som beställare/upphandlare. Kommunens egenregi-enhet deltog i upphandlingen med eget bud. Kommunen, som även fick anbud från externa anbudsgivare, avbröt upphandlingen och tilldelade den egna förvaltningen/enheten uppdraget. En av anbudsgivarna, ett privat

utbildningsföretag, ansåg efter avslutad anbudstävling att denna inte gått rätt till och stämde kommunen på skadestånd vid tingsrätten som dömde till förmån för det privata företaget. Förutom att företaget tilldömdes ett skadestånd på 200 000 kronor skulle kommunen betala företagets rättegångskostnader på närmare 60 000 kronor.

Noterbart är tingsrättens uttalande att det måste ”anses som orimligt, för att inte säga stötande, att kommunen, med frångående av regeln om affärsmässighet vid prövning av anbuden, påföljdsfritt kan ge egenregiverksamheten (.....) uppdraget att utföra arbetet”. Kommunen överklagade domen till Göta hovrätt som upphävde tingsrättens dom. HD fastställde efter överklagande hovrättens dom. Motiven för HD:s ställningstagande för att skadestånd inte kan utgå var i princip desamma som HD-domen beträffande upphandling av transporter som redovisas ovan.

#### *Dom av Regeringsrätten*

Detta mål gällde främst om ett beslut av en social distriktsnämnd att avbryta en upphandling som gällde driften av vissa gruppbovärdar och i stället låta kommunens egen förvaltning sköta driften kan bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen (se avsnitt 7.3.2 och förutsättningar för sådan prövning). En bakgrund till domstolens prövning av fallet var att enligt LOU får ett beslut på vilken lagen är tillämplig inte prövas enligt bestämmelserna som gäller laglighetsprövning.

I det aktuella fallet klagade den förfördelade anbudsgivaren på att (intern)budet från kommunens förvaltning inte täckte kostnaderna/personalbehovet för verksamheten (s.k. underprissättning). Det hävdades att kommunen fick betala mer än vad som motsvarade förvaltningens bud. Vidare framhöll den klagande att kommunens förvaltning subventionerats med möbler, maskiner, begränsade räntekostnader m.m. Kommunen tillbakavisade vad den klagande hade anfört.

Regeringsrätten uttalar i sitt beslut att HD:s nämnda domar innebär att rättsläget klarlagts när en anbudstävling avbryts på icke affärsmässiga grunder och att någon skadeståndsskyldighet enligt LOU inte kan åläggas en kommun i sådant fall. Det innebär enligt Regeringsrätten att LOU i angivet avseende inte är tillämplig på beslut om att avbryta en upphandling. Regeringsrättens slutsats är

därför att ett sådant beslut kan bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Det bör dock framhållas att det inte är ändamålsenligt att lösa detta problem, eller ifrågasätta upphandlingsbeteenden överhuvudtaget, med stöd av berörda bestämmelser i kommunallagen.<sup>260</sup>

### ***Slutsatser***

#### *Avbruten upphandling – kommunal sektor*

Med hänsyn till de nämnda domarna är det klart vad som gäller i en situation när en kommun eller ett landsting väljer att avbryta en upphandling och tilldela uppdraget egen förvaltning (enhet). En extern anbudsgivare som förfördelas vid avbruten upphandling kan således inte få rättelse till stånd eller skadestånd med stöd av LOU. Det som skulle kunna ändra rättsläget vid avbruten upphandling på det kommunala området är att EG-domstolen gör en annan bedömning. För närvarande finns inget fall för domstolen att pröva.

De tre redovisade domarna visar att frågan om avbruten anbuds-tävlan gäller möjligheterna att skapa tilltro till att upphandlingen kommer att genomföras i ”LOU:s anda”. Här bör uppmärksammas att det kan vara resurs- och kostnadskrävande för en anbudsgivare, inte minst ett litet företag, att ta fram ett anbud. Det beror bl.a. på att beställarens anbuds- eller förfrågningsunderlag i många fall är omfattande med hänsyn till kvalitets- och miljökrav m.m.

Många skäl talar för att nuvarande brister i regelverket minskar incitamentet hos leverantörer att lämna anbud när den offentliga beställarens förvaltning, enhet etc. deltar i upphandlingen med eget (intern)bud. Det minskar möjligheterna för det allmänna att göra kostnadsbesparingar.

Det är rimligt att det finns regler som garanterar en rättssäker och lika behandling av anbudsgivare och anbud vid olika former av offentlig upphandling. Kravet på transparens får heller inte efter-sättas. Offentliga aktörer skulle sannolikt i sin beställarroll bli ännu noggrannare vid utarbetande av strategi, planer etc. vid konkurrens-

---

<sup>260</sup> Laglighetsprövningen gäller för övrigt enbart kommuner och landsting och inte andra upphandlande enheter enligt LOU, t.ex. statliga myndigheter.

utsättning av egenregi-verksamhet om det fanns regler för att komma till rätta med att upphandlingar avbryts i strid med syftet med LOU.

Syftet med sådana regler gäller ytterst att öka möjligheterna att med stöd av konkurrenslösningar minska kostnader för verksamhet som finansieras av det allmänna och konsumenterna vid en oförändrad omfattning och kvalitet på verksamheten. Sådana regler bidrar också till att öka den konkurrensutsatta delen av offentlig sektor.

Därutöver bör kommenteras HD:s uttalande i den ena domen (T 370-99) om olika offentlig verksamhet som drivs inom samma juridiska person. Enligt HD kan det tänkas att enheterna är så fristående i förhållande till varandra att ett köp eller någon liknande transaktion dem emellan inte rimligen kan karakteriseras som ett uttryck för egenregi-verksamhet utan bör falla in under upphandlingsbegreppet. Det framgår inte av domen vilket eller vilka fall HD kan ha avsett med uttalandet.

#### *Köp mellan två statliga myndigheter*

Båda HD-domarna om avbruten upphandling gäller den kommunala sektorn. I detta fall är det klart att en kommun och en förvaltning inom kommunen inte är så fristående i förhållande till varandra att det blir fråga om en upphandling enligt LOU vid köp mellan kommunen och förvaltningen. Det kan därutöver ligga nära till hands att dra slutsatsen, i likhet med Svenska Kommunförbundets juridiska experter på upphandlingsområdet<sup>261</sup>, att HD:s nämnda slutsatser om fristående enheter och krav på upphandlingsförfarande kan gälla köp mellan två statliga myndigheter.<sup>262</sup> För detta talar att statliga myndigheter i många eller i de flesta fall är mycket fristående i

---

<sup>261</sup> Slutsatsen redovisas i Svenska Kommunförbundets skrivelse (cirkulär) den 15 januari 2001 (2001:13) till kommunerna.

<sup>262</sup> Det kan inte uteslutas, bl.a. med hänsyn till uttalandena i den nämnda HD-domen, att den interna budgivning som görs inom ramen för en beställar-/utförarmodell som tillämpas av den statliga myndigheten Vägverket omfattas av LOU, dvs. Vägverkets upphandlingar (beställningar) från egna produktionsenheter är en upphandling i LOU:s mening trots att berörda enheter är delar av samma rättssubjekt (Vägverket). Falu tingsrätt har prövat frågan om Vägverket var skadeståndsskyldig enligt LOU i ett fall där myndigheten avbrutit en upphandling och tilldelat den egna produktionsenheten uppdraget. Tingsrättens dom den 30 november 2001 (Mål nr T 1677-99) innebär att Vägverkets produktionsenhet inte ansågs så självständig i förhållande till Vägverkets beställarenhet att Vägverket kunde bli skadeståndsskyldig. Tingsrätten var dock inte enig och domen har överklagats till Svea hovrätt.

förhållande till varandra med hänsyn till beslutsfattande, verksamhetsinriktning, departementstillhörighet m.m.<sup>263</sup>

NOU har i skrivelse<sup>264</sup> till Exportrådsutredningen berört denna fråga i anslutning till nämndens bedömning av Exportrådets juridiska status i uppdrags- och upphandlings-sammanhang gentemot berört departement och andra statliga aktörer/myndigheter. Av NOU:s skrivelse framgår att nämnden anser att Exportrådet får ses som en del av den statliga förvaltningen.

Nämnden reserverar sig samtidigt i skrivelsen för att det inte kan anses självklart att staten i sin helhet och myndigheter med annan departementstillhörighet än Exportrådet utgör samma juridiska person som den i vilken Exportrådet ingår.<sup>265</sup> Det innebär att det inte kan uteslutas att en sådan statlig myndighet inte kan uppdra åt Exportrådet att utföra ett visst uppdrag åt myndigheten utan att detta har föregåtts av ett upphandlingsförfarande enligt LOU och där andra aktörer, utöver rådet, ges tillfälle att lämna anbud på uppdraget.

Därutöver kan tilläggas att enligt NOU har flera EU-länder ett annat synsätt än det som för närvarande råder i Sverige, dvs. att köp mellan två statliga myndigheter inte anses omfattas av LOU. I t.ex. Danmark gäller att överenskommelser som ingås om produktinköp mellan två myndigheter som tillhör olika departement (ministerier) skall upphandlas i konkurrens.

---

<sup>263</sup> Konkurrensverket kan med stöd av konkurrenslagen föra talan mot en statlig myndighet som agerat i strid med lagen. I ett fall har denna fråga prövats av domstol. Fallet gällde SJ:s överträdelse av konkurrenslagen genom underprissättning (MD 2000:2) och redovisas i avsnitt 4.1.3. I målet ifrågasatte SJ om Konkurrensverket kunde väcka talan mot en annan statlig myndighet med hänsyn till att myndigheterna ingår i ett och samma rättssubjekt, dvs. staten. Detta var en processuell och ingen avtalsrättslig fråga som aktualiseras vid köp mellan myndigheter och tillämpning av LOU. I betänkandet Statliga myndigheters avtal (SOU 1994:136) behandlades bl.a. de juridiska aspekterna kring avtal som ingås mellan två statliga myndigheter. I betänkandet föreslogs en ny statlig förordning som skulle ersätta den nuvarande förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. I den nya förordningen föreslogs hur myndigheter skulle lösa en tvist som beror på en överenskommelse mellan myndigheterna (opartiska medlare m.m.).

<sup>264</sup> NOU:s ärendebeteckning 2000/099-29

<sup>265</sup> Frågan behandlas i Exportutredningens betänkande Expert på export? (SOU 2000:102).



### *Tidigare förslag*

En lösning av problemet på det kommunala området förutsätter med hänsyn till HD-domarna en ändring av LOU. I detta fall har Upphandlingskommittén föreslagit att det skall finnas sakliga skäl för att avbryta en upphandling och att lagen kompletteras med avseende på detta.<sup>266</sup> Här bör även införas regler som gäller vissa administrativa rutiner m.m. för den offentliga beställarens egenregienhet.

NOU anser att det bör övervägas att beställaren skall vara skyldig att i förfrågningsunderlaget ange att den egna regin har möjlighet att delta i upphandlingen. Vidare anser NOU att det bör vara ett krav att förfrågningsunderlaget innehåller information om hur jämförelsen/utvärderingen av egenregi-verksamheten kommer att ske.<sup>267</sup> Förslagen innebär att leverantören får underlag att besluta om man skall delta i upphandlingen. Konkurrensverket stöder nämnda förslag av Upphandlingskommittén och NOU.

Frågan om LOU:s tillämpning vid köp av produkter (främst tjänster) mellan två statliga myndigheter är också av stort intresse. Denna fråga behandlas ytterligare i avsnitt 8.3.7 som bl.a. rör konkurrensutsättning av dessa inköp som anses vara en del av nuvarande internttransaktioner inom samma rättssubjekt, dvs. staten.

## 7.4.6 Inköpssamordning

### *Inledning*

De senaste åren har myndigheter i ökad utsträckning gått samman för att göra gemensamma inköp av en viss vara eller tjänst. Samordnade upphandlingar tycks bli allt vanligare i såväl den statliga som kommunala sektorn. Vid en analys av effekterna av inköps-samordning från konkurrenssynpunkt bör skiljas på samordning med resp. utan i förväg preciserade inköpsvolym. Här kommenteras dessa två former av samordnade upphandlingar och där samverkan sker mellan ett stort antal upphandlande enheter enligt LOU.

---

<sup>266</sup> Effektivare offentlig upphandling (1999:139)

<sup>267</sup> NOU:s remissyttrande den 19 juni 2001 (dnr 2001/0078-22) över betänkandet Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) m.m.

Den ena formen gäller samordning mellan flera olika offentliga beställare (upphandlande enheter enligt LOU) och där inköpsvolymen har preciserats i förväg och fördelats på varje enskild beställare. Detta torde förekomma i huvudsak eller enbart i den kommunala sektorn där olika kommuner eller landsting samordnar sina inköp.

Den andra formen gäller inköpssamordning som görs med stöd av ramavtal och där inköpsvolymen inte har preciserats i förväg. Ramavtal träffas normalt med ett stort antal leverantörer och i detta fall beställer (avropar) en statlig myndighet, kommun eller ett landsting varor eller tjänster från leverantören när behov uppstår.

#### *Motiv för samordning*

Ett argument för samordnade inköp mellan flera myndigheter är att dessa kan minska kostnaderna för att genomföra upphandlingar. Detta är ett giltigt argument men kan motverkas av andra faktorer, t.ex. att endast större företag har tillräcklig kapacitet att klara leveranserna och därmed kan komma ifråga som anbudsgivare. Effekten kan bli svag konkurrens och oförmånliga inköpsvillkor för beställaren.

Ett annat skäl för inköpssamordning är att denna ger en större inköpsvolym vilket medför att leverantören kan erbjuda lägre produktpriser. Det finns i många fall starka samband mellan hög volym och låga priser. Det finns dock även produktområden där detta samband är svagt.

#### *Inköps- och anbudssamverkan och konkurrenslagen*

Vid inköpssamordning aktualiseras frågor som rör effekter av köparmakt. I bilaga 1 behandlas sådana frågor och vad som kan innefattas vid en prövning av inköpssamarbete enligt konkurrenslagen. Hittills har endast ett begränsat antal fall av inköpssamverkan ansetts vara i strid med konkurrenslagen. Inget fall har gällt inköpssamverkan i offentlig sektor. I bilaga 1 redovisas även en undersökning av en tjänstebransch och effekterna av att större delen

av branschens intäkter utgjordes av inköpen från samverkande företag.<sup>268</sup>

Det bör beaktas att en omfattande inköpssamverkan på köparsidan ökar incitamentet eller motiven för leverantörer/anbudsgivare att gå samman. Det senare kan vara förenligt med konkurrenslagen. Denna fråga utvecklas i bilaga 1. Bland annat gäller att samverkan mellan företagen eller leverantörerna är tillåtet om samarbetet är en nödvändig förutsättning att klara av beställarens begärda åtaganden enligt förfrågningsunderlaget.

Det kan vara viktigt att beställaren analyserar marknadssituationen före en upphandling och anpassar inköpsstrategin till marknadens konkurrens- och kapacitetsförhållanden. Det gäller särskilt vid upphandlingar på sådana områden (främst tjänster) där det för närvarande finns begränsade möjligheter för utländska företag att delta i anbudsgivningen. Genom en anpassning av förfrågningsunderlag (inköpsvolym m.m.) till marknadsförutsättningarna kan beställaren öka möjligheterna att få en väl fungerande anbudskonkurrens.

Ett exempel som illustrerar effekterna av att begära att en viss upphandlingsvolym (all barn- och ungdomstandvård i ett län) skall avse ett totalåtagande för enbart en leverantör redovisas i avsnitt 7.4.4. Av principiellt intresse är också en upphandling av körkortsutbildning (teori och körlektioner) under hösten 2001 och som gjordes av ett stort antal samverkande västkustkommuner. En bakgrund var att kommunerna avsåg att erbjuda de elever i gymnasieskolan som fyllt 18 år (minimiåldern för körkort) att få gratis körkortsutbildning.

I detta fall gick trafikskolorna i berörda kommuner samman och lämnade ett gemensamt anbud. Trafikskolorna motiverade detta bl.a. med att upphandlingen omfattade trafikskolornas viktigaste mål- eller kundgrupp och att det inte var möjligt för enskilda trafikskolor att klara kommunernas begärda åtagande. Vidare pekades på att den trafikskola som inte blev antagen som utbildare riskerade att få upphöra med verksamheten.

---

<sup>268</sup> Detta är en av de få större undersökningar som gjorts om effekterna på en bransch till följd av köparmakt och redovisas i rapporten Konsumentvaror (1991:7) från Statens Pris- och Konkurrensverk. Undersökningen gällde lackeringsbranschens lönsamhet m.m. En bakgrund var att de ledande försäkringsbolagen i Sverige samverkade om inköpen av lackeringstjänster som betalades via fordonsförsäkringen. Säljare av lackeringstjänster var till övervägande del små företag. Det begränsade antalet undersökningar som gjorts om köparmakt beror bl.a. på de mätproblem som finns i detta fall.

I detta fall skall beaktas att samverkande kommuner får sägas vara i stor utsträckning glesbygdskommuner. Vidare bör noteras att trafikskolor är i allmänhet små företag med en eller ett mindre antal anställda. I små kommuner med en eller ett mindre antal små tätorter finns normalt enbart en eller ett mindre antal trafikskolor.<sup>269</sup> Vidare finns skäl att analysera hur dessa lokala marknader för körkortsutbildning utvecklas på sikt med hänsyn till en kommunal upphandling. Starka skäl talar för att marknaden omstruktureras med bl.a. ökad marknadskoncentration som följd.<sup>270</sup>

### ***Inköpsamordning med preciserade inköpsvolym***

Vid rubricerad samordning kan dessa, i likhet med ovannämnda ramavtalsupphandlingar, omfatta så stora inköpsvolym eller entreprenader att endast ett mindre antal företag har kapacitet att klara åtagandet. Här bör uppmärksammas att flera sektorer i näringslivet utmärks av hög marknadskoncentration och dålig konkurrens.<sup>271</sup>

Det är viktigt från konkurrenssynpunkt att nya företag träder in på olika marknader och har möjlighet att växa. Stora samordnade upphandlingar stänger ute de små företagen och kan förstärka koncentrationen på en marknad vilket kan ytterligare begränsa konkurrensen. Därför finns ofta starka skäl att analysera en marknad från konkurrenssynpunkt innan det bestäms att upphandlingen för ett stort antal myndigheter skall samordnas. Det är också viktigt hur samordningen sker.

Möjligheterna att göra förmånliga inköp genom nämnda inköpsamordning gäller främst produktområden där det finns utpräglade stordriftsfördelar, dvs. en stor tillverknings- och försäljningsvolym medför att företagets produktions- och distributionskostnader (och priser) blir lägre än vid en mindre volym. Detta gäller främst pro-

---

<sup>269</sup> Redovisningen av berörd upphandling baseras på uppgifter från ansvarig beställare/upphandlande enhet och en helsidesartikel i tidningen Bohuslänningen med Dals Dagblad den 30 oktober 2001.

<sup>270</sup> Vid olika tillfällen de senaste 5-10 åren har föreslagits att kommunerna (gymnasieskolan) skall tillhandahålla körkortsutbildning och kunna examinera elever för behörighet B. Denna fråga har koppling till ett flertal konkurrensproblem som kan öka kostnaderna för utbildningen. Denna fråga har Konkurrensverket utvecklat i ett promemoria den 6 mars 2002 (dnr 134/2002) som verket överlämnat till Utbildningsdepartementet nämnda datum.

<sup>271</sup> Sådana varu- och tjänsteområden behandlas i Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag (2000:1).

dukter med hög homogenitetsgrad eller närmast standardvaror såsom el, olja, drivmedel och vissa förbrukningsartiklar.

Om det råder en ej väl fungerande konkurrens på områden med nämnda stordriftsfördelar, vilket kan vara fallet vid hög marknads-koncentration, minskar dock möjligheterna för upphandlande enheter att via stora inköpsvolymerna få del av de lägre kostnaderna för företagen genom att dessa ger förmånligare inköpsvillkor. I stället kan resultatet bli av de samordnade upphandlingarna att konkurrensen, och därmed inköpsvillkoren, ytterligare försämras på grund av att nya aktörer inte ges möjlighet att bli leverantörer åt stat eller kommun.

#### *Inköpssamordning i tjänstebranscher*

Man bör vidare undvika – som även framgått av avsnittet ovan om inköpssamverkan och konkurrenslagen – att göra stora inköpssamordningar mellan flera upphandlande enheter, t.ex. på riks- eller länsnivå, som rör tjänstebranscher (eller löneintensiva verksamheter). Det gäller särskilt då en stor del av företagen enbart bedriver verksamhet på lokala marknader inom t.ex. en kommun. I sådana branscher finns inte normalt utpräglade stordriftsfördelar vilket medför begränsat utrymme för lägre priser vid stora inköpsvolymerna.

En inköpssamordning mellan flera kommuner på t.ex. länsnivå som rör exempelvis godstransporter med lastbil eller företagshälsovård och där det inte finns möjlighet att anta anbud på delar av entreprenaden, t.ex. för en enskild kommuns behov, kan medföra att de lokala företagen i dessa branscher inte kan konkurrera om inköpen.<sup>272</sup> Effekten kan bli oförmånliga inköpsvillkor.

#### *Infrastruktur, utrustning m.m.*

För att öka konkurrensen vid upphandling av entreprenader kan ibland krävas att myndigheten behåller eller erbjuder entreprenören

---

<sup>272</sup> Av intresse är resultatet av en undersökning om entreprenadmaskintjänster som gjorts av Statens pris- och kartellnämnd (SPK) och som publicerats i rapporten Marknaden för entreprenadmaskintjänster – prissättning och struktur (1984:3). Undersökningen, som är av äldre datum men har stort intresse från konkurrenssynpunkt, visar att det genomsnittliga priset i ett län med ett dominerande schaktkooperativ var signifikant högre än i ett län där sådan dominans inte fanns. Det kan därför vara viktigt att man analyserar marknadsförhållandena innan man bestämmer sig för samordnade upphandlingar och i detta fall på länsnivå.

anläggningar av infrastrukturkaraktär och som behövs för att kunna utföra uppdraget. Det innebär att det som upphandlas är enbart driftfunktioner. En sådan inriktning aktualiseras kanske främst på regionala eller lokala s.k. upphandlingsmarknader (t.ex. avfallstransporter, busslinjetrafik samt måltidsverksamhet och vårdområden som förutsätter särskild utrustning, fastigheter eller lokaler m.m.).

I sådana fall har anbudsgivare eller entreprenören i många fall ett begränsat antal offentliga aktörer (kunder) som beställare/köpare av tjänsten. I detta fall kan företaget bedöma att den ekonomiska risken att göra nödvändiga investeringar är för hög innan man vet om man kommer att vinna anbudstävlingen. Om den upphandlande enheten tillhandahåller berörd anläggning eller utrustning kan effekten bli flera anbudsgivare och ökad konkurrens.

I många fall tillhandahåller för närvarande offentliga beställare anläggningar av infrastrukturkaraktär. Inom exempelvis den regionala busslinjetrafiken, som upphandlas av de kommunala trafikhuvudmännen (se avsnitt 2.2.2), förekommer att det i avtalet mellan huvudmannen och trafikföretaget stipuleras att garage, reparationsverkstäder m.m. skall (utifrån den överenskomna ersättningen) disponeras av det trafikföretag som vinner nästa anbudstävlan. Det kan vara viktigt då busslinjetrafiken är en upphandlingsmarknad med hög marknadskoncentration. Regeringen tillsatte under 2001 en utredning om kollektivtrafiken, bl.a. med hänsyn till att trafikhuvudmännens entreprenadkostnader i vissa fall stigit kraftigt under år 2000 och början av år 2001 efter genomförda anbudstävlingar.

Avfallstransporter är en annan upphandlingsmarknad på det kommunala området som förutsätter kostnadskrävande investeringar, bl.a. förbränningsanläggningar och specialfordon (utan alternativ användning), för berörda företag. Av intresse är en studie som gjorts av Statens pris- och konkurrensverk (SPK).<sup>273</sup> Undersökningen visar att de privata företagen som utförde uppdragen på entreprenad åt kommuner hade i genomsnitt 25 procent lägre kostnader än motsvarande verksamhet som drevs i kommunal regi.

---

<sup>273</sup> Sophämtning i kommunal och privat regi – Marknadsstruktur, konkurrens och kostnader (1991:6)

De privata företagens intäkter från avfallstransporterna var dock i nivå med kostnaderna för de avfallstransporter som utfördes i kommunal regi. Med andra ord kom inte en skälig andel av den högre effektiviteten hos de privata företagen jämfört med kommunernas egenregi-verksamhet kommuninvånarna till del. Här fanns brister i konkurrensen. Vid sidan av en hög marknadskoncentration var den genomsnittliga avtalstiden för entreprenaderna närmare tio år.<sup>274</sup> Av betydelse var också de anläggningar/investeringar som krävdes för att klara kommunens begärda åtagande.

*Uppdelning anbud, kombinatoriska anbud m.m.*

Vidare är det viktigt att avtalsperioden inte blir för lång med hänsyn till intresset av att upprätthålla en effektiv konkurrens. Andra åtgärder som kan öka antalet anbudsgivare kan gälla att en beställning delas upp i mindre delar, eller att utförningen av förfrågningsunderlaget ger utrymme för att lämna anbud på delar av uppdraget. Lyckade exempel på sådana upphandlingar finns bl.a. på busslinjetrafikområdet<sup>275</sup> och vid anläggningsentreprenader.<sup>276</sup>

Här kan uppmärksammas en undersökning<sup>277</sup> som gäller Vägverkets upphandling av vägmarkeringar och som publicerades i november 1998. Rapporten behandlar bl.a. förutsättningarna att öka konkurrensen vid dessa upphandlingar. Av rapporten framgår att med hänsyn till rådande marknadsförhållanden kan det vara en fördel att dela upp beställningen i flera delar, låta företag ge anbud på en eller flera delar och koppla anbuden till varandra (kombinatoriska anbud).

---

<sup>274</sup> Vid hög marknadskoncentration och bristande konkurrens på s.k. upphandlingsmarknader, dvs. områden där enbart kommuner eller landsting är beställare, kan det vara viktigt från konkurrenssynpunkt att den offentliga aktören behåller en del av verksamheten i egen regi och inte låter entreprenörer bedriva hela verksamheten. Därvid ges bättre förutsättningar för kommunen att upprätthålla beställarkompetensen. Vidare har kommunen möjlighet att jämföra entreprenörens anbudspriser med kostnaderna för den egna verksamheten och vid behov utöka denna.

<sup>275</sup> Vill du vara med och konkurrera om 7000 miljarder kronor?; Kommerskollegium, NUTEK, Sveriges Handelskammare m.fl.

<sup>276</sup> I bilaga 1 beskrivs ett fall som gäller att en offentlig beställares/kommuns planer att få ökad konkurrens vid upphandling av färdtjänst, genom att transporterna indelades i olika distrikt, hindrades av en dominerande aktörs anbudsgivning med stöd av s.k. maktrabatter. Konkurrensverket bedömde att agerandet var i strid med förbudet i konkurrenslagen att missbruka en dominerande ställning.

<sup>277</sup> "Bids and Values" Ph.D. Dissertation, Department of Economics, University of Uppsala, Anders Lunander, 1999 (Undersökningen har delvis finansierats av Konkurrensverket på rekommendation av det forskningsråd för konkurrensfrågor som är knutet till verket.)

Genom att anbudsgivare ges frihet i dessa avseenden vid budgivning kan konkurrensen öka och priserna pressas neråt. En uppföljande studie<sup>278</sup> visar att Vägverket genom att tillämpa den nämnda metoden i två distrikt erhöll lägre anbudspriser. Metoden med kombinatoriska anbud minskar risken för att konkurrensen sätts ur spel genom olaglig kartellbildning bland leverantörer (se avsnitt 7.2.1).<sup>279</sup>

En annan möjlighet att öka konkurrensen vid anbudsgivning är att sprida upphandlingstillfällena över året. Om företag ges möjlighet att avsluta ett uppdrag innan ett nytt aktualiseras kan konkurrensen öka. I detta fall bör dock beaktas om det finns påtagliga sam- eller stordriftsfördelar mellan olika delar av det berörda produktområdet och som medför att anbudsgivare skall ges möjlighet att kombinera anbud för olika delar.

### ***Ramavtalsupphandling – ej preciserade inköpsvolym***

#### *Inledning*

Samordning av inköp med stöd av ramavtal, med ej i förväg preciserad inköpsvolym, har relativt stor omfattning i såväl den statliga som kommunala sektorn. Denna typ av upphandlingar synes även successivt öka. Ett ramavtal kan omfatta en eller flera leverantörer. I vissa fall träffas flera ramavtal på ett område med skilda leverantörer, s.k. parallella ramavtal.

Vid ramavtal görs för närvarande oftast ingen rangordning mellan leverantörerna utifrån resultatet av anbudstävlingen eller någon styrning av inköpen till den leverantör eller de leverantörer som lämnat det förmånligaste anbudet. Detta förhållande sätter konkurrensen delvis ur spel mellan leverantörerna.

---

<sup>278</sup> Vägverkets upphandling av vägmarkering - en test med kombinatorisk anbudsgivning i två regioner, Trade Extensions, Anders Lunander, april 2001

<sup>279</sup> Vägverket (region Mälardalen) avser att använda metoden med kombinatorisk anbudsgivning även för upphandling av asfalteringsarbeten (Inköp & Logistik nr 1/2002).



Inom staten finns ett stort antal s.k. ramavtalsansvariga myndigheter som ingår ramavtal för andra myndigheters räkning.<sup>280</sup> Försäljningen via dessa ramavtal uppgår på årsbasis till sammanlagt ca 4,5 miljarder kronor, varav ca 2 miljarder kronor avser ramavtal på data- och IT-området som administreras av Statskontoret. De senare ramavtalen används även av aktörer utanför statsförvaltningen, främst kommuner, vars inköp uppgår till ungefär samma belopp som de statliga myndigheterna, dvs. ca 2 miljarder kronor.<sup>281</sup>

#### *Finansiering av arbetet med ramavtal.*

Inom såväl statsförvaltningen som inom den kommunala sektorn får leverantörerna oftast betala en ersättning till den myndighet, enhet etc. som administrerar ramavtalet. Ersättningen varierar mellan 0,3 och 3 procent av omsättningen i kronor för resp. avtal. Ersättningen eller avgiften bestäms bl.a. med hänsyn till förväntad förbrukning.<sup>282</sup> Det finns inget krav att de intäkter som ramavtalet ger ansvarig myndighet skall högst motsvara kostnaderna för att administrera ramavtalet. Därför kan det bli ett mål i sig att träffa ramavtal och inte ett medel för att minska kostnaderna för inköp.<sup>283</sup> Många myndigheter kan antas ha otillräckliga kunskaper som gäller offentlig upphandling för att kunna genomföra korrekta upphandlingar enligt LOU (se nedan) och använder därför hellre ramavtalen. Avgiften för att utnyttja ramavtalet torde höja försäljningspriserna i motsvarande mån.

---

280 Vilka som är ramavtalsansvariga myndigheter beror delvis på traditioner. En myndighet kan även ha tagit eget initiativ att teckna ramavtal som andra statliga myndigheter får tillämpa. Ramavtal som ingås av en ramavtalsansvarig myndighet kan ibland ha liten anknytning till myndighetens kärnverksamhet. Exempelvis administrerar Rikspolisstyrelsen och Försvarets Materielverk ramavtal som gäller annonser resp. möbler och Lantmäteriverket upphandlar bl.a. bevakningstjänster, korttjänster för bensin, tillbehör vid stationstankning samt kaffe- och dryckesautomater.

281 Uppgift från Kammarkollegiet som svarar för samordningsuppgifter på området för funktionsansvariga myndigheter och ramavtal. Det har ifrågasatts att ramavtal som träffas för de statliga myndigheternas räkning kan tillämpas av en kommun, dvs. en från statsförvaltningen fristående juridisk person. Ett minimikrav får anses vara att kommunen i förväg godkänt att den ramavtalsansvarige myndigheten ingår avtal för kommunens räkning.

282 Inköpskollegan nr1/2001, Kammarkollegiet. Avgiften, som beräknats uppgå till i genomsnitt 1 procent år 2000 för samtliga ramavtal, finansierar även Kammarkollegiets samordningsfunktion på området.

283 Kammarkollegiet har i en skrivelse till regeringen (Justitiedepartementet) den 7 februari 2002 (dnr 19-5865-02) inkl. bifogad promemoria den 5 februari 2002 framhållit att det som idag styr tillkomsten av ramavtal synes vara de ramavtalsansvariga myndigheternas bedömning av om det kan antas bli lönsamt för den ramavtalsansvariga myndigheten att träffa ett ramavtal. Vidare anförts att det således är osäkert i vilken utsträckning statsförvaltningens gemensamma behov har varit avgörande vid prioritering av de områden där ramavtal träffats.

*Andra problem med ramavtal*

Det kan diskuteras om ramavtal i vissa fall kan ses som ett fullbordat upphandlingskontrakt enligt reglerna på upphandlingsområdet.<sup>284</sup> För att tala om ett fullbordat avtal bör samtliga leveransvillkor vara fastställda.

En stor avvikelse mellan prognos och utfall vad avser inköpsvolym kan ha naturliga orsaker, t.ex. att berörda myndigheters verksamhet fick en ändrad inriktning eller omfattning på grund av politiska beslut som inte var kända vid prognostillfället. Vidare kan inte bortses från att en leverantörs ”rabattrappa”, dvs. att rabatterna ökar med större inköpsvolym, kan ge incitament att överskatta framtida inköpsbehov.<sup>285</sup>

Många skäl talar för att anbudsgivning där inköpsvolymerna inte har preciserats medför en press uppåt på anbudspriserna. Ett skäl är att en leverantör måste normalt gardera sig för att man har erforderlig produktions- och leveranskapacitet för att klara de åtaganden som kan följa av att företaget blir antagen som leverantör. Det kan bl.a. innebära att företag måste ingå avtal med underleverantörer som kan svara för en del av den förväntade försäljningen. Detta ställer krav på företagets kapitalförsörjning. Ett annat skäl är att en leverantör som lämnat det förmånligaste anbudet men ändå kommer i andra hand vid beställningen kan minska leverantörens incitament att delta i kommande upphandlingar med försvagad konkurrens som följd.

Små företag får anses ha särskilt svårt att hantera en situation med de ekonomiska risker som följer av en ej preciserad inköpsvolym enligt ramavtal. Detta sägs med hänsyn till att små företag har allmänt sett sämre förutsättningar än stora företag att dels ta affärsrisker, dels få en tillfredsställande kapitalförsörjning och finansiell uthållighet. De små företagen kan även få betala en jämförelsevis hög ränta på lånat kapital, kanske främst på grund av stor riskexponering och dåliga förutsättningar att lämna borgen eller annan form av ekonomisk säkerhet till långgivare.

---

<sup>284</sup> Förslag den 10 maj 2000 till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader; COM(2000) 275 slutlig, 2000/0115(COD)

<sup>285</sup> Konkurrensverket har fått indikationer på att det inom ramen för ramavtalsupphandlingar som gällde kommunerna inom ett län var planerad/utlovad inköpsvolym fem till tio gånger större än utfallet.

I vissa fall fungerar för närvarande produktpriserna i ett ramavtal som ett högstpris, dvs. avtalade priser får inte överskridas men kan underskridas vid en förhandling mellan berörd myndighet och leverantör. Då blir frågan vilken besparing en enskild myndighet gör beträffande kostnaderna för upphandling då avrop från ramavtalet i detta fall förutsätter att myndigheten har en väl fungerande inköpsfunktion. Vidare bör uppmärksammas att centrala lösningar och samordning av myndigheternas inköp kan medföra att produkterna får en ökad grad av likriktning eller att mångfalden i produktutbudet minskar.

#### *Inköpssamordning – nuvarande riktlinjer för statsförvaltningen*

Enligt ett regeringsbeslut (förordning 1998:796) som gäller ramavtal inom staten föreskrivs (2 §) att för "varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden skall det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna." Vidare framhålls att därvid "skall små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar beaktas." Myndigheten är inte bunden till att använda nämnda avtal om den finner att "en annan form av avtal sammantaget är bättre" (3 §).

Den sistnämnda bestämmelsen får anses innebära att regeringen vill öka garantin för att myndigheterna inte gör oförmånliga inköp genom att regelmässigt använda ramavtal som ingåtts av en ramavtalsansvarig myndighet. Mot bakgrund av vad som ovan framförts är det också positivt att myndigheterna vid given förutsättning inte behöver använda ett träffat ramavtal utan kan genomföra egna upphandlingar. Det bör dock framhållas att bestämmelsen i den nämnda förordningen inte medför att risken eliminerats för att myndigheter drabbas av höga inköpskostnader på grund av nuvarande ordning vid inköpssamordning och ramavtal.

Denna slutsats bör se i ljuset av att många myndigheter inte kan bedöma om avtalet är förmånligt för det allmänna och konsumenterna eller helt enkelt inte kan genomföra egna upphandlingar. Det kan bero på att det i vissa fall är resurs- och kostnadskrävande för en myndighet, särskilt små myndigheter (t.ex. myndigheter med mindre än 50 anställda), att följa en marknad med avseende på ändringar av produkttegenskaper och prissättning. Det kan främst gälla tjänstemarknader.

En större beställning av varor eller tjänster innebär bl.a. att krav ställs på offentliga inköpare att ta fram ett förfrågningsunderlag, där produkten är väl preciserade med hänsyn till funktion och kvalitet, och genomföra en upphandling där konkurrensen mellan leverantörerna tas till vara. Det förutsätter att myndigheten, vid sidan av att känna till upphandlingsreglerna, har kunskap om avtal, marknad och konkurrensförhållanden.

Det kan vara svårt för myndigheter, särskilt myndigheter vars kärnverksamhet har föga samband med nämnda kunskaper, att bygga upp och behålla nödvändig kompetens på upphandlingsområdet. Många skäl talar för att även i detta fall kan de små myndigheterna ha särskilt svårt att upprätthålla kompetensen. Det kan därför vara rationellt att en myndighet som under en längre tidsperiod behöver genomföra enbart ett begränsat antal upphandlingar anlitar utomstående expertis i stället för att bygga upp egen inköpskunskap.

#### *Planerade ändringar av EG-direktiv – ramavtal*

För närvarande pågår ett arbete inom EU i syfte att reformera EG:s upphandlingsdirektiv.<sup>286</sup> Kommissionens förslag gäller bl.a. bestämmelser för ramavtal.<sup>287</sup> Här skiljs på två typer av ramavtal. Den ena gäller ramavtal som ingås med endast en leverantör. Här sker sannolikt ingen ändring mot vad som gäller för närvarande. Avrop sker mot ramavtalet utifrån de avtalade leveransvillkoren.

Den andra typen av ramavtal gäller sådana som omfattar flera leverantörer, s.k. parallella ramavtal. Här kan beställaren få två alternativ. Det ena innebär att det i förväg bestäms samtliga leveransvillkor inkl. pris vid framtidens köp eller avrop, dvs. leveransvillkoren får inte ändras vid köptillfället.<sup>288</sup> Det andra alternativet, som aktualiseras när det inte är möjligt eller ändamålsenligt att fastställa alla

---

<sup>286</sup> Förslag den 10 maj 2000 till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader; COM(2000) 275 slutlig, 2000/0115(COD)

<sup>287</sup> Konkurrensverket har med anledning av arbetet med att reformera upphandlingsdirektiven i ett remissyttrande till Finansdepartementet den 22 september 2000 (dnr 749/2000) förordat ändringar av regler vid ramavtal i en riktning som innebär att de negativa effekterna på konkurrensen som följer av nuvarande ordning på området undanröjs eller mildras.

<sup>288</sup> Det är inte ovanligt vid parallella ramavtal att leverantörer erbjuder myndigheter lägre produktpriser vid avrop än det ursprungliga avtalade priset. En orsak till agerandet får anses vara nuvarande ordning för avrop från ramavtal som inte garanterar att den leverantör som givit det förmånligaste säljvillkoren får sälja mest.

villkor i avtalet eller att det inte är lämpligt att fastställa t.ex. det slutliga priset vid inköpstillfället, innebär ett upphandlingsförfarande i två steg.<sup>289</sup>

Det senare innebär att efter att det har bestämts vilka som är godkända som ramavtalsleverantörer utifrån givna kvalitetskrav m.m. genomför myndigheten som vill utnyttja ramavtalet en ny upphandling (ett förenklat upphandlingsförfarande) bland dessa leverantörer. Detta förslag, som kan få stor betydelse från konkurrenssynpunkt och bl.a. vid samordnade upphandlingar på data och IT-området, minskar konkurrensproblemen med ramavtalsupphandlingar som bl.a. omfattar en väsentlig del av den berörda branschens omsättning.

### *Förslag*

Vad som ovan sagts om ramavtalen och de planerade ändringarna av EG-bestämmelserna leder till slutsatsen att en översyn bör göras av inköpssamordningen inom statsförvaltningen. Översynen bör ingå i planen som gäller en samlad konkurrensstrategi för statsförvaltningen. (Se avsnitt 8.3.8.)

Vidare bör framhållas att små företag kan behöva samarbeta i större utsträckning för att bli ett konkurrenskraftigt alternativ vid offentlig upphandling och inte minst vid inköpssamordning bland flera beställare. Sådant samarbete kan ske i betydande utsträckning utan att konkurrensen begränsas i strid med konkurrenslagen (6 §).

I bilaga 1 ges information om konkurrensreglerna och förutsättningarna för samverkan mellan små företag bl.a. vid offentlig upphandling. Det kan i förekommande fall vara viktigt att beställaren i förfrågningsunderlaget klargör vilka krav som ställs på företagets samarbetsformer utifrån givna krav på utförande, servicenivå etc. och ansvar för avtalets fullgörande.

---

<sup>289</sup> I dag förekommer att ramavtalsleverantörer och andra leverantörer erbjuder lägre pris vid myndigheternas inköp än det pris som gäller enligt det berörda ramavtalet. Det talar för en ej fungerande konkurrens vid ramavtalsupphandlingen.

## 8 Hur kan den konkurrensutsatta delen av ekonomin öka?

### 8.1 Konkurrensmodellen

#### **Bedömning**

En ökning av den konkurrensutsatta delen av ekonomin förutsätter bl.a. en konkurrensutsättning av verksamheter som drivs av stat och kommun samt att statsmakterna avvecklar monopol genom regelreformer.

Det krävs bl.a. kunskapsuppbyggnad och en lång förberedelsestid för att konkurrensutsätta verksamheter som drivs av stat eller kommun.

Införande av konkurrens och tillämpning av konkurrenslösningar är i många fall det bästa alternativet för att nå ett effektivare resursutnyttjande, ökad mångfald och hög kvalitet på varor och tjänster till nytta för det allmänna och konsumenterna. Konkurrens och tävlan kan dock givetvis inte omfatta alla aktiviteter i samhället.

Medan det tidigare främst var de statiska effekterna av en fungerande konkurrens, t.ex. lägre kostnader och större produktion, som betonades fokuseras numera intresset alltmer på de dynamiska effekterna såsom effektiv resursfördelning, innovationer eller nya lösningar. De statiska effekterna av konkurrens har klart empiriskt stöd. De dynamiska effekterna är mindre väl utredda men senare års forskning ger visst belägg för att en större grad av konkurrensutsättning har positiva effekter på tillväxt<sup>290</sup>.

Konkurrensmodellens kärna ligger i köparens möjlighet att på en marknad välja och förkasta alternativ som tillfredsställer ett visst behov. Genom valet gynnas den säljare som erbjuder det alternativ som bäst överensstämmer med köparens preferenser. Alternativen är emellertid inte bestämda en gång för alla. Konkurrensmodellen innefattar att incitament ges att utveckla nya lösningar som får möjlighet att tävla med de befintliga. Gynnsamma förutsättningar för etablering, tillgång till riskkapital, transparenta eller tydliga

---

<sup>290</sup> Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa, Ekonomirådets rapport 2002, Braunerhjelm, Ganslandt, Nyberg m.fl., SNS

regler samt regler som kan undanröja konkurrensbegränsande åtgärden är exempel på viktiga faktorer som ger förutsättningar för en väl fungerande konkurrens.

Uppföljning av regelreformerade marknader och studier av konkurrenslösningar i den offentliga sektorn visar på övervägande positiva effekter för samhällsekonomin och konsumenterna. Det finns även stöd för att införande av konkurrens på områden där det finns nationella mål har gett kostnadsbesparingar för det allmänna vid en oförändrad eller högre kvalitet på tjänsterna än tidigare. Konkurrenslösningar kräver dock – vilket framgår av denna rapport – noggranna förberedelser, genomtänkta regler och uppföljning av utvecklingen för att rätta till önskade effekter. Detta gäller inte minst vård- och omsorgstjänster som omfattas av ett flertal regler som styr etablering och tjänsternas kvalitet med avseende på liv, hälsa och säkerhet.

Viktiga förutsättningar för att en konkurrensutsättning skall lyckas är att det finns stabila regler, att reglerna är förutsebara och innebär hög rättssäkerhet för aktörerna samt att beställare och konsumenterna har tillräcklig information om alternativen för att kunna göra ett aktivt val. Erfarenheterna från områden där det införts konkurrens, genom regelreformer eller på annat sätt, visar att det kan behövas fler regler än tidigare för att uppnå en väl fungerande konkurrens.

Dessa kompletterande regler kan vara – vid sidan av LOU, konkurrenslagen och nuvarande särslagstiftning för elmarknaden, post och tele, yrkestrafiken, vård, omsorg, skola m.m. – av riktlinjenatur och gälla syftet med konkurrenslösningar, organisation, kostnadsredovisning m.m. för verksamheten. Sådana riktlinjer, som främst bör tas fram av de offentliga aktörerna i rollen som beställare och företrädare för medborgarna (konsumenterna), tillämpas redan av flera kommuner och landsting.

Det behövs också särskilda kunskaper hos den som svarar för konkurrensutsättningen. Det kan gälla – vid sidan av kunskap om och erfarenheter av konkurrenslösningar, upphandlings- och stödregler etc. – kunskaper om den aktuella marknaden (marknadskoncen-

tration, grad av konkurrens, produktutbud, prissättning m.m.) och avtalsrätt.<sup>291</sup>

Det krävs därför särskilda åtgärder (kunskapsuppbyggnad, samordning av specialistkompetens m.m.) och en lång förberedelsestid för att konkurrensutsätta verksamheter som drivs av stat eller kommun. I många fall behövs det säkert externt stöd. Inriktningen och omfattningen av erforderliga åtgärder kan variera något för statsförvaltningen, i detta fall främst den verksamhet som drivs i myndighetsform, jämfört med kommuner och landsting.

Inom statsförvaltningen får man arbeta på ett annat sätt än i kommuner och landsting eftersom formerna för styrning och finansiering skiljer sig åt och statliga myndigheter i allmänhet har betydligt färre anställda. Av betydelse är också att myndighetsutövning (lagtillämpning m.m.) och närliggande uppgifter svarar för en större del av verksamheten.

I den kommunala sektorn finns större erfarenhet av konkurrenslösningar än inom statsförvaltningen och även nätverk som stöder införandet av konkurrens. Svenska Kommunförbundet, som många år följt kommunernas tillämpning av konkurrenslösningar, har i början av 2001 initierat ett relativt omfattande konkurrensprogram som syftar till att stödja kommunernas arbete, bl.a. genom att via samverkan mellan kommuner underlätta spridningen av erfarenheter och fördjupa kunskaperna på området.

Landstingsförbundet och landstingen har gemensamt bildat Landstingens upphandlingsgrupp som verkar för utveckling, samverkan och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet. Vidare har de 14 landsting, som i olika stor utsträckning tillämpar beställar-/utförarmodellen för sin verksamhet, bildat nätverk bland tjänstemän resp. politiker. Beställarnätverket för tjänstemän arbetar för närvarande med ett projekt som rubricerats Beställarstrategier vid mångfald bland utförare. Det bakomliggande syftet är att beställare, med hänsyn till utvecklingen mot ett ökat antal utförare inom hälso- och sjukvården, behöver utveckla sin förmåga att skapa ett sammanhållet vårdssystem.

---

<sup>291</sup> Se Konkurrensverkets yttrande den 5 mars 2001 (dnr 162/2001) till Riksdagens revisorer över deras rapport Regeringskansliets upphandling av konsulter (Rapport 2000/01:6).



De skillnader som finns mellan den kommunala sektorn och statsförvaltningen med avseende ”konkurrensomognad” skall inte överdrivas. Det kan dock finnas skäl för statliga myndigheter att ta del av erfarenheter som vunnits inom den kommunala sektorn.

För att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin förutsätts således att det finns väl utformade regler för att vårda konkurrensen, att det inte finns onödiga hinder för etablering och att reglerna för företagandet är enkla och långsiktigt stabila. Vidare handlar det om att ändra eller komplettera regler för att öka andelen varor och tjänster som konkurrensutsätts vid offentlig upphandling. Sådana frågor har behandlats i kapitel 7.

Det kan även gälla att öka inslaget av konkurrens på områden där statliga myndigheter, kommuner och landsting driver verksamhet. En ökning av den konkurrensutsatta delen av ekonomin förutsätter vidare att statsmakterna slopar regler som ger en aktör rätt att ensam tillhandahålla varor och tjänster på ett visst område. Det senare har i denna rapport benämnts regelreformer.

## 8.2 Konkurrensstrategi för stat och kommun

### **Bedömning**

Konkurrensutsättning av verksamhet som drivs inom statsförvaltningen och av kommuner och landsting förutsätter långsiktiga planer.

En konsekvent tillämpning av regelrätta upphandlingar av varor och tjänster och konkurrensutsättning av verksamheter inom statsförvaltningen i syfte att minska det allmännas kostnader eller att effektivisera egen bedriven verksamhet får anses förutsätta en gemensam eller samlad upphandlings- eller konkurrensstrategi inom staten.

En sådan plan kan innefatta riktlinjer för renodling av myndigheternas verksamhet, uppföljning av myndigheters uppdragsverksamhet (produktförsäljning till andra aktörer), krav på transparens (särredovisning av kostnader och intäkter för konkurrensutsatt verksamhet) samt samverkan inom statsförvaltningen som gäller upphandling och vissa konkurrensfrågor. En del av dessa frågor har i viss utsträckning behandlats i statliga utredningar, rapporter m.m.

Det finns även starka skäl för kommuner och landsting att ta fram en samlad plan som rör konkurrensfrågor. Planen kan behandla konkurrensfrågor med koppling till fem områden. Dessa frågor utvecklas i avsnitt 8.4.

#### *Avgränsning av offentligt bedriven verksamhet*

De konkurrensfrågor som tas upp i avsnitt 8.3 och 8.4 och som rör stat resp. kommun har avgränsats att främst gälla sådan verksamhet som utförs i det allmännas tjänst. Sådan verksamhet bedrivs normalt inte i första hand med utgångspunkt från ett vinstsyfte. I de flesta fall kan dessa två kriterier, allmänintresset och ett sekundärt vinstintresse, vara relevant för avgränsning av den offentliga verksamhet som åsyftas. Den närings- och uppdragsverksamhet som bedrivs av statliga myndigheter och kommunala aktörer kan dock vara svår att inrymma i denna definition. Det kan även sägas att det inte alltid är helt lätt att med utgångspunkt från offentliga aktörers årsredovisningar, statliga rapporter, betänkanden, kommunallagen m.m. klassificera den offentliga verksamheten med avseende på begrepp som myndighetsuppgifter, affärsverksamhet, konkurrensmarknad, vinstsyfte m.m.

På det statliga området berörs i denna rapport, med hänsyn till nämnda urvalskriterier, i första hand statliga myndigheter inkl. affärsverk. Här finns dock även statliga bolag som klassificerats utifrån sådana kriterier. Dessa bolag har fått (legal) ensamrätt på ett område men bedriver även annan produktförsäljning i konkurrens med privata företag. I några fall ingår myndighetsutövning i verksamheten.

På det kommunala området styrs i princip all kommunal verksamhet, oavsett om denna drivs i förvaltnings- eller bolagsform, av kommunallagen (1991:900). Viktiga rättsprinciper som styr den kommunala verksamheten är lokaliseringsprincipen, dvs. en kommun eller landsting skall bedriva verksamhet inom sina geografiska gränser, och självkostnadsprincipen vid prissättning. Vidare får en kommun endast driva näringsverksamhet under förutsättning att den tillhandahåller allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt

medlemmarna i kommunen och att verksamheten inte primärt drivs med ett vinstsyfte.<sup>292</sup>

Kommunal verksamhet skiljer sig således från privat, och i många fall statlig, näringsverksamhet genom att syftet med denna inte skall vara att generera vinster, att verksamheten skall vara till för allmännyttan och skall i första hand riktas till kommunmedlemmarna. Det råder dock inte vinstförbud i kommunal verksamhet. I förarbetena till kommunallagen anges att man inom vissa kommunala områden, bl.a. hamnverksamhet, utgår från att verksamheten ger vinst. Detta får dock inte vara huvudsyftet med verksamheten.

### 8.3 Konkurrensfrågor inom statsförvaltningen

#### 8.3.1 Riktlinjer för statlig verksamhet

##### **Bedömning**

Statens uppgifter skall renodlas. De uppgifter som inte tillhör kärnverksamheterna bör avvecklas eller överlåtas till någon annan huvudman. Konkurrensutsatt verksamhet bör normalt inte bedrivas i myndighetsform.

I den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98: 136) och i regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000) anges mål och riktlinjer för den statliga verksamheten. I programmet föreslås åtgärder för en utveckling av förvaltningen på lång sikt. I regeringens skrivelse till riksdagen den 30 augusti 2001 (2000/01:151) ges information om utvecklingen inom statsförvaltningen mot bakgrund av handlingsprogrammet.<sup>293</sup>

Centrala budskap i dessa dokument är att statens uppgifter skall renodlas och uppgifter som inte tillhör statens kärnverksamhet

<sup>292</sup> Särskilda undantag från berörda kommunalrättsliga principer har gjorts för elmarknaden från den 1 januari 1996, dvs. tidpunkten för elmarknadsreformen då konkurrens infördes vid produktion och försäljning av el.

<sup>293</sup> Med statsförvaltningen avses i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet de statliga myndigheterna och affärsverken, dvs. samtliga statliga enheter med undantag för de statliga bolagen. I denna rapport tas inte upp frågor som rör dessa bolag med undantag för när dessa bedriver monopolverksamhet inkl. myndighetsutövning med stöd av beslut (lagstiftning, förordning m.m.) av statsmakterna.

avvecklas eller överlåtas till någon annan. Vidare understryks att det statliga åtagandet måste omprövas med stor omsorg i syfte att öka effektiviteten i verksamheten. Nyckelord är bl.a. resultatfokusering, kvalitets- och kompetensutveckling.

I skrivelsen till riksdagen framhåller regeringen att det gäller att komma till rätta med effektivitetsproblem som beror på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade och har överlappande uppgifter. Regeringen eftersträvar en avgränsning av statens verksamhet. Syftet är bl.a. att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheter och mellan dessa och andra rättssubjekt. De uppgifter som inte tillhör kärnverksamheterna bör avvecklas eller överlåtas till någon annan huvudman. Därutöver framhålls att konkurrensutsatt verksamhet normalt inte bör bedrivas i myndighetsform.

Statskontoret har i rapporten Marknadsliknande verksamhetsformer i staten (1997)<sup>294</sup> diskuterat vad som kan anses vara de statliga myndigheternas kärnverksamhet. Konkurrensverket anser i likhet med Statskontoret att till sådan verksamhet hör verksamheter såsom myndighetsutövning<sup>295</sup> och planerings- och beställarfunktioner men att verksamheter som är av generell stödnatur ligger utanför kärnverksamheten. Det kan gälla fastighetsskötsel (fastighetsunderhåll inkl. reparationer, städning m.m.) och egen tryckning av broschyrer, rapporter och årsredovisningar som ges ut i relativt stora upplagor.

Slutsatsen blir att till en statlig myndighets kärnverksamhet hör inte att utföra näringsverksamhet som bedrivs på en konkurrensmarknad. Sådan verksamhet skall normalt inte drivas i myndighetsform utan i annan organisations- eller associationsform, t.ex. som bolag, eller överförs till annan huvudman. Det är en förutsättning för att komma till rätta med effektivitetsproblem i statsförvaltningen, vilket är ett av flera syften med det förvaltningspolitiska programmet.

---

<sup>294</sup> Rapporten gjordes på uppdrag av Förvaltningspolitiska kommissionen vars arbete utmynnade i betänkandet Myndighet eller marknad – Statsförvaltningens olika marknadsreformer (SOU 1997:38).

<sup>295</sup> Som framgår av avsnitt 1.2 kan det i vissa fall vara svårt att avgöra vad som tillhör den direkta myndighetsutövningen. Här finns en del ”gräzonsaktiviteter” (utredningar m.m.) som utgör ett led i myndighetsutövningen eller ett underlag för myndighetens beslut.

### 8.3.2 Uppdragsverksamhet och inköp

#### **Bedömning**

Myndigheterna har i ökad utsträckning börjat sälja produkter på konkurrensmarknader. Statsförvaltningens totala försäljning, exkl. offentlighetsrättsliga avgifter m.m., till kunder utanför myndighetsfären uppgick till ca 25 miljarder kronor år 2000, varav affärsverken svarade för ca 13 miljarder. Försäljning mellan myndigheter (främst tjänster) uppgick till omkring 10 miljarder.

Statliga myndigheter och affärsverk (och i vissa fall statliga monopolföretag) har de senaste 10 åren i ökad utsträckning, i likhet med kommuner och landsting, börjat bedriva uppdragsverksamhet åt externa kunder, t.ex. andra myndigheter och privata företag. I många fall finns andra aktörer, främst privata företag, som säljer samma eller liknande produkter.

Utvecklingen speglas i ett stort antal skriftliga klagomål till Konkurrensverket och Konkurrensrådet från främst små företag (se avsnitt 7.2.2). Konkurrensrådet har de senaste åren haft anledning att göra fördjupade analyser av effekterna på konkurrensen av offentliga aktörers agerande.<sup>296</sup> En bidragande orsak till klagomålen är att företagen misstror myndigheter i rollen som affärsidkare eller konkurrent, kanske främst med hänsyn till att myndighetens verksamhet finansieras med skattemedel.<sup>297</sup>

Statsförvaltningen är i många fall en stor inköpare av varor och tjänster. Inköpen görs från andra myndigheter och från externa leverantörer. I det följande redogörs för omfattningen av statsförvaltningens producent- och beställarroll.

<sup>296</sup> Betänkandet Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117). Konkurrensrådets yttranden över klagomålen finns utlagda på rådets hemsida; [www.konkurrensradet.org](http://www.konkurrensradet.org).

<sup>297</sup> Av intresse är en undersökning som har gjorts vid Umeå Universitet (Maria Bengtsson m.fl.) för Underprissättningsutredningen (Konkurrens i balans, SOU 1995:105 Bilaga 3). Undersökningen bygger på fallstudier av konkurrens mellan kommunala förvaltningar och privata företag. Företrädare för kommunerna resp. företagen talade inte samma språk om sådant som marknad, rättvis konkurrens och företagande och hade liten förståelse eller insikt om varandras roller. Skillnaderna var så stora att man kan tala om en kulturkrock.

### Försäljning

Statskontoret har, på uppdrag av regeringen, kartlagt den statliga uppdragsverksamheten. Enligt Statskontoret uppgick de totala intäkterna för uppdragsverksamheten till ca 20 miljarder kronor 1998.<sup>298</sup> Affärsverken svarade för 13 miljarder kronor. Det finns ett stort och brett utbud av statliga kommersiella tjänster och endast en del av dessa tjänster hör enligt Statskontoret naturligen samman med myndigheternas kärnverksamhet.

Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) uppgick statsförvaltningens totala försäljning av varor och tjänster – exkl. offentligrättsliga avgifter – till 56 miljarder kronor år 2000, varav affärsverken svarade för 13 miljarder kronor.<sup>299</sup> Av den försäljning som kan hänföras till myndigheter exkl. affärsverk avsåg ca 31 miljarder kronor försäljning mellan myndigheter. Affärsverkens försäljning (exkl. SJ:s försäljning där uppgift saknas) till myndigheter uppgick till ungefär 200 miljoner kronor.

Av den totala försäljningen mellan myndigheter på 31 miljarder kronor utgjorde mer än hälften eller 18,8 miljarder kronor Försvarets Materielverks (FMV) inköp av försvarsmateriel för främst Försvarsmaktens räkning. Till dessa inköp var kopplat konsulttjänster – produktutveckling, planerings- och beställarfunktioner m.m. – på drygt 2 miljarder. Resterande del – omkring 10 miljarder – var hyror 4,8 miljarder, konsultuppdrag 4 miljarder och utbildning på 0,8 miljarder.

Statsförvaltningens totala försäljning, exkl. offentligrättsliga avgifter m.m., till externa kunder år 2000 uppgick således till ca 25 miljarder (56-31), varav affärsverken och myndigheterna svarade för ca 13 resp. 12 miljarder. Större delen av affärsverkens intäkter kan hänföras till Statens Järnvägar (SJ).<sup>300</sup> Stora enskilda intäktsposter hos myndigheterna, exkl. affärsverken, var konsultuppdrag på

---

<sup>298</sup> Resultatet av undersökningen redovisas i rapporten Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter (2000:16). Statskontorets undersökning omfattar totalt 119 myndigheter, fyra affärsverk och 21 länsstyrelser samt 39 statligt hel- eller delägda bolag som säljer varor och tjänster i konkurrens med privata företag. Dessa bolag bedriver verksamhet som har inslag av monopol och myndighetsuppgifter. Bolag som drivs på helt kommersiella grunder på en konkurrensmarknad ingår inte i undersökningen.

<sup>299</sup> Det fanns fyra affärsverk år 2000. Dessa var Luftfartsverket, SJ, Sjöfartsverket och Svenska Kraftnät. SJ:s olika verksamheter bolagiserades den 1 januari 2001.

<sup>300</sup> Av det redovisade beloppet för affärsverk svarade SJ för ca 11,4 miljarder, Luftfartsverket 1,4 miljarder och Sjöfartsverket för 72 miljoner kronor.

närmare 6 miljarder samt utbildnings- och forskningsuppdrag på 2,7 resp. 1,9 miljarder. Dessa poster utgörs både av intäkter som rör myndigheternas mellanhavanden med varandra och intäkter som erhållits för uppdrag som utförts åt kunder utanför statsförvaltningen.

Statskontorets och ESV:s redovisade belopp för den statliga uppdragsverksamheten omfattar som framgått inte samma population. Det finns inte heller en heltäckande definition av uppdragsverksamhet. Statliga myndigheter kan även ha olika uppfattning om vad som är konkurrensutsatt uppdragsverksamhet.<sup>301</sup> Det är vidare svårt att bedöma utvecklingen mellan olika år med hänsyn till strukturändringar inom statsförvaltningen och ändringar av det statliga redovisningssystemet. Myndigheter redovisar heller inte alltid en viss kostnad eller intäkt på samma sätt.

Myndigheternas marknadsorientering kan som regel inte förenas med den syn på myndigheternas verksamhet som kommer till uttryck i det förvaltningspolitiska programmet. I försättningen av detta avsnitt behandlas myndigheternas uppdragsverksamhet från principiella utgångspunkter och i ett konkurrensperspektiv (motiv, effekter m.m.). Den viktigaste frågan har varit vad som bör göras för att komma till rätta med nämnda konkurrens- och effektivitetsproblem.

#### *Beställarrollen – inköp av varor tjänster*

Enligt ESV uppgick statsförvaltningens köp av varor och tjänster exkl. hyror och investeringar år 2000 till totalt ungefär 85 miljarder kronor. FMV, Försvarsmakten och Fortifikationsverket (förvaltare av statens fastigheter) svarar tillsammans för ca 35 miljarder kronor. Beloppet utgör både köp från externa leverantörer och interna köp mellan nämnda tre myndigheter. FMV:s kostnader för anskaffning av försvarsmaterial uppgick som nämnts till 21 miljarder inkl. vissa tjänster. Av statsförvaltningens inköp utgjorde

---

<sup>301</sup> Som exempel kan nämnas den statliga myndigheten SMHI. Av Statskontorets rapport Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3) framgår att SMHI har en omfattande tjänsteförsäljning. Denna har av myndigheten indelats i bl.a. uppdrags- resp. affärsverksamhet. En stor del av intäkterna som hänförs till affärsverksamhet gäller uppdrag åt andra myndigheter (bl.a. Luftfartsverket och Sjöfartsverket) utan inslag av konkurrens. Av rapporten framgår att myndighetens terminologi i sammanhanget kan ifrågasättas.

4,5 miljarder avrop via statliga ramavtal som administreras av ett flertal upphandlings- eller ramavtalsansvariga myndigheter.

### 8.3.3 Motiv för uppdragsverksamhet

**Bedömning**

Det är ofta myndigheterna själva som beslutat att bedriva uppdrags- eller affärsverksamhet.

Vad finns det för motiv för statliga myndigheter att bedriva uppdrags- eller affärsverksamhet? Ett stort antal rapporter från Riksdagens revisorer, Statskontoret m.fl. belyser den frågan (se bilaga 3). Även klagomålsärenden som handlagts av Konkurrensverket och Konkurrensrådet<sup>302</sup> kan ge förklaringar. Enligt Statskontoret saknas påfallande ofta ett externt motiv.<sup>303</sup> Att man ändå bedriver verksamheten beror alltså på rent interna motiv.<sup>304</sup>

Konkurrensverkets erfarenheter är att myndigheter har mycket olika uppfattningar om uppdragsverksamhet och konkurrens. Det synes vara relativt vanligt att en myndighet som utför uppdrag åt en annan myndighet eller privata företag ser detta som en naturlig anknytning till sin myndighetsroll. Någon undersökning om vad verksamheten får för effekt på andra företag som tillhandahåller liknande produkter har de inte gjort.

Andra myndigheter inser att de bedriver en affärsverksamhet i konkurrens med andra aktörer men har föga förståelse för att myndigheten kan ha en gynnad position. En tredje kategori av myndigheter söker vägar för att mildra eller lösa aktualiserade konkurrensproblem. Det finns givetvis också myndigheter, t.ex. inom rätts- och skatteväsendet, som överhuvudtaget inte har någon konkurrensstörande verksamhet eller att denna är försumbar.

---

<sup>302</sup> Konkurrensrådets syn på klagomålen finns redovisade i betänkandet Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) och rådets yttranden finns utlagda i fulltext på dess hemsida [www.konkurrensradet.org](http://www.konkurrensradet.org).

<sup>303</sup> Staten som Kommersiell aktör (2000:16)

<sup>304</sup> Avgiftsförordningen (1992:191) reglerar myndigheternas möjligheter att ta ut avgifter. En huvudregel är att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller ett särskilt beslut av regeringen (3 §).



En bidragande orsak till att myndigheter börjat sälja produkter på en konkurrensmarknad kan vara att statsmakterna har minskat antalet regler som i detalj styr inriktningen av enskilda myndigheters verksamhet. I stället finns regler av riktlinjekaraktär. Det har varit ett led i statsmakternas strategi under 1990-talet att ersätta detaljstyrning med målstyrning. Här kan man t.ex. peka på myndigheternas ökade ansvar för personal- och lokalförsörjning.

Motiven för statliga myndigheter att starta eller utvidga uppdragsverksamheten har i många fall stora likheter med motiven för motsvarande utveckling inom den kommunala sektorn.

- I takt med att den statliga verksamheten omorienterats eller dragits ner på grund av statsmakternas beslut har intresset ökat för att kompensera lägre budgetintäkter med andra intäkter. Därmed kan myndigheten mildra problem som är förknippade med att minska verksamhetens omfattning.
- Myndigheten har fått ledig kapacitet som ger utrymme för att skapa merintäkter genom att erbjuda tjänster till externa aktörer. Merintäkterna kan finansiera investeringar eller nyanställningar, bl.a. på områden som tillhör myndighetens kärnverksamhet eller på områden där man bedömer att resurserna är otillräckliga.
- Myndigheten anser att det är intressant att konkurrera eller mäta sig med andra aktörer (privata företag m.fl.) på ett område där man har hög kompetens.

Riksrevisionsverket och ESV har i rapporterna Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet (1997:61) resp. Att styra avgiftsbelagd verksamhet (1999:16) tagit upp frågan varför staten bedriver kommersiell eller konkurrensutsatt verksamhet.

Ett motiv kan enligt RRV vara att samhället har behov av verksamheten och att staten bedriver den. Ett annat motiv är att verksamheten möjliggör ett effektivt resursutnyttjande hos myndigheten. Ett tredje anfört motiv är att det finns kompetens och andra förutsättningar hos myndigheterna att bedriva viss verksamhet. Inget av dessa motiv kan sägas överensstämma med uttalandena i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och inriktningen av myndigheternas verksamhet.

ESV redovisar liknande motiv i sin rapport. Myndighetens anslagsfinansierade verksamhet kan enligt ESV ge biprodukter som efterfrågas. Myndigheten kan också anse att uppdragsverksamheten ger möjlighet att upprätthålla en tillräcklig allmän kompetens. Ett tredje motiv enligt ESV är att det är samhällsekonomiskt lönsamt och fördelningspolitiskt önskvärt att bedriva uppdragsverksamhet i geografiska områden där det inte är ekonomiskt lönsamt och det därför inte finns någon producent.

Inte heller dessa motiv är med hänsyn till myndigheternas roll enligt det förvaltningspolitiska programmet särskilt relevanta. Det kan ibland finnas argument för ESV:s tes att ”staten skall gå in när näringslivet viker”. Det bör dock normalt inte vara en förstahandslösning att staten börjar driva verksamhet i egen regi enbart av det skälet att det inte är möjligt att bedriva en verksamhet på affärsmässigt basis. Statsmakterna har möjlighet att välja en konkurrens- eller marknadslösning, vilket även görs i vissa fall.

Här kan erinras om att statsmakterna valt att inte ge ett statligt företag ensamrätt att driva interregional tågtrafik som inte kan bedrivas på kommersiell basis. I stället upphandlas trafiken genom anbudstävlan som administreras av en statlig myndighet, Rikstrafiken. Andra exempel är utbyggnaden av bredband i landet och kassaservice i glesbygd.

Offentliga utredningar har föreslagit lösningar som innebär att en statlig aktör svarar för investeringen i bredband resp. kassaservicen. Konkurrensverket har i stället förordat marknads- eller konkurrenslösningar. Det innebär i det förstnämnda fallet att företag på marknaden ges möjlighet att investera i bredband. Om det visar sig att marknaden inte kan tillgodose efterfrågan i glesbygden kan statliga insatser motiveras, såsom efterfrågestimulans, upphandling eller licenser (koncessioner).<sup>305</sup> Initialt bör man undvika att ge

---

<sup>305</sup> Konkurrensverkets yttrande den 16 september 1999 (dnr 510/1999) till Näringsdepartementet över Betänkandet Bredband för tillväxt i hela landet (SOU 1999:85). Stöd för konkurrenslinjen ges (indirekt) i rapporten Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:140). Författarna Lars Hultkrantz och Jan-Eric Nilsson framför här tesen att auktioner och ny auktionsteori kan användas för både offentlig tilldelning av rättigheter (licenser) och offentlig upphandling.

statligt stöd till investeringar som inte innebär en effektiv resursanvändning.<sup>306</sup>

Frågan hur man skapar en önskvärd kassaservice i glesbygd har tagits upp i ett par statliga utredningar.<sup>307</sup> Här har föreslagits särskilda stöd till bl.a. Posten eller att detta företag ges ensamrätt att upprätthålla kassaservice. Ett riksdagsbeslut i slutet av 2001 innebär att Posten ges en sådan ensamrätt. Konkurrensverkets har förordat, i likhet med vad som ovan sägs om bredband, att staten upphandlar dessa tjänster. Genom en anbudstävlan minskar risken för onödiga kostnader för det allmänna, som ytterst drabbar konsumenterna. Inom de glesbygdsområden där det saknas aktörer som på rimliga villkor är villiga att åta sig uppdraget kan det bli aktuellt att överväga andra alternativ.<sup>308</sup>

Här bör även nämnas de ökade kraven på statligt och kommunalt stöd till regionalflyg de senaste åren. Därvid avses sådana flyglinjer som inte är lönsamma på företagsekonomiska grunder men där regionalpolitiska skäl talar för att en trafik upprätthålls eller startas. Även i detta fall bör inriktningen vara, om det anses önskvärt att stödja en flyglinje, att det görs en upphandling med anbudstävlan. Det finns erfarenheter av upphandling från andra länder, bl.a. Norge. Rikstrafiken har 2001 föreslagit regeringen att vissa flyglinjer som inte kan drivas på kommersiell grund upphandlas.

#### 8.3.4 Konkurrensproblem

##### **Bedömning**

Myndigheternas uppdragsverksamhet medför konkurrensproblem som främst har drabbat små företag.

Omfattningen av de konkurrensproblem som följer av de statliga myndigheternas uppdragsverksamhet beror bl.a. på den lagstiftning

<sup>306</sup> Frågan om statligt stöd på området behandlas i Konkurrensverkets yttrande den 22 mars 2001 (dnr 1044/2000) till Näringsdepartementet över betänkandet IT-infrastruktur för stad och land (SOU 2000:111).

<sup>307</sup> Kassaservice (SOU 1998:59) och Grundläggande kassaservice, Näringsdepartementet (2001)

<sup>308</sup> Konkurrensverkets yttranden till Näringsdepartementet den 19 maj 1999 (dnr 160/1999) och den 20 augusti 2001 (dnr 551/2001) över betänkandet Kassaservice (SOU 1998:59) resp. promemorian Grundläggande kassaservice

som gäller för kärnverksamheten och om denna innefattar myndighetsutövning. Av betydelse är vidare organisationen av verksamheten samt vilka som är uppdragsgivare: andra myndigheter, privata företag m.fl. Man kan urskilja tre olika förutsättningar för uppdragsverksamhet med avseende på organisation.

- Myndigheten åtar sig uppdrag med viss eller ingen anknytning till myndighetens övriga uppgifter. Uppdragsverksamheten är i olika grad integrerad med övriga myndighetsuppgifter.
- Verksamhet som bedrivs med ensamrätt enligt särskild lagstiftning (legalt monopol) eller utgör myndighetsutövning har bolagiserats. Bolaget säljer även produkter som tillhandahålls av andra företag.<sup>309</sup>
- Myndighetens verksamhet är organiserad enligt beställar-/utförarmodellen (B/U-modellen). Modellen tillämpas av Banverket, som svarar för investeringar i och underhåll av det statliga järnvägsnätet, och Vägverket som har motsvarande uppgifter för det statliga vägnätet.

#### *Brister i regelverket*

B/U-modellen tillämpas i stor utsträckning i den kommunala sektorn (se avsnitt 1.1). Modellen ger möjligheter att konkurrensutsätta myndighetens egen utförarenhet. Myndigheten upphandlar eller beställer således berörda tjänster genom anbudstävlan och den egna utförar- eller produktionsenheten får lämna anbud i konkurrens med andra aktörer.<sup>310</sup> För närvarande finns dock brister i regelverket som innebär att konkurrensen kan sättas ur spel vid en

---

<sup>309</sup> Här ingår även uppdragsverksamhet eller kommersiell försäljning som bedrivs av statliga bolag i de fall deras kärnverksamhet är ett legalt monopol eller innefattar myndighetsutövning. Konkurrensproblemen är desamma, oavsett om uppdragsverksamheten bedrivs i bolags- eller myndighetsform.

<sup>310</sup> Enligt Statskontorets rapport Staten som kommersiell aktör (2000:16) konkurrensutsätter inte Banverket de egna utförarenheterna. De får däremot konkurrera om externa uppdrag där någon annan än Banverket är beställare.

sådan anbudstävling.<sup>311</sup> Detta har tagits upp i avsnitt 7.4.5 om avbruten anbudstävling och interna bud.

Företag som deltar i anbudstävlingar som administreras av myndigheter med enheter som deltar med eget internbud har för närvarande i princip inga möjligheter att få rättelse (skadestånd) om myndigheten i strid med LOU utser den egna enheten som vinnare av anbudstävlingen.

En beställning mellan två statliga myndigheter kan inte anses omfattas av LOU, främst därför att uppdraget eller beställningen är en intern affärstransaktion inom ett och samma rättssubjekt, staten, och därmed inte en upphandling i LOU:s mening. Det innebär att den beställande myndigheten kan köpa uppdrag från andra myndigheter utan att köpet behöver föregås av ett upphandlingsförfarande enligt LOU. Detta minskar den del av den statliga verksamheten som är konkurrensutsatt. Om myndigheten eller affärsverket omvandlas till ett bolag gäller däremot att andra myndigheter inte kan köpa tjänster från bolaget utan föregående upphandlingsförfarande.

Uttalanden av HD i en dom 2001 och som rör internbud inom samma juridiska person innebär dock att det inte helt kan uteslutas att köp mellan två statliga myndigheter i vissa fall omfattas av LOU. (Se avsnitt 7.4.5.)

#### *Konkurrensutsatt uppdragsverksamhet?*

Uppdragsverksamhet används ofta synonymt med konkurrensutsatt verksamhet. Den senare benämningen, som återkommer i ovan nämnda rapporter och betänkanden, är med hänsyn till förutsättningarna för uppdragsverksamheten till stor del missvisande. Uppdragsverksamheten är i praktiken inte konkurrensutsatt i alla delar utan konkurrensen kan ofta helt eller delvis vara satt ur spel. Det beror bl.a. på det sätt verksamheten organiserats och verksamhetens koppling med myndighetsuppgifterna. Till detta kommer vad som

---

<sup>311</sup> I Riksrevisionsverkets rapport Sex år med beställar-/utförarmodellen – en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster (RRV 1998:59) framförs att det finns tecken på att de privata entreprenörernas intresse för att delta i Vägverkets driftsupphandlingar minskar. Enligt RRV kan förklaringen vara att entreprenörerna hyser misstro i fråga om Vägverkets låga lönsamhetskrav. RRV:s bedömning i denna del överensstämmer med det som redovisas i avsnitt 8.3.2 om företagens incitament att konkurrera med myndigheter.

ovan sagts om LOU:s tillämpningsområde vid köp mellan statliga myndigheter.

### *Finansiering*

Det finns flera skäl till att konkurrensen inte kan ske på lika villkor mellan en statlig myndighet och ett privat företag. Här skall bara nämnas ett, de skilda finansieringsförutsättningarna. Statliga myndigheter finansierar verksamheten främst med budget- eller skattemedel och avgifter medan privata företag använder, förutom intäkter från kunderna, lånat och eget riskkapital. De olika förutsättningarna för kapitalförsörjning och risktagande innebär att statliga myndigheter har en konkurrensfördel framför privata konkurrenter.

En myndighet har som regel större trovärdighet hos kunderna än ett privat företag vid upphandling som rör leveranser under en lång tidsperiod. Kunden behöver inte lägga ner resurser på att kontrollera myndighetens betalningsförmåga, restförda skatter etc. eller bedöma om myndigheten klarar skadeståndsanspråk vid försenade leveranser eller riskerar att få lönsamhetsproblem under avtalsperioden och upphöra med verksamheten.

Det är därför svårt eller omöjligt att skapa en väl fungerande konkurrens mellan statliga myndigheter och privata företag. De klagomål som Konkurrensrådet och Konkurrensverket har fått tyder på att det främst är små företag som känt sig förfördelade av myndighetens agerande. Många företag vill att de konkurrensvårdande myndigheterna försöker förmå den statliga aktören att upphöra med verksamheten.

### *Andra konkurrensproblem*

Andra konkurrensproblem har att göra med myndigheternas kundrelationer, korssubventionering, tillgång till nödvändiga faciliteter och direktförsäljning mellan myndigheter.<sup>312</sup>

---

<sup>312</sup> Redovisningen är främst en summering av Statskontorets, Konkurrensrådets, Riksdagens revisorers och Konkurrensverkets iakttagelser som redovisats i olika rapporter och betänkanden (se bilaga 3). Här kan nämnas Statskontorets rapport Staten som kommersiell aktör (2000:16) och Konkurrensrådets betänkande Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117).

- Myndigheten kan subventionera uppdragsverksamheten med budgetmedel som avsatts för kärnverksamheten.
- Myndigheten kan kombinera sina myndighetsuppgifter med uppdragsverksamhet, vilket ger en direktkanal till kunderna och därmed ett övertag över konkurrenterna. I de fall som aktualiserats har myndigheten, i vissa fall statliga bolag, monopol eller en dominerande ställning på området.<sup>313</sup>
- Myndigheten säljer sina tjänster direkt till en annan myndighet. Konkurrenterna får i många fall tävla om sådana uppdrag genom ett anbudsförfarande.
- Vissa myndigheter förfogar ensamma över en strategisk eller nödvändig facilitet, t.ex. tekniska grunddata, som får anses vara en del av den samhälleliga infrastrukturen, och konkurrerar med andra aktörer på ett område som förutsätter tillgång till denna facilitet.<sup>314</sup> Problemen rör konkurrenternas tillgång till uppgifter som enbart myndigheten förfogar över, priserna för uppdragsverksamheten och grunddata samt konkurrenternas beroende av myndigheten.

Till detta kommer att vissa myndigheter bedriver en stor del av sin verksamhet utan konkurrens från andra aktörer men utför uppdrag

<sup>313</sup> Detta gäller bl.a. de statliga företagen Bilprovningen AB och Apoteket AB. Bilprovningens fördel förstärks av företagets myndighetsutövande roll vid fordonsbesiktningar. Ett annat exempel är konkurrensen mellan veterinärer anställda av Jordbruksverket och privatpraktiserande veterinärer främst på området för sällskapsdjur. Konkurrensrådet har i ett yttrande den 24 februari 2000 pekat på att Jordbruksverkets myndighetsroll och nuvarande organisation skapar konkurrensproblem och föreslagit att myndighetsuppgifterna organisatoriskt åtskiljs från de statliga veterinärernas verksamhet. Ett ytterligare exempel på sammanblandning av myndighetsutövning och näringsverksamhet tas upp av NOU i ett remissyttrande till Näringsdepartementet den 19 juni 2001 (dnr 2001/0078-22) över Konkurrensrådets betänkande (SOU 2000:117). NOU pekar på konkurrensnedvridningar med koppling till lagen om kulturminnen (1988:950) och länsstyrelsernas beslut om vem som skall få utföra ett visst arkeologiuppdrag. Nuvarande ordning innebär att det kan tillämpas ett upphandlingsförfarande om ett visst uppdrag men att det är möjligt för berörda myndigheter att i efterhand utse en annan utförare än den som vunnit anbudstävlingen utifrån reglerna i LOU utan att rättelse kan komma till stånd. Även Konkurrensverket har haft anledning att uppmärksamma berörda konkurrensproblem.

<sup>314</sup> Som exempel kan nämnas Lantmäteriverket, geografisk information/kartdatabaser, och SMHI, grunddataproduktion. Statskontoret publicerade i början av 2002 rapporten Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3). Statskontoret föreslår att SMHI:s verksamhet delas i en myndighet och ett kommersiellt bolag. Vidare föreslås en gradvis konkurrensutsättning av myndighetens uppdragsverksamhet för att verksamheten i framtiden helt skall kunna avvecklas. Statskontoret föreslår även att SMHI får i uppdrag att öka tillgången till sådana data som är nödvändiga för att producera meteorologiska tjänster. Konkurrensverket har i ett yttrande den 11 mars 2002 (dnr 107/2002) till regeringen (Miljödepartementet) ställt sig bakom förslagen.

åt externa kunder. Ett företag som bedriver monopolverksamhet som finansieras i särskild ordning och därutöver säljer produkter på en konkurrensmarknad har fördelar med avseende på finansiering och affärsmässigt risktagande jämfört med konkurrenter vars hela verksamhet bedrivs i en konkurrensmiljö.

### *Sektorsansvariga myndigheters dubbla roller*

Några av dessa konkurrensproblem illustreras i en rapport om Lantmäteriverket från Riksdagens revisorer.<sup>315</sup> Lantmäteriverkets uppdrags- eller affärsverksamhet, som har koppling till myndighetens kärnverksamhet, har expanderat utan att erforderliga åtgärder genomförts för att hindra att konkurrensen snedvrids. Revisorerna föreslår bl.a. en bolagisering av delar av Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet.<sup>316</sup> Det kan nämnas att det också finns förslag att bolagisera Vägverkets produktionsenheter för att tydligare skilja Vägverkets beställarfunktion från producentrollen. Konkurrensverket har stött förslaget.<sup>317</sup>

Konkurrensverket har i olika sammanhang pekat på nackdelarna från konkurrenssynpunkt med att sektorsansvariga myndigheter, t.ex. inom transportområdet, både har myndighetsfunktioner och utför kommersiella tjänster utan att dessa roller hålls tydligt åtskilda.<sup>318</sup> Rollfördelningen blir i regel tydligast om den kommersiella verksamheten får egen kostnads- och intäktsredovisning

---

<sup>315</sup> Det nya Lantmäteriet (2000/01:10), Riksdagens revisorer

<sup>316</sup> Konkurrensverket har i ett yttrande (dnr 508/2001) till Riksdagens revisorer den 20 augusti 2001 ställt sig bakom revisorernas förslag. I yttrandet framhålls att en bolagisering av uppdragsverksamheten minskar risken för att Lantmäteriverkets finansiering anses oförenlig med statsstödsreglerna (se avsnitt 7.3.1).

<sup>317</sup> Konkurrensverkets yttranden den 30 mars 2000 (dnr 173/2000) till Näringsdepartementet över Utredning om bolagisering av Vägverket Produktion och Vägverket Konsult och den 25 mars 1999 (dnr 942/1998) över Riksrevisionsverkets rapport Sex år med beställar-/utförarmodellen – en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster (RRV 1998:59)

<sup>318</sup> Sektorsansvariga myndigheter på transportområdet är Luftfartsverket, Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket. Konkurrensverket har i rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag* (2000:1) föreslagit att myndighetsuppgifter och kommersiell eller konkurrensutsatt verksamhet i förekommande fall separeras från myndighetsuppgifterna.

I Finansdepartementets rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader – Sverige (november 2001), som överlämnats till Kommittén för ekonomisk politik i EU, uppges att Luftfartsverket genomgått flera organisationsförändringar som bl.a. inneburit att verket internt separerat sina roller.



och eget resultatansvar. Det kan förutsätta att verksamheten drivs i bolagsform.

#### *Begränsa uppdragsverksamheten*

Konkurrensrådet har framhållit att myndigheternas internproduktion av stödtjänster för den egna verksamheten bör dimensioneras enbart för det egna behovet och inte för extern försäljning.<sup>319</sup> Instruktioner för de statliga myndigheterna uttrycker en restriktiv syn på sådan försäljning men försäljningen är ändå betydande.

Den statliga uppdragsverksamheten och de konkurrensproblem den medför hindrar tillväxt av små företag. Statskontoret framhåller att ungefär en fjärdedel av 158 undersökta offentliga aktörerna uppfyller kriterier för när den konkurrensutsatta verksamheten har en märkbar och sannolikt negativ inverkan på marknadens funktionsätt.<sup>320</sup>

Riksdagens revisorer har i december 2001 presenterat en förstudie över statliga myndigheters agerande på konkurrensmarknader.<sup>321</sup> Studien belyser önskade effekter för såväl myndigheter som konkurrerande företag. Revisorerna har beslutat att göra en fördjupad granskning av hur några utvalda myndigheter hanterar en kombinerad affärs- och myndighetsroll. Denna undersökning beräknas vara klar under hösten 2002.

### 8.3.5 Konkurrensutsättning och kostnadsbesparingar

#### **Bedömning**

Uppskattningar indikerar att verksamhet inom statsförvaltningen till ett värde av omkring 40 - 45 miljarder kronor skulle kunna konkurrensutsättas. Detta sägs med reservation för svårigheterna att beräkna vad som är möjligt att uppnå i praktiken.

<sup>319</sup> Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117)

<sup>320</sup> Staten som kommersiell aktör (2000:16). Undersökningen omfattar 119 myndigheter inkl. fyra affärsverk och 21 länsstyrelser samt 39 statligt hel- eller delägda bolag.

<sup>321</sup> Myndigheter på marknaden (2001/02:9)

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet är som nämnts ett nyckelord renodling, dvs. myndigheternas uppgifter skall begränsas till vad som benämns kärnverksamhet. Det innebär som huvudregel att uppdragsverksamhet på en konkurrensmarknad bör drivas i bolagsform eller avvecklas. Sådana åtgärder är av konkurrensvårdande natur och löser effektivitetsproblem som beror på bristande förutsättningar att få till stånd en konkurrens på lika villkor mellan myndigheter och privata företag.

En inriktning av myndigheternas verksamhet som svarar mot målet i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet kan ta lång tid att genomföra.<sup>322</sup> Vidare innebär troligen en renodling av verksamheten ökade krav på en väl utvecklad beställarfunktion.

Stora delar av den verksamhet som bedrivs inom statsförvaltningen är i praktiken inte möjlig att konkurrensutsätta. Det gäller myndighetsutövning och sannolikt i flertalet fall uppgifter som gränsar till myndighetsutövning, främst beställar- samt vissa planeringsfunktioner, som kan anses ingå i kärnverksamheten. Vidare finns naturliga monopol<sup>323</sup>, i allmänhet nät- eller infrastrukturanknutna tjänster, som inte är möjliga att konkurrensutsätta.

#### *Inköp, uppdragsverksamhet och stödfunktioner*

Det finns fyra, delvis överlappande, områden inom statsförvaltningen som har särskilt intresse från konkurrenssynpunkt. Inom dessa områden kan antingen verksamheter konkurrensutsättas eller konkurrensinslaget utvidgas till att gälla en större del av verksamheten.

---

<sup>322</sup> Myndigheten kan ha gjort investeringar som behövs för uppdragsverksamheten och ett omedelbart upphörande med verksamheten kan medföra ekonomiska förluster. Myndigheten kan också ha träffat långsiktiga avtal med uppdragsgivaren. Ett exempel finns i Konkurrensrådets yttrande (dnr 30/01) den 3 december 2001 över ett klagomål mot Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). SLU bedrev kommersiell försäljning av vissa rutinanalyser, härstamningskontroller för hästar, i konkurrens med andra företag. Rådet bedömde att detta inte var förenligt med SLU:s verksamhet men pekade på att SLU redan hade träffat ett avtal med kunden. Därför rekommenderade Konkurrensrådet att SLU avvecklar tjänsten när avtalet löper ut om tre år.

<sup>323</sup> Exempel på naturliga monopol i Sverige är transport av el på näten och distribution av hetvatten i rörledningar, fjärrvärme. Drift och underhåll av näten kan dock konkurrensutsättas genom ett upphandlingsförfarande. (Se avsnitt 2.3.)

- Inköp av varor och tjänster från externa leverantörer och andra statliga myndigheter på totalt ca 85 miljarder kronor år 2000. Här inryms den statliga inköpssamordningen med ramavtal som uppgår till ca 4,5 miljarder. I detta fall upphandlas varor och tjänster utan att inköpsvolymen preciseras.
- Inköpen från statliga myndigheter uppgår till ca 31 miljarder kronor. I detta belopp ingår omkring 21 miljarder som avser försvarsmateriel och anknutna tjänster som köps av FMV för andra myndigheters räkning, främst Försvarmakten.
- Uppdragsverksamhet som gäller försäljning till kunder utanför statsförvaltningen omsätter ca 25 miljarder kronor. Drygt 11 miljarder av detta belopp hänförs till SJ.
- Stödfunktioner – reception inkl. växel, tryckeri, lokal- och fastighetservice m.m. Verksamheten beräknas omsätta ungefär 25 miljarder kronor.

Statsförvaltningens och de statliga bolagens köp av varor och tjänster från externa leverantörer avser bl.a. konsulttjänster, försvarsmateriel och IT-stöd. Till detta kommer den interna försäljningen inom statsförvaltningen, dvs. försäljning av varor och tjänster mellan myndigheter, som har beräknats uppgå till ca 10 miljarder exkl. försvarsmaterial (31-21). Det finns inga uppgifter om hur stora inköp som görs av statliga bolag som är upphandlande enheter enligt LOU.

Det är oklart i vilken utsträckning myndigheternas uppdragsverksamhet är konkurrensutsatt men sannolikt är konkurrensen från andra aktörer ofta svag med hänsyn till de konkurrensproblem som finns. För att mildra konkurrensproblemen, bl.a. för de små företagen, krävs att det läggs fast vissa principer och regler av konkurrensvårdande natur eller att uppdragsverksamheten avvecklas.

Därutöver finns möjlighet att konkurrensutsätta verksamhet som i dag bedrivs av myndigheter i egen regi genom att, i likhet med vad som ofta gäller i den kommunala sektorn, tillämpa entreprenadlösningar med stöd av beställar-/utförarmodellen. Detta görs av vissa myndigheter och kanske främst Vägverket. Andra verksamheter som kan konkurrensutsättas genom upphandlingsförfarande, och i många fall utan tillämpning av denna modell, är myndigheternas stödfunktioner.

Ytterligare exempel på verksamhet som kan konkurrensutsättas är drift- och underhåll av fastigheter som ägs av staten och som hyrs av statliga myndigheter m.fl. Enligt Riksdagens revisorer<sup>324</sup> kan större delen av kostnaderna för drift och underhåll hänföras till statliga myndigheter och bolag<sup>325</sup> som utför större delen av verksamheten i egen regi utan konkurrens från andra aktörer. I den kommunala sektorn är det vanligt att sådan verksamhet konkurrensutsätts. Revisorerna föreslår att regeringen bör klargöra att hyresmodellens utformning skall vara föremål för förhandlingar mellan parterna. Vidare föreslås att regeringen i budgetprocessen bör beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.<sup>326</sup>

De redovisade fyra områdena som gäller myndigheternas uppdragsverksamhet, inköp av varor och tjänster inkl. köp mellan myndigheter samt kostnaderna för myndigheternas stödfunktioner svarade år 2000 tillsammans för ca 135 miljarder. Konkurrensverket har uppskattat att 40 - 45 miljarder avser verksamhet som skulle kunna konkurrensutsättas, främst genom upphandling med anbuds-tävlan, eller avskiljas från myndigheterna. Inköpssamordning med ramavtal har inte tagits med.

Det har därvid antagits att myndigheternas inköp från externa leverantörer och mer än hälften av uppdragsverksamheten, 15 miljarder, är konkurrensutsatt. Vidare har antagits att hälften av internförsäljningen mellan myndigheter, exkl. försvarsmateriel, och större delen av stödfunktionerna kan konkurrensutsättas.

#### *Kostnadsbesparingar och effektivitetshöjande åtgärder*

Erfarenheterna visar att införande av konkurrens i den kommunala verksamheten medfört lägre kostnader, omprövning av verksamheter och ökad fokusering på verksamhetens kvalitet. Det finns även exempel på att enbart planer om att införa konkurrens i verksamheten medfört att denna blivit effektivare. Mycket talar för att

---

<sup>324</sup> Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:2)

<sup>325</sup> Berörda aktörer är Statens Fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB och Specialfastigheter AB.

<sup>326</sup> Som ett argument mot att hyresgästerna får ansvaret för driftfunktioner (fastighetsunderhåll m.m.) har anförts att underhållet kan bli eftersatt. Detta argument är inte övertygande. Frågor om underhåll kan parterna komma överens om.

liknande positiva effekter skulle kunna uppnås med ett ökat inslag av konkurrens inom den statliga förvaltningen.

De kostnadsbesparingar som uppnåtts vid konkurrensutsättning av offentlig verksamhet och upphandling med anbudstävlan uppgår ofta till mellan 10 och 20 procent (se avsnitt 4.2). Om man uppnår minst lika stora kostnadsbesparingar vid ett ökat inslag av konkurrens i den statliga förvaltningen som i den kommunala sektorn skulle kostnaderna för statlig verksamhet som konkurrensutsätts kunna minska med 3 - 4 miljarder kronor på årsbasis. Det bör dock framhållas att siffrorna måste omges med vissa reservationer såsom att det inte råder en ej fungerande konkurrens vid konkurrensutsättningen.

Kostnadsbesparingar kan även uppnås genom effektivare upphandling och inköpssamordning. Om även effektivitetsproblem som kan förknippas med statlig uppdragsverksamhet blir lösta, bl.a. genom att den statliga verksamheten renodlas, kan de positiva effekterna för samhällsekonomin förstärkas.

För att uppnå dessa kostnadsbesparingar och en ökad effektivitet krävs dock att statsmakterna, vid sidan av att ändra upphandlingsreglerna, tar initiativ till en samlad plan eller konkurrensstrategi.

### 8.3.6 Krav på transparens – särkostnadsredovisning m.m.

#### **Bedömning**

Det bör skapas ökad transparens för myndigheternas uppdragsverksamhet.

#### **Förslag**

- Särredovisa kostnader och intäkter för uppdragsverksamheten eller bedriv denna i en egen resultatenhet.
- Ange i årsredovisningen de uppdragsgivare (kunder) som debiterats mer än fem prisbasbelopp, aktuellt produktområde och om uppdraget erhållits efter direktupphandling eller en anbudstävlan.
- Integrera i vissa fall uppdragsverksamheten med annan näringsverksamhet inom staten eller bolagisera verksamheten.

Statsmakterna ställer av lättförklarliga skäl höga krav på att statliga myndigheter använder allmänna medel effektivt. I detta inryms att

myndigheten inte använder budgetmedel för att sätta låga priser vid konkurrens med andra aktörer eller på annat sätt snedvrider konkurrensen. Konkurrenterna är i många fall små företag som har samma eller ett liknande produktutbud som myndigheten.

Det kan även hävdas att statliga aktörer bör vara ett föredöme vad avser etiska krav på verksamheten. Det bör t.ex. innebära att myndigheten inte utnyttjar rollen som tillsynsmyndighet, lagtillämpare etc. på ett visst område genom att sälja produkter som har koppling till myndighetens kärnverksamhet och som redan säljs av andra aktörer.

Som huvudregel bör gälla att näringsverksamhet som bedrivs av statliga bolag och myndigheter med legal ensamrätt eller i monopolform utifrån andra förutsättningar bör fullt ut särredovisas (kostnader och intäkter) i årsredovisningen.<sup>327</sup> Det ger information om verksamhetens lönsamhet och skälig avgiftsnivå. Jämförelser (benchmarking) med annan verksamhet på området ger indikationer om verksamheten bedrivs effektivt.

Det bör vidare ställas höga krav på transparens och insyn i uppdragsverksamhet eller produktförsäljning som bedrivs i konkurrens med andra aktörer. Det är rimligt att verksamheten har en egen resultatredovisning, dvs. en (sär)redovisning av kostnader och intäkter, som medtas i myndighetens årsredovisning.<sup>328</sup> Detta bör gälla under förutsättning att uppdragsintäkterna sammantaget överstiger ett visst belopp, förslagsvis 500 000 kronor på årsbasis. ESV har under 2001 har tagit fram en handledning för myndigheternas kostnads- och priskalkylering.<sup>329</sup>

Vidare bör myndigheten i årsredovisningen redovisa de uppdrag som överstigit ett förutbestämt belopp, t.ex. fem prisbasbelopp eller

---

<sup>327</sup> Exempelvis SJ AB:s ensamrätt att bedriva persontrafik på den lönsamma delen av järnvägsnätet (större delen av den interregionala persontrafiken), statliga aktörers verksamhet som rör fastighetsunderhåll och transport av el på nätet.

<sup>328</sup> Kraven på kostnadsredovisningen inom statsförvaltningen regleras i förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag (2000:605). Den direkta utformningen av resultatredovisningen för ett specifikt uppdrags- eller verksamhetsområde synes oftast bestämmas inom ramen för budgetdialogen mellan berört departement och myndigheten. Ett exempel på detta är att regeringen (Näringsdepartementet) i regleringsbrevet den 18 december 2001 för Vägverket ålagt myndigheten att för varje kvartal redovisa resultatet för Vägverkets produktionsverksamhet skiljt från Vägverkets övriga verksamhet.

<sup>329</sup> ESV:s rapport Sätt rätt pris! – Handledning i prissättning och kalkylering (2001:11)

ca 189 500 kronor under en tolv månaders period.<sup>330</sup> Därvid anges produktområde, vem eller vilka som är uppdragsgivare och hur uppdragen erhållits: efter direktupphandling (se avsnitt 7.4.3) eller efter anbudstävlan enligt LOU.

En sådan redovisning ger information om när myndigheten agerar i konkurrens med andra aktörer och underlag för beslut om verksamhetens framtida inriktning och omfattning, beslut som kan tas av myndigheten eller som följer av budgetdialogen mellan departement och myndighet.<sup>331</sup> De redovisade åtgärderna får anses förutsätta att det tas fram en definition på uppdragsverksamhet.

Om det i något fall anses önskvärt att behålla en viss uppdragsverksamhet bör särskilda åtgärder vidtas i syfte att skapa konkurrensneutralitet. Man kan bilda en särskild resultatenhet inom myndigheten med egen kostnads- och intäktsredovisning. Det ger möjlighet att följa uppdragsverksamhetens lönsamhet. Frågan om resultatenheter utvecklas vidare i avsnitt 8.3.7.

Alternativa lösningar för uppdragsverksamhet är – vid sidan av att myndigheten upphör med verksamheten eller att anställda startar eget (avknoppning) – att verksamheten integreras med annan näringsverksamhet inom staten eller bolagiseras.<sup>332</sup>

---

<sup>330</sup> Regeringen överlämnade den 26 februari 2002 ett förslag (lagrådsremiss) om ändringar av LOU till lagrådet. Ett förslag innebär att beloppsgränsen för direktupphandling, dvs. inköp av varor och tjänster utan föregående anbudsförfarande, skall vara fem prisbasbelopp. Ändringarna av LOU föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

<sup>331</sup> Krav på transparens som rör offentliga företag och stöd är ett ämne som diskuterats inom ramen för samarbetet inom EU. Insynsfrågor på området regleras i EG:s direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1998, det s.k. transparensdirektivet. Det har genomförts ändringar av direktivet vid flera tillfällen, bl.a. genom direktiv den 30 september 1993 (93/84/EEG) resp. den 26 juli 2000 (2000/52/EG).

<sup>332</sup> Se t.ex. Riksdagens revisorers rapporter Bilprovningen, fordonskontrollen och trafik-säkerheten (2000/01:2) och Det nya Lantmäteriet (rapport 2000/01:10) samt Statskontorets rapporter Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration - förutsättningarna för en ombildning av Statens pensionsverk från myndighet till bolag (2001:19) och Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3). Frågorna tas även upp i Konkurrensverkets rapport Konkurrens vid försäljning av läkemedel (1999:4).

Ett exempel på renodling av statlig verksamhet återfinns i en proposition (prop. 2001/02:39) till Riksdagen om det helägda statliga Svenska Lagerhusaktiebolaget. Regeringen vill ha tillstånd att vid lämplig tidpunkt sälja hela eller delar av statens aktieinnehav i Lagerhuset som har närmare 200 anställda. Motiven för det statliga ägandet är enligt propositionen till stor del inte längre giltigt efter riksdagens beslut 1995 att väsentligt minska beredskapslagren.

### 8.3.7 Stödfunktioner och internköp

#### **Bedömning**

Konkurrensutsättning av myndigheternas stödfunktioner och internköpen mellan myndigheter ställer krav på en väl utvecklad kostnadsredovisning och i vissa fall ändringar av myndighetens organisation. Den statliga revisionen bör i större utsträckning uppmärksamma myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet, bl.a. med hänsyn till kraven på renodling och särkostnadsredovisning.

Till de verksamheter som kan konkurrensutsättas hör som nämnts stödfunktioner – t.ex. lokalvård, tryckeriverksamhet, drift av IT-system och reception – och inköp. Statliga myndigheter köper produkter (främst tjänster) av varandra till betydande belopp. I dessa fall finns en stor potential för att öka inslaget av konkurrens och garantera ett effektivare resursutnyttjande.

#### *Stödfunktioner*

Statskontoret föreslog 1994 att regeringen skulle ta initiativ till att pröva om uppgifter som utfördes av myndigheter i egen regi kunde upphandlas.<sup>333</sup> Bakgrunden var bl.a. att den totala volymen köpta tjänster som andel av det totala anslaget för statlig förvaltning, var oförändrad eller ca 10 procent mellan budgetåren 1988/89 och 1992/93. Enligt Statskontoret var kostnaden för lokalvård som myndigheter upphandlat i konkurrens i genomsnitt 22 procent lägre än kostnaderna för lokalvård som bedrevs i egen regi.

Statskontoret föreslog att regeringen skulle införa obligatorisk konkurrensupphandling av stödtjänster i statsförvaltningen när det årliga värdet av tjänsten översteg 500 000 kronor. Detta förslag kom inte att genomföras. Av intresse är dock att regeringen i budgetpropositionen 1996/97:01 behandlade möjligheten att effektivisera den statliga verksamheten och därvid framhöll (sid. 143) att "fortsatta ansträngningar bör göras för att genom anbudsupphandling och andra marknadsliknande lösningar åstadkomma en effektivare verksamhet".

---

<sup>333</sup> Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn (1994:26)



Troligen har endast ett begränsat antal myndigheter konkurren-  
utsatt sina stödfunktioner. Konkurrensetsättningen har sannolikt i  
de flesta fall inneburit att tjänsterna upphandlats i konkurrens på  
marknaden och att privata företag svarar för verksamheten. Det  
behöver inte innebära stora ansträngningar från myndighetens sida  
att göra sådana upphandlingar. Myndigheten måste dock ha kun-  
skap om marknader, upphandling och berörda regelverk för att  
minimera risken för att syftet med upphandlingen inte nås.

Det kan vidare behövas incitament och stöd för att genomföra kon-  
kurrensetsättningen. Denna fråga tas upp nedan i samband med den  
statliga organisationen på området för offentlig upphandling och  
konkurrens.

#### *Köp mellan myndigheter*

Av rättspraxis framgår att köp av varor och tjänster mellan en  
kommun och en enhet inom kommunen inte är en upphandling i  
LOU:s mening. Det är dock inte klart om detta alltid gäller vid köp  
mellan två statliga myndigheter. För närvarande torde myndig-  
heterna i de flesta fall köpa tjänster direkt från varandra utan inslag  
av konkurrens (anbudstävlan). Det kan inte uteslutas att dessa  
direktinköp under vissa förutsättningar omfattas av LOU. I en del  
andra EU-länder, bl.a. Danmark, skall överenskommelser om  
uppdrag mellan två myndigheter som tillhör olika departement  
föregås av ett upphandlingsförfarande. (Se avsnitt 7.4.5.)

Om statsmakterna vill sätta press på kostnader och priser kan ett  
medel vara att se till att LOU tillämpas vid köp mellan myndig-  
heter. Ett beslut med denna innebörd kan behöva föregås av en  
undersökning om det finns specifika skäl att undanta något pro-  
duktområde. FMV:s inköp av förvarsmateriel från externa leve-  
rantörer för andra myndigheters räkning är ett sådant undantag. Ett  
underlag för att besluta om ytterligare undantag kan vara de upp-  
gifter som intas i myndigheternas årsredovisningar på grund av den  
ovan föreslagna redogörelsen för myndigheternas uppdragsverk-  
samhet.

Ett ökat inslag av konkurrens inom statsförvaltningen kan medföra,  
förutom en effektivare resursanvändning, att verksamhet som inte  
tillhör myndighetens kärnverksamhet får andra utförare eller att  
myndighetens eventuella överkapacitet minskar eller försvinner.  
Det är i linje med det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.

### *Resultatenheter*

Om köpen mellan myndigheterna utsätts för konkurrens bör den verksamhet som berörs inordnas i en resultatenhet. Detta bör som regel även gälla uppdragsverksamheten. Det skall vara enkelt att följa enhetens ekonomiska resultat och upptäcka om verksamheten subventioneras med budgetmedel som skall finansiera myndighetens övriga verksamhet (korssubventionering).

På en resultatenhet ställs krav av främst redovisningsteknisk natur som kan medföra vissa begränsade merkostnader. Verksamheten bör därför ha en viss omfattning eller omsättning innan en sådan enhet bildas. I betänkandet Konkurrens i balans (SOU 1995:105) föreslogs i fråga om kommunala enheter en minimiomsättning på 25 prisbasbelopp, dvs. för närvarande omkring 9 miljoner kronor. Det framgår inte direkt vilka krav som skulle ställas på kostnadsredovisningen och som kunde motivera en så pass hög beloppsgräns. Det finns skäl som talar för att beloppet bör sättas betydligt lägre.

Betänkandet Konkurrens på lika villkor (SOU 2000:117; kap. 8) ger underlag för ett ställningstagande i detta fall och vilka kostnader som skall hänföras till resultatenheten. En kostnads- och priskalkylering med hög träffsäkerhet förutsätter att det finns en resultatenhet med egen kostnadsredovisning.

Resultatenheter bör bildas också vid konkurrensutsättning av egenregi-verksamhet. När det gäller exempelvis fastigheter innebär det att kostnader för drift och underhåll exkluderas från myndigheternas (hyresgästernas) hyra och att myndigheterna kan upphandla berörda tjänster via anbudstävlan. En nyckelfråga är hur väl redovisningssystemen speglar kostnaderna för berörd verksamhet och att denna, som i fallet med fastighetsunderhåll, kan jämföras med andra aktörers priser. Det förutsätter att verksamheten preciseras eller avgränsas med avseende på tjänsteinnehåll och kvalitet.

### *Särkostnadsredovisning*

Om man av någon anledning inte bildar resultatenheter bör man i stället ha en väl utvecklad särkostnadsredovisning. Redovisningssystemen ger i många fall inte korrekt information om den totala kostnaden för olika verksamheter. Det är dessutom vanligt att flera verksamheter drivs tillsammans inom samma förvaltning eller bolag

och med gemensamt utnyttjande av personal och lokaler. Det finns därmed risk för att den icke konkurrensutsatta verksamheten får ekonomiskt stödja eller subventionera den konkurrensutsatta. Denna subvention kan leda till en prissättning som inte täcker verksamhetens kostnader.

Det är normalt en grannlaga och resurskrävande uppgift att kontrollera hur priser förhåller sig till kostnader för olika verksamheter. Detta gäller särskilt när olika verksamheter bedrivs inom samma organisation. Konkurrensverket har erfarenheter av detta problem vid utredningar av ifrågasatt underprissättning i strid med konkurrenslagen.

En ändamålsenlig kostnadsredovisning är dock långt ifrån tillräcklig för att hindra konkurrenssnedvridande korssubventionering mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Det beror bl.a. på svårigheterna att fördela gemensamma kostnader (samkostnader) – exempelvis administrations-, lokal- och kapitalkostnader – på olika produkter (kostnadsbärare) på ett sätt som motsvarar den faktiska resursanvändningen. I stället måste man tillämpa mer eller mindre osäkra fördelningsmetoder och göra godtyckliga bedömningar.

En särredovisning får därför ses som en andrahandslösning. Fortsatt hög prioritet bör ges åt arbetet med att renodla myndigheternas verksamhet med utgångspunkt från det förvaltningspolitiska programmet. Vidare bör den statliga revisionen i större utsträckning uppmärksamma myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet inkl. uppdragsverksamhet, bl.a. med hänsyn till kravet på renodling och särkostnadsredovisning.

### 8.3.8 Inköpssamordning och ramavtal

#### **Förslag**

- Gör en samlad utvärdering av inköpssamordningen med ramavtal.
- Uppdra åt de ramavtalsansvariga myndigheterna att bl.a.:
  - redovisa effekterna av inköpssamordningen med avseende på priser och kvalitet,
  - belysa konkurrensen vid upphandlingen (antal anbudsgivare, marknadsposition m.m.) och
  - redovisa hur förutsättningarna för små och medelstora företag att delta i upphandlingen har beaktats med hänsyn till gällande bestämmelser.

En viktig del av den statliga upphandlingen av varor och tjänster är de inköp som görs med stöd av ramavtal där inköpsvolymerna inte preciseras i förväg. För dessa svarar som tidigare redovisats ett antal ramavtalsansvariga myndigheter (se avsnitt 7.4.6). Dessa ramavtal omsätter totalt omkring 4,5 miljarder kronor med undantag för vissa kommunala köp eller avrop.<sup>334</sup>

I denna rapport har redovisats flera nackdelar med avtalen från konkurrenssynpunkt som verkar i prishöjande riktning. Det har dock inte gjorts någon samlad utvärdering av fördelar och nackdelar med de olika ramavtalen. De upphandlings- eller ramavtalsansvariga myndigheterna bör få i uppgift att för gällande avtal beräkna vilken effekt inköpssamordningen haft på produktpriser och kvalitet samt vilka kostnader myndigheterna haft för att administrera inköpen och göra avrop från avtalen. Till dessa kostnader skall läggas de sannolikt högre produktpriser som följer av det ersättnings- eller provisionssystem som tillämpas av de ramavtalsansvariga myndigheterna.

Myndigheterna bör också belysa konkurrenssituationen vid upphandlingen med hänsyn till antalet anbudsgivare och deras styrkeposition (marknadsandel). Vidare bör förutsättningarna kommenteras för små och medelstora företag i berörda branscher att delta i

<sup>334</sup> Det tillkommer ca 2 miljarder som gäller de statliga ramavtalen för data- och IT-produkter med kommuner och landsting som beställare.

upphandlingen. I den förordning (1998:796) som gäller de statliga ramavtalen har denna fråga fått särskild uppmärksamhet.

En uppskattning bör göras av administrationskostnaderna för avropande myndigheter jämfört med individuella upphandlingar och med hänsyn till de större möjligheter som finns att beräkna eller precisera inköpsvolymen. Kostnaden för att ta fram förfrågningsunderlag, en vanligtvis stor kostnadspost, bör beräknas utifrån förutsättningen att myndigheterna kan samarbeta om detta även om var och en för sig genomför upphandlingen. Sådana utvärderingar av ramavtal är viktiga av minst två skäl.

För det första kan myndigheterna, i de fall avtalen innebär kostnadsbesparingar, uppmuntras att i ökad utsträckning använda avtalen. För det andra kan man inte bortse från att ett viktigt incitament för upphandlingsansvariga myndigheter att träffa ramavtal kan vara den nuvarande formen för att finansiera kostnaderna för upphandlingen. Finansieringsformen utesluter inte att myndigheten överkompenseras. Det innebär att det kan träffas ej önskvärda ramavtal med hänsyn till marknadens struktur- och konkurrensförhållanden och som inte gynnar det allmänna.

Det kan i vissa fall vara svårt att fullt ut analysera för- och nackdelar med ramavtal. Det är dock inget tungt argument för att överhuvudtaget inte göra sådana analyser. Det redovisade förslaget till utvärdering av ramavtalen bör kunna förbättra underlaget för statmakterna att välja strategi eller inriktning på området för samordnade inköp inom statsförvaltningen, bl.a. med hänsyn till de ändringar av EG-direktiv som aktualiserats. Av skäl som tidigare redovisats kan det vara ändamålsenligt att satsa resurser på att öka myndigheternas kunskaper om upphandling.

Det finns också skäl att uppmuntra ett ökat samarbete bland myndigheter om upphandling av produkter på områden där det är svårt och resurskrävande att utforma ett förfrågningsunderlag. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att det träffas ett ramavtal för samtliga myndigheter på området. Inriktningen och omfattningen av ramavtalen bör utgöra en viktig del av statens plan för samordning och organisation av konkurrens- och upphandlingsfrågorna. En sådan plan bör ha ett långsiktigt perspektiv.

### 8.3.9 En långsiktig plan

#### **Förslag**

- Ta fram en långsiktig plan för att öka inslaget av konkurrens inom statsförvaltningen.

Det krävs en del förberedelser vid konkurrensutsättning av offentlig verksamhet som drivs i egen regi. Detta framgår inte minst av de studier som gjorts av konkurrensutsättning av kommunala verksamheter. I det följande redovisas förutsättningarna för att tillämpa anbuds-konkurrensmodellen i statlig verksamhet. En utgångspunkt är att myndighetens egenregi-enhet deltar i upphandlingen med eget bud. Vidare ges förslag på regler som bör gälla vid konkurrens-utsättning och till inriktning av det fortsatta arbetet med att införa konkurrens i verksamheter som bedrivs av statliga myndigheter. Förslagen syftar till att minska risken för att införande av konkurrens blir ett mål i sig i stället för ett medel för att effektivisera verksamheten.

Upphandling med anbudstävlan kräver särskilda kunskaper om upphandlingsregler, avtal, marknad och konkurrensförhållanden. Tjänster får allmänt sett anses svårare att upphandla än varor, bl.a. därför att det kan vara svårt att precisera tjänstens innehåll och kvalitet. Detta gäller särskilt s.k. intellektuella tjänster, t.ex. konsult-tjänster på IT-området. Det kan också vara svårt att utan särskilt stöd utforma förfrågnings- eller anbudsunderlag på nämnda områden.

Enligt Upphandlingskommittén krävs det flera åtgärder för att förbättra upphandlingen<sup>335</sup>. Åtgärderna rör som nämnts bl.a. myndighetens organisation och kostnadsredovisning. Erfarenheterna visar att det ofta behövs en lång förberedelsetid för att genomföra en konkurrensutsättning av offentlig verksamhet.

Införande av konkurrens i statlig verksamhet kan medföra initiala kostnader för stöd- och utbildningsinsatser. Det uppstår även kostnader, främst av engångskaraktär, för omorganisation, nya redovisningsrutiner m.m. som kan knytas till konkurrensutsättningen.

---

<sup>335</sup> Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139)

Erfarenheterna visar att effekterna av väl genomförda anbudsupphandlingar oftast mer än väl kompenserar dessa kostnader.

För att uppnå syftet med konkurrensutsättningen bör det finnas en långsiktig strategi eller plan. En utgångspunkt för att ta fram en sådan plan bör vara tidigare erfarenheter av konkurrens i den offentliga sektorn, som till helt övervägande del gäller kommunala verksamheter. Det finns exempel på sådana verksamheter som även bedrivs i den statliga sektorn. Vid utarbetandet av planen bör bl.a. följande frågor beaktas eller behandlas.

- Utfallet av en konkurrensutsättning genom upphandling beror på graden av konkurrens. Därför bör särskild uppmärksamhet ägnas åt marknader med hög marknadskoncentration eller andra konkurrenshinder.
- Av planen bör framgå vilka områden som det är lämpligt att konkurrensutsätta. Om dessa områden är kända i förväg ges myndigheterna och marknadsaktörerna bättre möjligheter att förbereda sig.
- Det bör finnas regler för myndigheternas kostnadsredovisning och resultatenheter med hänsyn till problemet med korssubventionering.
- Det bör fastställas rutiner för hantering av internbud.
- I det fall egenregi-enheten vinner en anbudstävling bör det finnas regler för uppföljning av enhetens åtagande och konsekvenserna för enheten om åtagandet inte infrias. Avsaknad av sådana regler ökar risken för att egenregi-enhetens prissättning understiger kostnaderna för verksamheten.
- Reglerna i planen bör vara långsiktiga, förutsebara och utmärkas av hög rättssäkerhet för anbudsgivarna.

Myndigheterna kan i många fall behöva utbildningsinsatser när det gäller konkurrenslösningar, organisationsändringar, utformning av förfrågningsunderlag och avtal. Därutöver kan myndigheterna behöva externt stöd i form av konsultinsatser. I planen bör redovisas hur stöd- och utbildningsinsatser samt tillsyn på upphandlings- och konkurrensområdet skall organiseras. Det gäller även den statliga inköpssamordningen genom ramavtal.

### 8.3.10 Organisation

#### **Bedömning**

För att öka den konkurrensutsatta delen av myndigheternas verksamhet ställs krav på samordning av specialistkompetens inom statsförvaltningen. Planen för en konkurrensstrategi för statsförvaltningen bör beslutas av regeringen och innehålla tidpunkter när de olika åtgärderna skall vara genomförda.

#### **Förslag**

- Ge Konkurrensverket och Statskontoret i uppdrag att gemensamt ta fram en plan för konkurrensutsättning av statlig verksamhet.

Ett mål i det förvaltningspolitiska programmet är att effektivisera myndigheternas verksamhet, bl.a. genom åtgärder som innebär en renodling av verksamheten och samordning av myndigheternas arbete för att få bort överlappande uppgifter. Frågor som gäller renodling av myndigheternas verksamhet samt upphandlings- och konkurrensfrågor har, som tidigare framgått, nära koppling till varandra.

En effektiv offentlig upphandling och ett ökat inslag av konkurrenslösningar, där samtidigt konkurrensproblemen vid möten mellan myndigheter och privata företag blir lösta, förutsätter som framgått en rad åtgärder. Vidare krävs särskilda kunskaper på området. Det får även anses nödvändigt att öka samordningen av berörda uppgifter och resurser inom statsförvaltningen.

#### *Splittrad myndighetsbild*

Uppgifter med anknytning till upphandlings- och konkurrensfrågor är fördelade på flera myndigheter och departement. Frågan är om den nuvarande organisationsstrukturen är ändamålsenlig med hänsyn till behovet av en effektiv ordning på upphandlings- och konkurrensområdet.

Det finns ett stort antal myndigheter som träffar ramavtal för andra myndigheters räkning. Kammarkollegiet har samordningsuppgifter på området.<sup>336</sup> Rikstrafiken svarar för upphandling av olönsam

---

<sup>336</sup> Kammarkollegiet har i en skrivelse den 7 februari 2002 (dnr 19-5865-02) till regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att Kammarkollegiets funktion på området för inköpssamordning och ramavtal inom staten övertas av Statskontoret. Förslaget innebär att samord-



interregional tågtrafik m.m. NOU är tillsynsmyndighet för LOU medan Konkurrensverket tillämpar konkurrenslagen och lagen om ingripande vid otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU. Kommerskollegium driver projekt som gäller offentlig upphandling och förutsättningar för leverantörer att lämna anbud i andra EU-länder. Konkurrensrådets uppgift är bl.a. att minska konkurrensproblemen i möten mellan offentliga och privata aktörer.<sup>337</sup>

Det är en fördel om myndigheter som verkar inom områden som förutsätter specialistkompetens inte är alltför små med hänsyn till möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet. NOU och Rikstrafiken har vardera mindre än 10 anställda och på Kammarkollegiet finns 4-5 personer som arbetar med samordning avseende ramavtal. Den minsta organisationen är Konkurrensrådets kansli med 2-3 anställda.

Justitiedepartementet har samordningsuppgifter som avser det förvaltningspolitiska programmet. Till detta departement hör Kammarkollegiet. Finansdepartementet ansvarar för NOU. Konkurrensrådet, Konkurrensverket och Rikstrafiken hör till Näringsdepartementets ansvarsområde.

#### *Samordning av konkurrens- och upphandlingsfrågor*

En effektiv användning av det allmännas resurser förutsätter att det finns en ändamålsenlig organisation för att stödja den offentliga upphandlingen och inköpssamordningen samt konkurrensutsättningen av statlig verksamhet. Samordning är ett nyckelbegrepp.

Man måste klart skilja på uppgifter som rör lagtillämpning, föreskrifter och information om regelverket och uppgifter som t.ex. att träffa ramavtal för andra myndigheters räkning eller stödja en enskild myndighet i en specifik upphandling. Dessa uppgifter kan komma i konflikt med varandra. Upphandlingskommittén har behandlat uppgiftsfördelningen och har visat på fördelar med att

---

ningsuppgiften skulle övertas av den myndighet som för närvarande genomför omfattande ramavtalsupphandlingar ( se avsnitt 7.4.6). Vidare lämnar Kammarkollegiet förslag som bl.a. gäller finansieringen av arbetet med ramavtal. För närvarande (mars 2002) remissbehandlas Kammarkollegiets skrivelse.

<sup>337</sup> Enligt ett regeringsbeslut i december 2001 skall rådets verksamhet upphöra den 30 juni 2002. Tidpunkten för när rådets verksamhet skall upphöra har varit kopplad till beredningen inom Näringsdepartementet av nya regler för att komma tillrätta med problem som uppstår i möten mellan offentliga och privata företag. (Se avsnitt 7.2.2.)

skilja på uppgifter som granskning och kontroll från råd och stöd.<sup>338</sup>

Såväl Riksdagens revisorer som Upphandlingskommittén har kommit fram till att konkurrens- och upphandlingsfrågorna bör samordnas inom en myndighet.<sup>339</sup> Av detta följer att Konkurrensverket bör bli tillsynsmyndighet för LOU.

En viktig uppgift för tillsynsmyndigheten på konkurrens- och upphandlingsområdet bör vara att samverka med andra myndigheter (ESV, Riksdagens revisorer, Statskontoret m.fl.) för att minska konkurrensproblem som är kopplade till myndigheternas uppdragsverksamhet.

#### *Övrig samordning – förslag*

Starka skäl talar för att även övriga uppgifter inom upphandlingsområdet bör samordnas inom statsförvaltningen. Det kan gälla följande.

- Stöd till enskilda myndigheter vid upphandling och konkurrensutsättning av verksamheter (stödfunktioner, viss egenregiverksamhet m.m.).
- Upphandling av verksamhet som inte kommer till stånd på kommersiella grunder men som är önskvärd från allmän synpunkt.
- Utveckling och samordning av ramavtal inom statsförvaltningen.
- Stöd till utvecklingsinsatser avseende t.ex. elektronisk upphandling eller utformning av förfrågningsunderlag på områden som kräver särskild produktkännedom.

---

<sup>338</sup> Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139).

<sup>339</sup> Offentlig upphandling (1997/98:3), Riksdagens revisorer resp. Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139). Enligt Upphandlingskommittén bör NOU och Konkurrensverket slås samman. Verket har i yttrande (dnr 940/1999) den 10 mars 1999 till Finansdepartementet över kommitténs betänkande tillstyrkt förslaget med hänsyn till fördelarna med en integration mellan tillsynen av den offentliga upphandlingen och övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.

För att det skall vara möjligt att i praktiken genomföra erforderliga åtgärder och för att dessa skall få önskad effekt är det viktigt att det som nämnts läggs fast en samlad strategi eller plan. Ett genomförande av en sådan plan ställer krav på samordning av specialistkompetens inom statsförvaltningen och stöd från en för ändamålet inrättad central funktion eller organisation. I planen bör därför anges hur samordningen av berörda frågor och uppgifter skall ske, bl.a. med avseende på myndighets- och departementsansvar.

Det kan vidare noteras att Finansdepartementet den 20 december 2001 beslutade att starta ett projekt som skall se över regeringens behov av stöd inom Regeringskansliet för kontroll och omprövning av statliga åtaganden och verksamheter.<sup>340</sup> Bakgrunden till projektet är att riksdagen har beslutat att en ny och sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen skall bildas under första halvåret 2003.<sup>341</sup> Samtidigt avvecklas Riksrevisionsverket. Riksdagens beslut innebär enligt regeringen att möjligheterna för regeringen att få stöd i uppgiften att kontrollera och styra den statliga förvaltningen begränsas. Vidare finns farhågor för att stödet till regeringen i arbetet med att regelmässigt utvärdera statliga insatser minskar. Projektet skall vara avslutat senast den 14 juni 2002.

Det finns anledning att överväga i vilken utsträckning arbetet med att ta fram en konkurrensstrategi för statsförvaltningen bör samordnas med det projekt som skall se över regeringens behov av stöd inom Regeringskansliet bl.a. för kontroll och omprövning av statliga åtaganden och verksamheter. Projektet har klara beröringspunkter med det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och inriktningen av myndigheternas verksamhet.

#### *Sammanfattande bedömning*

Mot bakgrund av ovan redovisade möjligheter och svårigheter med att effektivisera statsförvaltningen med stöd av konkurrenslösningar bör det tas fram en långsiktig plan där konkreta åtgärder läggs fast.

---

<sup>340</sup> Protokoll inkl. bilaga (Fi2000/4622) vid regeringssammanträde den 20 december 2001 rubricerat Ett projekt angående regeringens behov av förstärkt kapacitet inom Regeringskansliet för kontroll och omprövning av statliga åtaganden och verksamheter samt pressmeddelande från Finansdepartementet den 20 december 2001

<sup>341</sup> I betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97), som publicerades i december 2001, redovisas de förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet som behövs för att nämnda beslut av riksdagens skall kunna genomföras.

Planen, som bör beslutas av regeringen, bör innehålla tidpunkter när de olika åtgärderna skall vara genomförda.

I planen bör anges vad som krävs för att renodla den statliga verksamheten utifrån riktlinjerna i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och konkurrensutsatta myndigheternas stödfunktioner. En annan del rör den statliga samordningen av inköp av varor och tjänster. Därvid bör även inköpen mellan myndigheter omfattas av LOU.

Regeringen bör ge Konkurrensverket och Statskontoret i uppdrag att gemensamt ta fram den nämnda planen. I uppdraget bör ingå att de båda myndigheterna samråder med andra myndigheter med särskilda kunskaper på området – t.ex. ESV och NOU.

## 8.4 Konkurrensprogram – kommunal sektor

### **Bedömning**

Det ger stora fördelar om enskilda kommuner och landsting tar fram en samlad plan för konkurrensfrågor. Planen kan gälla:

- Upphandling av varor och tjänster
- Tillämpning av konkurrenslösningar
- Den egna producentrollen
- Åtgärder som främjar det lokala näringslivet
- Etablering för handel och annan näringsverksamhet

### 8.4.1 Riktlinjer för fem områden

Av denna rapport framgår att kommuner och landsting i många sammanhang kan påverka etablering och tillväxt av företag och konkurrensförhållandena på regionala och lokala marknader. Kommunerna har av tradition haft en viktig roll för att främja utvecklingen av ett näringslivsklimat som stimulerar nyföretagande och tillväxt av företag, framför allt genom att se till att företagen har tillgång till nödvändig infrastruktur och ett tjänsteutbud som stöder företagens verksamhet. Detta generella stöd kompletteras ibland med olika selektiva åtgärder.

Av betydelse för konkurrensförhållandena på många marknader är också kommunernas och landstingens egen näringsverksamhet. Konkurrensverkets erfarenheter av ett stort antal klagomålsärenden visar att kommuner och landsting är dominerande producenter på flera tjänsteområden. Producent- och stödrollerna kan vara svåra att förena med målen att uppnå ett gott företagsklimat och en väl fungerande konkurrens. Till detta kommer att kommuner och landsting är stora inköpare av varor och tjänster. Inköps- och producentrollerna har en nära koppling till varandra.

Kommunerna spelar också en viktig roll för företagandet i den fysiska planeringen. Genom tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL) har kommunerna ofta ett avgörande inflytande på företagets etableringsmöjligheter (bl.a. butiker för dagligvaruhandel).

Boverket rekommenderar kommunerna att, inom ramen för den översiktliga planeringen upprätta ett strategiskt dokument eller en handelspolicy, till vägledning för den egna organisationen, handeln och medborgarna i övrigt.<sup>342</sup> En sådan handelspolicy finns också i vissa kommuner men många nöjer sig med att diskutera handeln och dess etableringsmöjligheter i översiktsplanen.<sup>343</sup>

Vad en kommunal förvaltning eller nämnd gör inom ramen för näringslivspolitikerna kan påverkas av åtgärder som initieras av andra förvaltningar. Det kan t.ex. gälla åtgärder i syfte att utöka den egna producentrollen eller att subventionera enskilda företag i syfte att öka sysselsättningen i kommunen.

Det finns exempel på att en kommun som anklagats för att ha börjat bedriva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad eller att hålla låga priser med stöd av skattemedel varit ovetande om att detta påverkat andra företags möjligheter att expandera verksamheten eller rentav finnas kvar på marknaden. Den kommunala förvaltning som har till uppgift att främja näringsliv och sysselsättning i kommunen har heller inte alltid varit informerad om att en annan förvaltning startat näringsverksamhet som negativt påverkat lokala företag med ett liknande produktutbud. Det är viktigt att olika frågor med koppling till kommunal och privat näringsverksamhet samordnas.

---

<sup>342</sup> Handeln i planeringen, Boverket, 1999

<sup>343</sup> Kan kommunerna pressa matpriserna? (2001:4), Konkurrensverket

Det finns kommuner som tagit fram riktlinjer för upphandling av varor och tjänster och tillämpning av anbuds konkurrens- och valfrihetsmodellen för den verksamhet som drivs i egen regi. Dessa riktlinjer behöver utvecklas och kompletteras med riktlinjer för etablering av företag och näringslivs- och stödrollen.

Det finns således fördelar förknippade med att enskilda kommuner tar fram en samlad plan för konkurrensfrågor. En sådan plan kan behandla följande fem områden.

- Upphandling av varor och tjänster
- Tillämpning av konkurrenslösningar
- Den egna producentrollen
- Åtgärder som främjar det lokala näringslivet
- Etableringsmöjligheter för bl.a. handel

Landstingen kan ta fram en plan som innefattar upphandling, tillämpning av konkurrenslösningar och den egna producentrollen (de tre första punkterna). En konkurrensstrategi eller en plan som rymmer dessa delar blir ett viktigt underlag för kommunens och landstingets planering. Planen bör antas av kommun- resp. landstingsledningen och gälla för hela den kommunala verksamheten, oavsett om denna drivs i förvaltnings- eller bolagsform.

#### 8.4.2 Upphandling av varor och tjänster

**Bedömning**

Inköp av varor och tjänster som stöd för den egna verksamheten kräver en upphandlings- och informationsstrategi där samordning och uppföljning är nyckelbegrepp.

Upphandlingskompetensen inom stat och kommun har successivt förbättrats. Det krävs dock ytterligare förbättringar för att man skall kunna tala om en generellt sett väl fungerande upphandling. Vid utarbetandet av en strategi för upphandling av varor och tjänster bör bl.a. följande frågor besvaras.

- Vad upphandlar kommunen/landstinget totalt per år fördelat på olika varor och tjänster?
- Vilka produktområden bör ges hög prioritet med hänsyn till ekonomiskt värde och kvalitetsaspekter?
- På vilka områden saknas nödvändiga produktkunskaper eller kompetens i övrigt?
- På vilka produktområden skall kommunen/landstinget ha egen kompetens, samverka med andra eller anlita extern expertis?
- Vilka varor och tjänster skall upphandlas centralt inom kommunen eller landstinget och när är det lämpligt att delegera till berörda förvaltningar, kommundelar etc.?
- För vilka produkter skall tillämpas ramavtal?
- Vilket expertstöd med avseende på upphandlingsregler och utformning av avtal (juridik m.m.) skall finnas centralt resp. ute i organisationen?
- Vilka högsta inköpsvärden skall gälla för att produkten skall kunna direktupphandlas utan formellt upphandlingsförfarande (anbudstävlan m.m.) enligt LOU?<sup>344</sup>
- Vilka avtalsvillkor – bl.a. med avseende på avtalsperiod, förlängningsklausuler, uppsägnings- och skadeståndsbestämmelser samt betalningsrutiner – skall bestämmas centralt inom kommunen eller landstinget?
- Vem eller vilka skall ges avrapporterings- eller uppföljningsansvaret för de varor och tjänster som köps centralt inom organisationen resp. ute i organisationen och hur ofta skall avrapportering ske?

I många fall kan det vara olämpligt att splittra inköpen av varor och tjänster på olika enheter, avdelningar, kommundelsnämnder etc.

---

<sup>344</sup> NOU har rekommenderat vissa värden (se NOU:s hemsida [www.nou.se](http://www.nou.se)). Upphandlingskommittén har i betänkandet Mera värde för pengarna (SOU 2001:31) föreslagit högre värden. Dessa förslag bereds för närvarande (mars 2002) inom Finansdepartementet.

inom en kommun eller ett landsting. Ett skäl är att det kan vara svårt att upprätthålla nödvändig upphandlingskompetens. Ett annat skäl är att det kan försvåra nödvändig samordning om upphandlingarna rör hela kommunen, t.ex. snöröjning, eller homogena varor såsom drivmedel och eldningsolja.

Att det sker en uppföljning av de kommunala inköpen av varor och tjänster med avseende på produkter, produktkvalitet och leverantörer är angeläget utifrån flera aspekter. Erfarenhetsåterföring minskar risken för att misstag vid upphandlingen upprepas. Det kan gälla såväl formella och tekniska fel (brister i förfrågningsunderlag m.m.) som val av produkt eller leverantör. En annan viktig del av uppföljningen är att jämföra med andra organisationers inköp med avseende på pris och kvalitet inkl. service. Givetvis bör man försöka ta reda på orsaken till eventuella avvikelser.

Inköpssamordning – framför allt samordning som sker mellan flera myndigheter, kommuner m.fl. – bör föregås av en analys av marknadens produktions- och konkurrensförhållanden. En sådan analys kan också ingå i uppföljningen. Se för övrigt avsnitt 7.4.6.

Här bör även uppmärksammas vikten av att upphandlande enheter utarbetar en informationsstrategi. Ökad transparens kring myndighetens upphandlingar ger bättre möjligheter att uppnå förmånliga inköpsvillkor. Om beställaren i god tid informerar leverantörerna om planerade inköp kan fler leverantörer lämna anbud med ökad konkurrens som följd.

En ökad konkurrens kan även följa av att myndigheten informerar om tidigare inköp och gällande avtal. Det kan gälla pris, kvalitetskrav, när avtalet löper ut etc. Informationen om tidigare och planerade inköp (och kontaktpersoner) bör finnas på den upphandlande enhetens webbsida. Där kan också förfrågningsunderlag läggas ut.<sup>345</sup>

En upphandlingsstrategi enligt ovan har en nära koppling till kommuners och landstings tillämpning av konkurrenslösningar såsom entreprenad- och valfrihetsmodellen.

---

<sup>345</sup> I Anbudsjournalen nr 49/2001 beskrivs hur Umeå kommun utformat sina rutiner.



### 8.4.3 Konkurrenslösningar

#### **Bedömning**

Erfarenheterna av upphandlingsförfarande och entreprenadlösningar inom den kommunala sektorn talar för att kommuner och landsting fortsatt kommer att pröva konkurrenslösningar.

Man bör inte konkurrensutsätta komplexa sjukvårdstjänster förrän man fått nödvändig erfarenhet av att konkurrensutsätta andra tjänster.

Det är en fördel om det råder bred politisk enighet om att tillämpa ett omfattande konkurrensprogram.

#### *Benchmarking m.m.*

Det råder knappast oenighet om att de verksamheter som det allmänna ansvarar för skall inriktas mot behoven hos dem som verksamheten är till för och att verksamheten skall bedrivas effektivt. Däremot finns det ofta skilda uppfattningar om hur verksamheten skall organiseras, vilka prioriteringar som skall göras, vilka medel som skall användas för att garantera att verksamheten bedrivs effektivt och vad verksamheten får kosta. En avvägning måste göras mellan önskad kvalitet och de resurser verksamheten får ta i anspråk.

En kommun kan bedöma om verksamheten bedrivs effektivt och med hög kvalitet genom att jämföra den egna verksamheten med andras, s.k. benchmarking (måttstockskonkurrens). I betänkandet [www.kommundatabas.nu](http://www.kommundatabas.nu) (SOU 2001:75) redovisas ett mycket stort antal nyckeltal eller uppgifter som kan användas för sådana jämförelser.

I betänkandet föreslås att en kommunal databas inrättas med totalt 157 nyckeltal. De skall avse barnomsorg och skola, vård och omsorg om äldre och funktionshindrade samt individ- och familjeomsorg. Av betänkandet framgår att kommunernas kunskap inom vissa områden är djup och bred. Ibland bygger dock styrningen av kommunerna på bristfällig information. Stora skillnader i kvalitet och servicenivåer kan vara okända vilket medför att resurser förs till fel område.

*Entreprenad- och valfrihetsmodellen*

Inom den kommunala sektorn har i första hand två former av konkurrenslösningar tillämpats – anbudskonkurrens- och valfrihetsmodellen. Vilken av modellerna som är att föredra beror på verksamheten och de förutsättningar som råder på just det området. De båda konkurrenslösningarna bygger på olika förutsättningar som är svåra att förena.

En nackdel med valfrihetsmodellen kan vara att den inte ger den bästa garantin för en effektiv resursanvändning jämfört med anbudskonkurrensmodellen. Det skall vägas mot fördelar som kan förknippas med valfrihetsmodellen. Det finns för närvarande ingen anledning att framhålla den ena modellen framför den andra. Ett underlag för ställningstagande kan vara det som redovisas i denna rapport (se avsnitt 6.5, 6.6 och bilaga 2).

*Konkurrensutsättning – besparingspotential*

Erfarenheterna av konkurrensutsättning av kommunal verksamhet genom upphandlingsförfarande och entreprenadlösningar talar för att kommuner och landsting fortsatt kommer att pröva konkurrenslösningar. Den verksamhet som drivs av kommuner och landsting och som skulle kunna konkurrensutsättas utöver vad som redan skett har uppskattats omsätta totalt mellan 195 och 215 miljarder kronor år 2000 (se avsnitt 3.3.2).

Med utgångspunkt från erfarenheterna av att införa konkurrens i den kommunala sektorn skulle konkurrensutsättning kunna medföra kostnadsbesparingar på totalt omkring 20 miljarder kronor på årsbasis. Till detta kan komma vinster till följd av nya och effektivare lösningar m.m. Det måste dock understrykas att ett antal förutsättningar måste gälla för att konkurrensutsättningen skall kunna ge tillfredsställande resultat.

En förutsättning är att det råder en fungerande konkurrens vid konkurrensutsättningen. För att en konkurrensutsättning skall svara mot kommunens och brukarnas förväntningar förutsätts vidare särskilda förberedelser, vilka exemplifieras i avsnitt 6.5.2 – 6.5.4 som gäller äldreomsorg.

Den kostnadsbesparing som kan göras påverkas också av att det ibland kan vara mest ändamålsenligt att tillämpa valfrihetsmodellen

i stället för anbudskonkurrensmodellen. En tillämpning av den förstnämnda modellen innebär som framgått en mindre fokusering på verksamhetens kostnader. I stället prioriteras möjligheterna att få ett ökat antal utförare (mångfald) och att verksamheten svarar mot kvalitetskraven. Oavsett vilken konkurrensmodell som tillämpas är en viktig förutsättning för att uppnå förväntat resultat att kommunen eller landstinget lägger fast en långsiktig plan eller strategi. Det görs också i många fall.

#### *Plan för konkurrenslösningar*

En plan för konkurrensutsättning bör innehålla övergripande mål och riktlinjer för konkurrensutsättningen, en kvalitetspolicy samt en plan som anger omfattning, turordning och tidsplanering för de verksamheter som skall konkurrensutsättas. Av planen bör framgå vilka konkurrenslösningar som skall tillämpas på olika verksamheter. Vidare bör uppmärksammas delar som särskilt bör analyseras för att undvika ej önskvärda effekter.

I planen bör inledningsvis de lagar och bestämmelser som måste följas vid upphandling och konkurrenslösningar anges. Viktiga lagar är LOU, konkurrenslagen och kommunallagen. I övrigt bör det finnas riktlinjer på områden som inte reglerats i lagstiftningen eller där det är oklart vad som gäller. En viktig utgångspunkt bör vara lika konkurrensvillkor för aktörerna på marknaden.

En långsiktig plan för konkurrensutsättning ger alla berörda parter information om vilken avsikt kommunen har med konkurrensutsättningen och planens tidsperspektiv. Inte minst det senare har uppfattats som viktigt bland såväl kommunala egenregi-enheter som externa utförare.

#### *Politisk enighet*

I syfte att stärka medborgarnas möjligheter till inflytande i ärenden av långsiktigt karaktär och stor ekonomisk betydelse har Kommundemokratiutredningen föreslagit att det införs nya regler för att skapa rådrum innan beslut fattas. Rådrummet innebär att det skapas

tid för eftertanke, diskussion, debatt och förankring innan besluten fattas.<sup>346</sup>

De ärenden som utredningen haft i åtanke är bl.a. försäljning av en verksamhet (energi- och bostadsföretag m.m.) eller omfattande konkurrensupphandlingar inom t.ex. sjukvården. I vilken situation ett ärende har så stor vikt (ekonomiskt och långsiktigt) att det bör omfattas av föreslagna "rådrumsbestämmelser" har inte exakt definierats i betänkandet. Utan att ta ställning till förslaget är det en fördel om det råder bred politisk enighet om att tillämpa ett omfattande konkurrensprogram.

En viktig förutsättning för att konkurrenslösningar skall leda till önskvärt resultat är att reglerna för konkurrensutsättning är långsiktigt stabila. Om det efter en tids tillämpning av ett konkurrensprogram tas fram en modifierad plan eller att denna slopas finns mycket som talar för att de negativa effekterna allmänt sett överväger för berörda intressenter – bl.a. entreprenörer, de anställda och brukare eller konsumenter. Vikten av en långsiktig planering gäller inte minst vård- och omsorgsområdet med hänsyn till krav på kontinuitet för brukarna av tjänsterna.

#### *Förberedelser – organisation och utbildning*

Det är inte lätt för en kommun eller ett landsting att konkurrensutsätta egna enheter. Ett problem som måste klaras är hanteringen av den dubbla rollen att både vara producent och beställare. Dessa båda roller kan komma i konflikt med varandra. Ett krav på konkurrensutsättningen är att alla anbudsgivare behandlas lika. Det kan exempelvis gälla att kommunen inte avbryter en anbudstävling när ett förmånligare anbud erhållits från externa leverantörer än från den egna enheten (se avsnitt 7.4.5). Det kan även gälla att vid tillämpning av valfrihetsmodellen inte ge den kommunala enheten högre ersättning än externa utförare.

Utvecklingen av antalet klagomålsärenden som Konkurrensverket fått kan tyda på att nämnda konkurrensproblem har minskat i omfattning sedan mitten av 1990-talet.<sup>347</sup> Detta kan vara en följd av

---

<sup>346</sup> Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89)

<sup>347</sup> Sådana klagomålsärenden behandlas i betänkandet Konkurrens i balans (SOU 1995:105).

att kommuner och landsting fått ökad erfarenhet om vad som krävs för att införande av konkurrens inte skall bli ett mål i sig utan ett medel för effektivare resursanvändning till nytta för den kommunala ekonomin och konsumenterna.

En beställar- och utförarorganisation, som tillämpas för många kommunala verksamheter, får normalt anses vara en nödvändig förutsättning för att tillämpa konkurrenslösningar. Ett viktigt syfte med denna organisationsmodell är att klargöra berörda roller och få en rättvisande kostnadsfördelning för de olika funktionerna inför en konkurrensutsättning av utförarenheten. Denna bör ges ett eget resultatansvar för att öka enhetens (personalens) incitament att bedriva en effektiv verksamhet.

Utförarenheten bör således inte bara påföras kostnader som direkt kan hänföras till enheten (särkostnader) utan även sin andel av kommunens eller landstingets centrala eller gemensamma kostnader (administration, datatjänster, lokaler och centralt administrerad lokalvård och fastighetsservice). För en konkurrensutsatt utförarenhet är det viktigt att centrala kostnader inte överstiger konkurrenternas. Om utförarenheten ges möjlighet att upphandla sådana tjänster skapas incitament till intern effektivitet.

Beställarkompetensen inom den offentliga sektorn har förbättrats på senare år. De studier som gjorts på uppdrag av Konkurrensverket avseende äldreomsorg, Upphandlingskommitténs betänkanden och redovisade studier i avsnitt 4.2 tyder dock på att kunskaperna kan behöva fördjupas. Om kunskaperna bedöms vara otillräckliga bör utbildningsinsatser inom organisationen ges hög prioritet och stor försiktighet iakttas inför en konkurrensutsättning.

Man bör inte börja med att konkurrensutsätta tjänster inom vård- och omsorgsområdet, i synnerhet inte komplexa sjukvårdstjänster, förrän man fått nödvändig erfarenhet av att konkurrensutsätta andra tjänster, t.ex. företagshälsovård och medicintekniska stödtjänster. Det kan innebära att konkurrensutsättningen till en början endast omfattar s.k. hårda verksamheter – t.ex. lokalvård, fastighetsservice och transporter – varefter erfarenheterna utvärderas.

#### *Rutiner för internbud och avtalsperiod*

I planen bör medtas krav på kommunala utförar- eller resultat-enheter, rutiner för att ta om hand egenregi-enheters (intern)bud och

riktlinjer för avtalsperiodens längd. En vanlig avtalstid är tre år med möjlig förlängning i högst två år. Många företag har känt en osäkerhet inför en enligt deras uppfattning kort avtalsperiod, eftersom det kan ta lång tid att få stabilitet i verksamheten efter att denna övertagits från kommunen. (Se avsnitt 3.2.1, 6.5.2 - 6.5.4.)

### *Avknoppning*

När det gäller avknoppning bör anges vilka verksamheter som kan omfattas. Det bör finnas en policy för stöd till de anställda i fråga om kunskapsuppbyggnad etc. Ett problem med avknoppning är att den i många fall inte kan göras utan föregående upphandlingsförfarande (se avsnitt 7.4.4). Ett annat problem är att det avknoppande företaget ofta bara har en kund, nämligen den egna kommunen eller det egna landstinget. Det gäller framför allt på sådana områden som till större delen subventioneras med skattemedel och där kommuner eller landsting är huvudmän. (Se avsnitt 2.2.2 om upphandlingsmarknader.)

När avtalet för det avknoppade företaget löper ut kan företaget tvingas att upphöra med verksamheten om det inte vinner anbuds-tävlingen. Ett alternativ är att företaget köps av ett annat företag som utför uppdrag åt kommunen eller landstinget. Det kan leda till ökad marknadskoncentration och en mindre väl fungerande konkurrens (se avsnitt 4.2.5).

Valfrihetsmodellen kan vara att föredra för avknoppade företag med hänsyn till intresset av mångfald och kvalitetskonkurrens. Problemet med avknoppning illustrerar ytterligare vikten av långsiktighet och att det råder bred politisk enighet helst i ett stort antal (närliggande) kommuner eller landsting. Därmed kan konkurrensen om uppdragen öka. Samtidigt kan företagen minska det ekonomiska risktagandet med flera beställare eller kunder.

Det är osäkert om detta är tillräckligt för att på sikt skapa marknader med fungerande konkurrens genom avknoppningar. Det är dock klart att dessa bidrar till ökad konkurrens.

### *Moms m.m.*

Konkurrenslösningar bör utformas med hänsyn till momsreglerna och den kostnadsnackdel de innebär för privata företag (se avsnitt

1.4). Konkurrens på lika villkor förutsätter, när valfrihetsmodellen tillämpas, att lika ersättning skall utgå till aktörerna för likvärdig prestation oavsett regi- och ägarform. Vidare bör de olika momsreglerna beaktas vid utvärdering av anbud.

Slutsatserna i avsnitt 6.6.2 om bl.a. ersättningen (checkens värde) till entreprenörer inom äldreomsorgen kan i viss utsträckning överföras på andra områden där det är svårt att innefatta samtliga prestationer inom ramen för en enhetlig prissättning, t.ex. barn- och ungdomstandvården och skolan.

### *Uppföljning*

Kommunen eller landstinget bör givetvis noga följa den verksamhet som utförs på entreprenad eller av de olika utförare som anlitas vid tillämpning av kundvalsmodeller, oavsett om verksamheten utförs av kommunala eller privata utförare.

En undersökning av Socialstyrelsen tyder på brister i uppföljningen på äldreomsorgsområdet.<sup>348</sup> Undersökningen omfattade nästan alla kommuner. I ungefär hälften av kommunerna användes systematiskt avvikelserapportering och brukarenkäter inom äldreomsorgen för att följa upp verksamhetens kvalitet.

#### 8.4.4 Producentroll, stödgivning och fysisk planering

##### **Bedömning**

Producent- och stödrollerna kan vara svåra att förena med målen att uppnå ett gott företagsklimat och en väl fungerande konkurrens.

Kommunen har genom sin planering av handel m.m. ofta goda möjligheter att påverka konkurrenssituationen och kan därmed bidra till lägre priser och ett bredare utbud av varor.

Det har uppstått konkurrensproblem efter det att kommuner och landsting (och även statliga myndigheter) börjat bedriva näringsverksamhet på traditionella konkurrensmarknader och utökat sin egen regi-verksamhet på områden där det finns privata företag med

---

<sup>348</sup> Verksamhetsuppföljning inom vård och omsorg till äldre och funktionshindrade i kommunerna, 2001, Socialstyrelsen

ett motsvarande produktutbud. I första hand är det små företag som drabbats. (Se avsnitt 7.2.2.)

Enligt Konkurrensrådet är problemen till viss del oundvikliga. Rådet menar dock att konfliktytorna mellan offentliga och privata företag blivit onödigt stora. Ibland bedrivs artfrämmande verksamhet utan rimliga skäl. Några exempel från rådets ärenden är städtjänster, brandskyddsutrustning, fordonstvätt, fordonsuthyrning, arkitekttjänster, tryckeritjänster, kaféverksamhet och fastighetsskötsel.<sup>349</sup>

När kommuner utför sådan verksamhet torde det enligt Konkurrensrådet ofta vara fråga om överträdelser av kommunallagen genom att tjänsterna säljs på en konkurrensmarknad. Det är som huvudregel inte tillåtet för kommuner och landsting att bedriva traditionell näringsverksamhet i konkurrens med andra företag. Enligt Konkurrensrådet är det bästa sättet att komma till rätta med konkurrensstörningarna att offentliga aktörer upphör med att producera tjänster av artfrämmande slag. Det skulle gynna bl.a. mindre företag som ofta med begränsade resurser säljer tjänster av lokal karaktär.

Det finns som nämnts (se avsnitt 7.2.2) förslag om att införa nya regler i konkurrenslagen för att komma till rätta med konkurrensproblem som uppstår i möten mellan offentliga och privata företag. En kommunal konkurrensplan bör innefatta ett handlingsprogram för att minimera dessa konkurrensproblem med bestämmelser om vad som skall beaktas i anslutning till kommunens egenregi-verksamhet.

Företagens etablerings- och investeringsbenägenhet har ett samband med hur väl företagen kan förutse framtida förändringar av marknadsförutsättningarna. Därför är det viktigt att det från samhällets sida ges klara och långsiktiga spelregler. En utvidgning av en kommunal egenregi-verksamhet eller att kommunen startar en ny verksamhet som man tidigare inte har bedrivit kan negativt påverka näringslivets konkurrensförutsättningar.

Innan kommunen beslutar om en ändrad eller utvidgad producentroll som påverkar konkurrensen bör man först göra en avstämning

---

<sup>349</sup> Konkurrens på lika villkor (SOU 2000:117)



mot kommunallagen och rättspraxis. Om verksamheten är förenlig med gällande regler bör nästa steg vara att göra en ekonomisk analys där konkurrensaspekterna vägs in.

Först bör kommunen kartlägga utbud (befintliga företag, kapacitetsutnyttjande) och efterfrågan och om möjligt branschens lönsamhet. Detta ger sannolikt en klar indikation på vilka effekter kommunens verksamhet kan få på etablerade företag och konkurrensen. Små och medelstora företag är särskilt känsliga för ändrade utbuds- och efterfrågeförhållanden.

Nästa steg i analysen bör vara, om kommunen trots allt avser att fullfölja sina planer, att upprätta kostnads- och priskalkyler för verksamheten och jämföra det pris som ger kostnadstäckning med det rådande marknadspriset. Av stor vikt är att samtliga kostnader medtas vid kalkyleringen. Till den aktuella verksamheten skall således bl.a. hänföras en skälig andel av de gemensamma kostnaderna – bl.a. kapitalkostnader, personaladministration, IT-tjänster, lokalvård. Prisjämförelserna visar om verksamheten kan bedrivas effektivt och med acceptabel lönsamhet utan subventioner.

Om verksamheten måste subventioneras snedvrids konkurrensen, vilket medför förluster för samhället. Företagen på marknaden kan få ekonomiska svårigheter och tvingas upphöra med verksamheten. Konkurrensrådets yttranden under åren 1998-2002 kan ge underlag för kommunens hantering av dessa problem. I stället för att bedriva egen verksamhet kan prövas en marknadslösning.

Exempelvis har Konkurrensverket och Konkurrensrådet fått ett stort antal klagomål som gällt att kommuner startat gym, bl.a. i anslutning till kommunens bad- och simanläggningar. Gymverksamhet bedrivs av ett stort antal små företag. Konkurrensrådet har rekommenderat att kommunen inte startar en verksamhet i egen regi utan först prövar en upphandlings- eller entreprenadlösning. Denna innebär att en entreprenör, som valts efter ett upphandlingsförfarande, får bedriva gymverksamheten. Först om en marknadslösning inte är möjlig bör kommunen överväga att bedriva egen verksamhet.

#### *Åtgärder för att främja det lokala näringslivet - stödrollen*

Kommunernas engagemang i näringslivsfrågor kan vara av mycket skiftande karaktär. Det förekommer både generella åtgärder för att

stödja näringslivet i kommunen och attrahera nya företag och selektiva åtgärder, som riktas mot ett enskilt företag och som innebär att företagets verksamhet på olika sätt subventioneras.

Ett allmänt stöd till näringslivets utveckling i kommunen har ansetts ligga inom den kommunala kompetensen. Därvid avses främst att kommunen tillgodoser behoven av särskilt anpassade områden för industriell verksamhet, ordnar lokaler för hantverk och småindustri eller står till tjänst med stöd i form av information, utbildning eller kollektiv marknadsföring.<sup>350</sup> Dessa former av stöd, som i vissa fall har anknytning till den fysiska planeringen (se nedan), har normalt ingen eller liten påverkan på konkurrensförhållandena inom kommunen.

I denna rapport har i första hand kommunens individuellt riktade stöd till företag diskuterats (se avsnitt 7.3). Ett sådant stöd kan ha en betydande negativ påverkan på konkurrensen på lokala marknader. Enligt bestämmelserna i kommunallagen får kommunen endast ge stöd till enskilt företag om det finns synnerliga skäl. Det är viktigt att frågor som rör stöd till det lokala näringslivet samordnas med andra konkurrensfrågor, t.ex. konkurrensutsättning av kommunens egen verksamhet och kommunens producentroll.

Kommunens konkurrensplan bör innehålla riktlinjer för den kommunala stödgivningen till näringslivet. Innan stöd lämnas till enskilda företag bör (vid sidan av en bedömning av berörda bestämmelser i kommunallagen) samma typ av analyser göras som när kommunen överväger att utöka den egna producentrollen. Om ett företag som är effektivare än en konkurrent tvingas upphöra med sin verksamhet på grund av att konkurrenten får ett offentligt stöd uppstår samhällsekonomiska förluster.

Kommunens stöd till enskilda företag kan komma i konflikt med den del av kommunens verksamhet som syftar till att främja det lokala näringslivet och skapa tillväxt och sysselsättning. I det senare fallet har även kommunens fysiska planering en viktig roll.

---

<sup>350</sup> Mot en ny kommunalrätt - Om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet, Lena Marcussen, 1992, Uppsala universitet, Juridiska fakulteten

### *Etableringsmöjligheter - fysisk planering*

Graden av konkurrens på olika marknader har ett starkt samband med företagets etableringsmöjligheter. Kommunen kan när man fastställer detaljplaner med stöd av PBL bestämma vilken mark som skall utnyttjas för industri, handel m.m. Kommunen kan också påverka etableringen av företag inom t.ex. detaljhandeln vid prövning av ansökningar om att hyra eller köpa kommunens egen mark. Därigenom kan kommunen påverka utbudet av olika varor och tjänster i kommunen med avseende på mångfald, produktkvalitet, servicenivå och priser. Som framgår av avsnitt 7.1.2 visar nyligen genomförda undersökningar av Konkurrensverket att en ökad marknadsandel för lågprisbutiker i en kommun medför en generellt lägre prisnivå i kommunen.

Det är i ett konsumentperspektiv viktigt att dessa konkurrensfrågor beaktas vid kommunens samhällsplanering. Ett kommunalt konkurrensprogram kan innehålla riktlinjer för hur nämnda konkurrensfrågor bör analyseras och vägas in vid planering av markanvändning och upplåtelse av mark. En ledning för sådana analyser ges i Konkurrensverkets nyligen publicerade rapporter Kan kommunerna pressa matpriserna? (2001:4) och Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige? (2002:1).

## 8.5 Avveckling av monopol genom regelreformer

### **Förslag**

Avveckla monopolen som gäller:

- försäljning av läkemedel till konsument, det s.k. apoteksmonopolet,
- den obligatoriska besiktningen och kontrollen av fordon och mobilkranar,
- rensning av im- och rökanaler m.m. i fastigheter, det s.k. sotningsmonopolet, och på sikt
- administrationen av den statliga tjänstepensionen.

### 8.5.1 Inledning

Områden som utgör legala monopol kan statsmakterna genom beslut om regelreformer öppna för konkurrens (se avsnitt 2.2). Ofta har en särskilt utpekad aktör genom lag eller statlig förordning ensamrätt att bedriva (närings)verksamheten. Denna form av monopol skall skiljas från offentligt huvudmannaskap eller olika grad av ansvar för att verksamheten blir utförd eller att det finns ett produktutbud som svarar mot samhällets eller konsumenternas behov.

Det finns för närvarande flera verksamheter i Sverige som är legala monopol i den förstnämnda meningen. Motiven för att skydda verksamheterna från konkurrens varierar. Systembolagets ensamrätt att sälja alkohol till konsument grundas exempelvis på alkoholpolitiska argument (hälsoaspekter m.m.). För närvarande finns starkt politiskt stöd för att behålla detta detaljhandelsmonopol. Motiven för reglering av spelmarknaden, där bl.a. Svenska Spel har ensamrätt till vissa spelformer, är risken för såväl bedrägerier i spelverksamheten som icke önskvärda sociala konsekvenser (spelberoende m.m.). Spelmarknaden är reglerad även i övriga länder i Europa.<sup>351</sup>

#### *Svaga motiv*

När det gäller övriga legala monopol på det statliga området (se avsnitt 2.2.1) har olika statliga utredningar och myndigheter bedömt att motiven för att driva verksamheten utan inslag av konkurrens inte vägt tillräckligt tungt jämfört med alternativet med en regelreformer som innebär att området öppnas för konkurrens.

Motiven för att driva verksamhet i monopolform försvagas i de fall monopolisten även säljer produkter på områden där det redan finns företag som säljer samma eller liknande produkter. Det gäller bl.a. Apoteket AB och Bilprovningen.

Konkurrensverket har fått flera klagomål mot monopolföretag som börjat driva verksamhet eller sälja varor och tjänster vid sidan av men med anknytning till monopolverksamheten. Minst två konkurrensproblem kan förknippas med att ett företag driver såväl

---

<sup>351</sup> Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2000, 2001, Näringsdepartementet

monopolverksamhet som verksamhet på ett närliggande och konkurrensutsatt område.

För det första gäller att ett sådant företag via monopolverksamheten får en försäljningskanal till presumtiva kunder, vilket ger en fördel framför andra företag som är verksamma på det konkurrensutsatta området. För det andra får monopolföretaget möjlighet att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten med avgifter för monopolverksamheten eller överskott från denna (korssubventionering). Därmed snedvrids konkurrensen. En lösning på detta problem, som främst drabbat små företag, är en regelreformer som innebär att även andra företag får möjlighet att starta verksamhet som för närvarande är ett legalt monopol.

## 8.5.2 Förslag

### *Detaljhandelsmonopolet för läkemedel*

För att öka konkurrensen på marknaden för läkemedel har Konkurrensverket föreslagit att detaljhandelsmonopolet avvecklas.<sup>352</sup> Det kan övervägas att genomföra processen i flera steg. Först kan andra aktörer, som svarar mot förutbestämda krav, få rätt att vid sidan av Apoteket AB sälja receptfria läkemedel.<sup>353</sup> Därefter kan denna rätt utvidgas att gälla receptbelagda läkemedel. Den sist-

---

<sup>352</sup> Se rapporten *Konkurrens vid försäljning av läkemedel* (1999:4). Regeringen har i propositionen *De nya läkemedelsförmånerna* (prop. 2001/02:63) föreslagit att apoteken skall byta ut ett förskrivet originalläkemedel mot det billigaste tillgängliga alternativet (generika eller ett parallellimporterat läkemedel) om inte förskrivaren (främst läkare) på receptet motsett sig ett sådant byte. Förslaget, som syftar till att minska det allmännas och konsumenternas kostnader för läkemedel, överensstämmer i princip med verkets förslag. Vidare skall inrättas en ny myndighet, Läkemedelsförmånsnämnden, som skall administrera prisregleringarna på läkemedelsområdet och besluta om vilka läkemedel som skall subventioneras av det allmänna. Enligt planerna skall myndigheten inrättas den 1 oktober 2002.

<sup>353</sup> Mot detta har invänts att en förutsättning för att vissa läkemedel har godkänts att få säljas utan receptförskrivning är att det inom ramen för nuvarande apoteksmonopol kan garanteras en säker läkemedelshandling, försäljning överdisk m.m. Tidigare statliga utredningar har särskilt analyserat säkerhetsfrågor i anslutning till förslag att receptfria läkemedel skall få säljas av andra butiker än de nuvarande apoteken. Förslagen, som Konkurrensverket ställt sig bakom, innebär att nya företag och försäljningsställen svarar mot krav på farmaceutisk kompetens. Apoteket AB avser under våren 2002 att starta E-handelsförsäljning av receptfria läkemedel. Den farmaceutiska rådgivningen vid försäljningen avses erbjudas dels via information på berörd hemsida, dels via rådgivning dygnet runt via telefon (Farmaceutförbundets tidning *Farmaceutjournalen* nr 2/2002).

nämnda åtgärden kan förenas med införandet av ett franchisesystem med staten som franchisegivare.<sup>354</sup>

Vid en sådan etappvis liberalisering bör beaktas att receptbelagda läkemedel svarar för omkring 90 procent av Apoteket AB:s totala läkemedelsförsäljning. Man kan inte bortse från risken att Apoteket AB använder ekonomiska överskott från försäljning av receptbelagda läkemedel till att subventionera receptfria läkemedel (korssubventionering).

Det kan vara svårt att upptäcka en sådan subvention, som snedvrider eller skadar marknadens konkurrensförhållanden. Effekten kan bli en ej effektiv resursanvändning och högre priser.<sup>355</sup> Här kan erinras om erfarenheterna av dominerande företags agerande på regelreformerade marknader (se avsnitt 4.1).

I det första steget, när andra detaljister bara skulle få sälja receptfria läkemedel, bör därför införas särskilda regler för att hindra och se till att företaget avstår från den typen av subventioner. En möjlighet är att en annan myndighet eller ett fristående institut ges i uppdrag att granska Apoteket AB:s prissättning. Det kan övervägas att ge denna uppgift till Läkemedelsförmånsnämnden<sup>356</sup>, som enligt planerna skall börja sin verksamhet från den 1 oktober 2002.

#### *Administrationn av statliga tjänstepensioner*

Regeringen har i november 2001 beslutat att SPV:s verksamhet skall renodlas, vilket bl.a. innebär att verkets affärsverksamhet (på sikt) skall avvecklas. Därmed skulle de konkurrensproblem som kan förknippas med affärsverksamheten inte längre vara aktuella. Statskontoret föreslog i september 2001 att SPV:s ensamrätt att

---

<sup>354</sup> Av Finansdepartementets nationella rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader – Sverige i november 2001, som överlämnats till Kommittén för ekonomisk politik i EU, framgår att rådets tidigare landsspecifika rekommendationer som riktades till Sverige i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2001 gällde bl.a. att öka konkurrensen på läkemedelsområdet.

<sup>355</sup> I Konkurrensverkets rapport Konkurrens vid försäljning av läkemedel (1999:4) redogörs för möjligheterna att upptäcka om Apoteket AB subventionerar s.k. fria handelsvaror, som säljs bl.a. inom daligvaruhandeln, med överskott från försäljningen av läkemedel. Av rapporten framgår att redovisningssystemet inte ger svar på den frågan och att detta i grunden inte gäller metoder för att redovisa kostnader för olika typer av varor och tjänster. Svårigheterna att mäta resursanvändningen för olika produkter och produktområden är det kanske främsta problemet.

<sup>356</sup> Se fotnot 352.

administrera de statliga tjänstepensionerna slopas och att det på sikt sker en successiv konkurrensutsättning av denna tjänst. Konkurrensverket stöder förslaget.

#### *Järnvägstrafiken*

Järnvägstrafiken har konkurrensutsatts i stora delar men en betydande del av trafiken får bedrivas enbart av SJ, nämligen den långväga persontrafiken som är företagsekonomiskt lönsam. En statlig utredning om järnvägstrafiken skall bl.a. föreslå åtgärder för en utvecklad konkurrens och en modell för stegvis utveckling av konkurrensen. Konkurrensverket har tidigare föreslagit att SJ:s ensamrätt att bedriva berörd järnvägstrafik slopas.<sup>357</sup>

#### *Fordonsbesiktning m.m.*

Konkurrensverket har tidigare föreslagit att statsmakterna slopar den ensamrätt som kopplats till främst statliga företag beträffande besiktningar, kontroll m.m. för fordon och mobilkranar. (Se avsnitt 2.2.3.)

#### *Sotning m.m.*

I betänkandet Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen (SOU 2001:42) föreslås att sotningsväsendet reformeras och att monoopolet upphör. Konkurrensverket har stött utredningens förslag. Ett annat förslag i betänkandet är att reglerna för den obligatoriska rensningen inkl. kontrollen av imkanaler i bostadskök, dvs. ej imkanaler i restauranger m.m., slopas. Det är en från konsument-synpunkt angelägen åtgärd som även har framförts tidigare.

Således har Räddningsverket, central tillsynsmyndighet inom räddningstjänsten, föreslagit detta i en skrivelse till regeringen.<sup>358</sup> Förslaget motiveras med att det visat sig att brandrisken är försumbar

---

<sup>357</sup> Se t.ex. Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag (2000:1).

<sup>358</sup> Konkurrensverket har i ett remissyttrande den 1 september 2000 (dnr 572/2000) till Försvarsdepartementet över skrivelsen ställt sig bakom Räddningsverkets förslag. Svenska Kommunförbundet och de centrala fastighets- och bostadsorganisationerna (Sveriges fastighetsägarförbund, SABO, Hyresgästernas Riksförbund, HSB, Riksbyggen m.fl.) har i skrivelse den 28 oktober 1999 till regeringen föreslagit samma sak. De pekar på de stora summor som den obligatoriska imkanalrengöringen i bostadskök kostar fastighetsägare och hyresgäster trots att åtgärden har ringa eller ingen effekt för brandskyddet.

och att en för hushållen tvingande eller obligatorisk rensning och kontroll av imkanaler i bostadskök inte kan försvaras utifrån samhälls- eller konsumentnyttan. Hushållen skulle, enligt Svenska Kommunförbundets beräkning, spara mellan 100 och 150 miljoner kronor på årsbasis om reglerna slopades.

#### *Stuverimonopolet*

För närvarande finns enbart ett stuveriföretag i varje hamn. Det s.k. stuverimonopolet är närmast ett faktiskt monopol och inte ett legalt sådant. Europeiska kommissionen har i början av 2001 kommit med förslag till direktiv på hamnområdet som bl.a. innebär att fler än ett företag skall få lasta och lossa gods i hamnar. Konkurrensverket har i ett yttrande till Näringsdepartementet stött förslaget men föreslagit vissa förtydliganden och tillägg.<sup>359</sup>

---

<sup>359</sup> Konkurrensverkets yttranden till Näringsdepartementet den 24 april 2001 och 13 juni 2001 (dnr 378/2001)



## 9 Sammanfattande slutsatser

I en dynamisk marknadsekonomi som ger tillväxt och ökat välstånd för medborgarna uppkommer ständigt nya lösningar på existerande behov. Det behöver dock knappast påpekas att det i praktiken inte alltid är möjligt att nå en väl fungerande konkurrens med ett varierat utbud av varor och tjänster som utmärks av hög kvalitet och låga priser. Därtill varierar i alltför hög grad bl.a. institutionella förhållanden, efterfråge-, finansierings-, produktions-, investerings- och inte minst företagens konkurrensförutsättningar i olika regioner och branscher.<sup>360</sup> Vidare är det inte möjligt eller överhuvudtaget önskvärt att låta alla aktiviteter i ett samhälle omfattas av en konkurrens bland aktörerna. Ett område som normalt inte skall konkurrensutsättas är myndighetsutövning.

Regeringen framhåller i propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140; bet. 2000/01:NU4; rskr 2000/01:16) att andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka. I denna rapport har möjligheterna att öka den konkurrensutsatta delen av ekonomin analyserats utifrån dels en kartläggning av vilka verksamheter inom den svenska ekonomin som inte är konkurrensutsatta (olika typer av monopol m.m.), dels erfarenheterna av att konkurrens införts på olika områden.

I allt väsentligt är det verksamhet som drivs inom statsförvaltningen och av kommuner och landsting som inte är konkurrensutsatta. Verksamheter (främst tjänster) har blivit konkurrensutsatta genom dels regelreformer, dels tillämpning av olika former av konkurrenslösningar (främst upphandlings- eller anbudskonkurrensmodellen) i den offentliga sektorn.

Det är inte ändamålsenligt att skapa konkurrensmarknader om det inte finns regler för att vårda konkurrensen. Regler som hindrar konkurrens bör undanröjas. En del förslag som framförs i denna rapport tar sikte på lagregler, andra har karaktär av riktlinjer som bör beslutas av regeringen eller av kommuner och landsting.

---

<sup>360</sup> Konkurrensförutsättningar med avseende på regionala skillnader och olika branscher behandlas i Konkurrensverkets rapport Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige? (2002:1).

I denna rapport har identifierats behov av regler av konkurrensvårdande natur och ändringar av regler som onödigtvis hindrar eller begränsar konkurrensen mellan marknadsaktörerna. Förslag lämnas om regeländringar som hindrar att konkurrens införs på vissa monopolmarknader samt konkurrensstrategier och regler av riktlinjekaraktär för att konkurrensutsatta verksamhet som drivs av stat och kommun. Förslagen syftar till en effektivare resursanvändning, ökad mångfald och ett varierat produktutbud med hög kvalitet till nytta för det allmänna och konsumenterna.

I rapporten analyseras förutsättningarna för att konkurrensutsättning av verksamheter som drivs av stat och kommun skall ge önskat resultat för det allmänna och konsumenterna.

- Det krävs noggranna förberedelser som kan ta lång tid och som bl.a. gäller översyn av organisationen och utbildning. De som svarar för konkurrensutsättningen måste ha speciella kunskaper när det gäller upphandlingsregler, avtal, marknad och konkurrensförhållanden.
- Införande av konkurrens är inget mål i sig utan ett medel för ökad effektivitet, mångfald och produktkvalitet till nytta för det allmänna och konsumenterna. Avgörande för om konkurrensens positiva effekter skall få genomslag är inte om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi utan att det finns flera alternativa utförare. Det kan t.ex. handla om privata, offentliga, kooperativa och ideella organisationer och givetvis också om verksamheter som drivs i egen regi.
- Man bör inte börja med att konkurrensutsätta tjänster inom vård- och omsorgsområdet förrän man fått nödvändig erfarenhet av att konkurrensutsätta andra tjänster.
- Den offentliga aktören måste skilja på rollen som beställare och finansär av verksamheten och den egna producentrollen. Det förutsätter normalt att en särskild beställarorganisation införs och att den konkurrensutsatta verksamheten avskiljs från andra verksamheter (myndighetsutövning m.m.) och ges ett eget kostnads- och resultatansvar.

- Efter konkurrensutsättningen måste en uppföljning ske så att eventuella oönskade effekter kan rättas till. Det gäller oavsett om den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs i offentlig eller privat regi.
- Regler för konkurrensutsättning måste ha hög transparens och vara enkla och långsiktigt stabila. Därför är det en fördel om det finns en bred politisk enighet om att tillämpa konkurrenslösningar.

Detta innebär sammantaget att det behövs en långsiktig plan för att konkurrensutsätta verksamheter så att konkurrensutsättningen inte får oönskade effekter för beställaren, entreprenörer, anställda och konsumenterna. Centrala inslag i planen är noggranna förberedelser, genomarbetade förfrågnings- eller anbudsunderlag, beställar- och utförarorganisation, uppföljning (återföring av erfarenheter) och långsiktighet.

Det bör riktas ökad uppmärksamhet mot att s.k. upphandlingsmarknader – t.ex. den lokala kollektivtrafiken (främst busslinjetrafik), avfallstransporter och äldreomsorg eller tjänster som enbart beställs av (ett mindre antal) kommuner eller landsting – utvecklats mot en ökad marknadskoncentration. Effekten kan bli ökade entreprenadkostnader för det allmänna eller högre avgifter för brukarna/konsumenterna.

Det är angeläget att det bedrivs ekonomisk forskning om upphandling, t.ex. om i vilken grad utvecklingen mot ökad koncentration på upphandlingsmarknader beror på beställar- eller kundstruktur och upphandlingsregler.

Erfarenheterna av konkurrensutsättning inom den kommunala sektorn genom upphandlingsförfarande och entreprenadlösningar talar för att kommuner och landsting har ett intresse av att fortsatt pröva konkurrenslösningar. Erfarenheterna av konkurrenslösningar får anses vara mindre inom statsförvaltningen än i den kommunala sektorn. Därför kan det initialt krävas större resursinsatser för att öka den konkurrensutsatta delen av verksamheten inom statsförvaltningen jämfört med många kommuner och landsting.

## Bilaga 1 Konkurrenslagen och offentlig upphandling

### Allmänt

Konkurrenslagen (1993:20), KL, syftar till att undanröja och motverka hinder för effektiv konkurrens vid produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Av förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 21) framgår att genom en materiell rättslikhet med Romfördragets regler bör mycken vägledning vid tillämpningen av KL kunna hämtas från EG-domstolens praxis. För att marknadsökonomi skall fungera är det enligt nämnda förarbeten viktigt att företagen inte genom egna åtgärder sätter konkurrensen ur spel.

KL innehåller två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett *märkbart sätt* eller om de ger ett sådant resultat. Vad som gäller för avtal tillämpas även på beslut av en sammanslutning av företag och s.k. samordnande förfaranden.

Företag som är parter i ett avtal kan anmäla detta för undantag. Avtal mellan små företag som tillsammans har en liten marknadsandel anses normalt inte begränsa konkurrensen på ett märkbart sätt och träffas i så fall inte av förbudet i 6 §. (Se nedan.)

I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på marknaden. Det finns inte möjlighet till undantag från detta förbud. Ett syfte med bestämmelsen om förbud mot missbruk av dominerande ställning är att skydda de mindre företagen från konkurrensbegränsande ageranden från ett dominerande företag. KL är med andra ord asymmetrisk i den meningen att den ställer höga krav på dominerande företag samtidigt som den tar särskild hänsyn till de minsta företagens behov av att samarbeta.

Missbruk av dominerande ställning kan särskilt bestå i att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna. Det kan också vara missbruk av dominerande ställning att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel. Ett exempel på missbruk är diskriminerande åtgärder. Den sannolikt viktigaste typen av sådana åtgärder är prisdiskriminering.

Vid överträdelse av något av förbuden kan ett företag åläggas vid vite att upphöra med överträdelsen eller bli skyldigt att betala konkurrensskadeavgift. Om Konkurrensverket i ett visst fall beslutar att inte meddela ett sådant åläggande, får Marknadsdomstolen (MD) göra det på talan av ett företag som berörs av överträdelsen (23 §), den s.k. subsidiära talerätten.

KL innehåller även särskilda bestämmelser om företagskoncentrationer.

### **Undantag och icke- ingripandebesked**

#### *Undantag*

Vid sidan av ett generellt undantag för samverkan mellan små företag enligt Konkurrensverkets allmänna råd (se nedan) finns i KL särskilt angivet undantag för viss samverkan inom en primär lantbruksförening vars medlemmar är enskilda lantbrukare eller andra företag som bedriver jordbruk, trädgårdsverksamhet eller skogsbruk. Vidare har i lagen gjorts undantag för viss samverkan mellan taxiföretag vad avser beställningsfunktionen (växel).

Till detta kommer att det inom EG:s konkurrensrätt har vuxit fram ett system med legala undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete för särskilda kategorier, s.k. gruppundantag. Sådana finns även i Sverige och är sju till antalet.<sup>361</sup>

#### *Ansökan om undantag*

Företag som är parter i ett avtal kan anmäla detta för undantag (8 §). För att Konkurrensverket skall kunna meddela ett beslut om undantag fordras att vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Förutsättningarna innebär i princip att avtalet skall vara till fördel både för företagen och konsumenterna, inte innehålla några onödiga konkurrensbegränsningar och inte ge företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av produkterna i fråga.

---

<sup>361</sup> De svenska gruppundantagen gäller försäljnings- och serviceavtal för motorfordon, specialiseringsavtal, avtal om forskning och utveckling, avtal om tekniköverföring, beslut och samordnade förfaranden inom försäkringssektorn, avtal om viss taxiverksamhet samt gruppundantag för vertikala avtal.

*Ansökan om icke-ingripandebesked*

Företag som vill få besked om ett avtal eller förfarande strider mot KL (6 eller 19 §) kan ansöka om att Konkurrensverket meddelar ett s.k. icke-ingripandebesked, dvs. en förklaring att avtalet eller förfarandet inte strider mot något av lagens två förbud (20 §). Det vanliga är att man i ansökan/anmälan till Konkurrensverket i första hand begär att för det aktuella avtalet få icke-ingripandebesked och i andra hand undantag från KL. Det finns dock som nämnts inte möjlighet till undantag från förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

**Samverkan mellan små företag**

Konkurrensverket har i ett allmänt råd (KKVFS 1999:1) om avtal av mindre betydelse (bagatellavtal) som inte omfattas av förbudet i 6 § KL informerat om hur verket tolkar begreppet märkbart sätt enligt den nämnda bestämmelsen. Ett syfte med det allmänna rådet är att underlätta samverkan mellan små och medelstora företag för att stärka konkurrensen på marknaden. Rådet är dock inte bindande för en domstol.<sup>362</sup>

I det allmänna rådet har märkbarhetskriteriet kopplats till de samverkande företagens marknadsandel. Vidare skiljs på horisontella och vertikala avtal mellan företag. Med den förstnämnda typen av avtal avses avtal mellan företag i samma tillverknings- eller försäljningsled. Med vertikala avtal avses avtal som ingås mellan företag verksamma i olika tillverknings- och försäljningsled.

Av det allmänna rådet framgår att ett *horisontellt samarbete* inte påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt om de samarbetande företagen och till dem anknutna företag tillsammans har en marknadsandel på högst 10 procent på någon av de relevanta marknaderna. Motsvarande andel för *vertikalt samarbete* är 15 procent.

I det allmänna rådet har Konkurrensverket även redovisat vad som allmänt gäller för samarbete mellan små företag. I detta fall gäller att företag, under förutsättning att varje företag och till detta anknutet företag har en total omsättning om högst 30 miljoner

---

<sup>362</sup> Det allmänna rådet (KKVFS 1999:1) utgavs i juni 1999 och ersatte verkets allmänna råd dels om bagatellavtal (KKVFS 1993:2), dels om viss samverkan mellan små och medelstora lastbilsäkerier (KKVFS 1997:1). KKVFS 1999:1 har utarbetats efter mönster från Europeiska kommissionen (EGT nr C 372, 9.12.1997, s. 13).

kronor, kan (utan att avtalet omfattas av förbudet i 6 § KL) samarbeta om företagen tillsammans har en marknadsandel på högst 15 procent på den relevanta marknaden.

*Beslut av Marknadsdomstolen – samverkan mellan små företag*

Allmänt sett får pris- och försäljningssamverkan mellan företag anses vara allvarligare från konkurrenssynpunkt än inköpssamverkan. Om en samverkan mellan företagen bedöms ha positiva effekter och inte går längre än vad som är nödvändigt kan med utgångspunkt från ett beslut (1996:4) av Marknadsdomstolen (MD) sägas att samverkan kan tillåtas, under vissa förutsättningar, om företagens totala marknadsandel är uppemot 35 procent. MD:s beslut gällde samverkan, bl.a. prissamarbete, mellan taxiföretag i Stockholms län som gjordes inom ramen för en ekonomisk förening. Denna administrerade en beställningscentral/växel.

MD fastställde Konkurrensverkets tidigare beslut att undanta taxiföretagens samarbete. Av MD:s beslut framgår att de samverkande företagens marknadsandel kunde antas vara omkring 35 procent på den relevanta marknaden. MD delar verkets uppfattning att företagens totala marknadsandel är en av flera faktorer för att bestämma företagens styrkeposition.

Vidare uttalade MD att "någon viss högsta marknadsandel går inte att fastslå. Också andra omständigheter av vikt för konkurrenssituationen måste beaktas vid bedömningen av frågan om villkoret i 8 § är uppfyllt." Därvid avses regler för när undantag kan ges från KL:s förbud mot konkurrensbegränsande samarbete. Av vikt för MD:s bedömning var även att det hade klarlagts "att det råder hård konkurrens på den aktuella marknaden".

## NÄR ÄR KONKURRENSLAGEN TILLÄMPLIG VID OFFENTLIG UPPHANDLING?

### *Leverantörens agerande*

Konkurrensbegränsande agerande vid offentlig upphandling som kan angripas med KL gäller bl.a. offentliga aktörers eller privata företags beteende i en producent- eller distributörsroll och som anbudsgivare. Samarbete mellan företag som sätter konkurrensen ur spel, t.ex. anbudskarteller, är förbjudet enligt KL (6§).

Bland konkurrensbegränsningar som kan härledas till KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning märks trohetsrabatter och underprissättning.

### *Trohetsrabatter*

Med trohetsrabatter avses att det marknadsdominerande företaget tillämpar sådana bonus- och rabattsystem som främst syftar till att göra det svårt för företagets kunder att byta till eller samtidigt köpa från konkurrerande företag. Ett beslut av Konkurrensverket från 1998 illustrerar ett dominerande företags tillämpning av en typ av trohetsrabatt vid offentlig upphandling.<sup>363</sup> Fallet gäller en kommuns upphandling av färdtjänst och skolskjutsar med taxi.

Enbart ett företag i kommunen hade kapacitet att åta sig hela uppdraget. Detta företag (här benämnt bolaget) utgjordes av en sammanslutning av enskilda taxiägare som tillsammans förfogade över ett 50-tal fordon. Kommunen hade dock delat upp anbuds- eller förfrågningsunderlaget i flera delar för att anbudsgivare skulle ha möjlighet att lämna anbud på delar av det totala transportuppdraget. På detta sätt skapades bättre förutsättningar för att erhålla fler anbud vilket kan öka konkurrensen.

Bolaget gav kommunen olika anbud som gällde dels delar av uppdraget, dels hela uppdraget. Sistnämnda anbud hade kopplats till en rabatt på fem procent som utgick om bolaget fick hela uppdraget. Ett företag, som inte hade kapacitet att åta sig hela uppdraget, hade lägre anbudspris än bolaget för en del av transportuppdraget. Med

---

<sup>363</sup> Beslut i maj 1998, dnr 570/1997



hänsyn till bolagets rabattkonstruktion blev det emellertid förmånligare för kommunen att anta bolagets anbud för hela transport-uppdraget.

Konkurrensverket bedömde att bolaget var dominerande på den relevanta marknaden som bestämdes vara taxitransporter inom den aktuella kommunen. Vidare konstaterade verket att bolagets rabattsystem begränsade konkurrensen på denna marknad. Rabattformen medförde att kommunen bands till bolaget på ett sätt som hindrade kommunen att anlita bolagets konkurrenter och att rabattsystemet "försvårar för de konkurrenter, som på grund av sin storlek endast kan lägga anbud på en liten del av det totala antalet transporter, att vara kvar på marknaden."

Då rabattkonstruktionen inte ansågs "objektivt försvarbar på grund av kostnadsskäl eller andra skäl anser Konkurrensverket att den utgör missbruk av dominerande ställning enligt 19§ KL". Verket ålade bolaget vid vite "att vid anbudsgivning inte tillämpa ett rabattsystem som är så utformat att rabatt endast lämnas om kunden köper hela sitt behov av de taxitransporter som omfattas av upphandlingen från bolaget".

#### *Underprissättning*

En vanlig anmälan till Konkurrensverket är att en kommun, ett landsting eller en statlig myndighet – bl.a. vid anbudstävlan om verksamhet som drivs av den offentliga aktören – tillämpar priser som understiger kostnaderna för verksamheten. En sådan prissättning innebär oftast en dold skattesubvention. En underprissättning enligt KL är i korthet när en dominerande aktör tillämpar ett pris som understiger kostnaderna i syfte att slå ut en konkurrent eller får en sådan effekt. Erfarenheterna i Sverige visar att det är svårt att fastställa underprissättning i KL:s mening. De internationella erfarenheterna av att komma till rätta med underprissättning med stöd av konkurrenslagstiftning är desamma som i Sverige.

Hittills finns enbart ett fall av underprissättning som har bedömts vara i strid med KL. Fallet har även stort principiellt intresse från konkurrenssynpunkt och gäller en offentlig upphandling av tågtrafik på länsjärnvägar i Jönköpings, Kalmars och Hallands län. En av anbudsgivarna var Statens Järnvägar (SJ). Konkurrensverket ansåg att SJ uppsåtligen genom underprissättning överträtt förbudet i KL om missbruk av en dominerande ställning.

Enligt verket hade SJ underprissatt sitt anbud vid upphandlingen i syfte att eliminera eller i vart fall allvarligt försvaga en konkurrent och/eller hindra nya företag från att etablera sig på marknaden. Konkurrensverket väckte talan vid Stockholms tingsrätt om att SJ skulle betala konkurrensskadeavgift. Tingsrätten beslutade att SJ skulle betala en avgift på 8 miljoner kronor. SJ överklagade domen till Marknadsdomstolen som lämnade överklagandet utan bifall (MD 2000:2).

#### *Samarbete mellan leverantörer vid anbudsgivning*

Förutom vad som ovan sagts om undantag enligt KL för samarbete mellan små företag kan tilläggas följande. Samarbete mellan företag i form av konsortier vid anbudstävlingar strider inte mot KL:s bestämmelser om de berörda företagen inte är konkurrenter. Men även om konsortier bildas av företag som är konkurrenter föreligger ingen konkurrensbegränsning om inte något av de deltagande företagen ensamt kan klara ett visst åtagande eller ensamt har någon utsikt att vinna anbudstävlan. Denna möjlighet till samverkan har särskild betydelse för små företag som tillsammans kan utgöra en motvikt mot stora aktörer på marknaden.

I övriga fall måste företag som vill samverka vid t.ex. prissättning, anbudsgivning, försäljning och inköp ansöka om undantag från KL.

#### ***Upphandlande enheter - inköpssamverkan***

Upphandlande enheter enligt lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU, kan utgöra företag i KL:s mening vid inköp av varor och tjänster. Detta innebär att den upphandlande enhetens agerande kan prövas enligt lagen. Det är nog i första hand samarbete mellan upphandlande enheter om inköp av varor och tjänster som kan falla under KL:s tillämpningsområde.

Syftet med inköpssamarbete är normalt att kunna göra förmånliga inköp, vilket ytterst kommer konsumenterna till godo. Inköpssamarbetet kan dock under vissa förutsättningar vara konkurrensbegränsande. En säljare riskerar att få oskäligen avtalsvillkor om köparna har en stark ställning. Ju större andel av den totala marknadsomsättningen som ett inköpssamarbete omfattar, desto mer ökar risken för missbruk av köparmakt och att samarbetet får negativa effekter på konkurrensen. Oskäligen avtalsvillkor kan t.ex. vara

priser som långsiktigt understiger priset på en väl fungerande konkurrensmarknad. Effekten kan bli att nyetableringar motverkas och nyinvesteringar helt eller delvis uteblir.

Det ligger i sakens natur att de företag som deltar i ett inköpssamarbete får kunskap om varandras priser på de produkter som omfattas av samarbetet. Utgången av en prövning enligt KL beror bl.a. på i vilken utsträckning samarbetet påverkar konkurrensen mellan företagen. En samverkan bland köparna kan öka säljarnas benägenhet att samarbeta.

En av de få större undersökningarna om effekterna av inköpssamarbete och köparmakt har gjorts av Statens pris- och konkurrensverk (SPK).<sup>364</sup> Fallet gäller ett samarbete mellan landets ledande försäkringsbolag om inköpen av billakerings tjänster. Inköpen gällde sådana tjänster som utbetalades enligt fordonsförsäkringen vilka utgjorde större delen av branschens omsättning. Flertalet lackeringsverkstäder tillhörde den s.k. bilmärkessektorn, dvs. de företag som på uppdrag av en biltillverkare eller bilimportör (generalagent) säljer bilar och reservdelar av visst märke och svarar för fordonsunderhåll och reparationer. I detta fall skedde inga regelrätta upphandlingar av tjänsterna utan leveransvillkoren bestämdes i första hand vid förhandlingar mellan parterna. Försäkringsbolagens motpart var Motorbranschens Riksförbund (MRF), branschorganisation för bl.a. märkesverkstäder.

SPK:s undersökning visade att landets lackeringsföretag hade svag lönsamhet. Det bidrog till att företagen inte hade genomfört erforderliga investeringar för att kunna bedriva en verksamhet som fullt ut svarade mot kraven på en god arbetsmiljö. Undersökningen visade också att etableringsbenägenheten i lackeringsbranschen var svag. Det mesta talade för att lackeringspriserna pressats till en nivå som skadade branschens konkurrens- och effektivitetsförhållanden.

---

<sup>364</sup> Konsumentvaror (1991:7). Rapporten är en av flera rapporter som SPK gjorde på uppdrag av Konkurrenskommittén.

## Bilaga 2 Äldreomsorg och kundval

Per Gunnar Edebalk <sup>1)</sup> och Marianne Svensson <sup>2)</sup>

1) Socialhögskolan i Lund, Box 23, 221 00 Lund

2) Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE)

Box 2127, 220 02 Lund

### Är kundval applicerbart i äldreomsorgen?

#### 1 Bakgrund och syfte

Kundval tillämpas idag i en begränsad del av den svenska äldreomsorgen. Hur många kommuner som har infört eller beslutat om att införa kundval i äldreomsorgen vet man inte exakt. Enligt Svenska Kommunförbundet (2001a) är det för närvarande nio kommuner i Sverige som har beslutat att införa eller har infört någon form av kundval i äldreomsorgen. Dessa kommuner är Huddinge, Järfälla, Sigtuna, Nacka, Danderyd, Trosa, Solna, Strängnäs och Skövde. Till dem kan vi också föra Stockholm stad, Täby och Lunds kommun. En del av kommunerna har haft kundval under många år och har i takt med ökade erfarenheter byggt ut systemen till att gälla allt fler äldreomsorgstjänster.

Motiven att införa kundval kan vara flera (Svenska kommunförbundet, 2001b, Kastberg, 2001). Det grundläggande motivet är att öka vårdtagarnas valfrihet, både vad gäller att välja utförare och till viss del verksamhetens innehåll och inriktning. Ett annat är att kundvalet skall leda till fler aktörer på marknaden och stimulera konkurrensen mellan utförarna. Ett tredje argument är att skapa ett system som bygger på långsiktighet. Till skillnad från entreprenadupphandling ser man kundvalet som ett system som värnar om långsiktig kontinuitet på utförarsidan.

År 2000 genomförde IHE, med stöd från Konkurrensverket, en studie av processeffekter till följd av entreprenad drift inom äldreomsorgen (Svensson & Edebalk, 2001). Studien, som genomfördes tillsammans med Socialhögskolan i Lund, byggde på dels en litteraturstudie, dels en intervjustudie i sex kommuner. Resultaten pekade på att en del av entreprenadavtalen framöver sannolikt kommer att ersättas med s.k. ramavtal med privata vårdgivare.

I korthet innebär ett ramavtal att kommunen upphandlar ett pris på den särskilda boendeenhet som kommer att gälla i händelse av vård. Skillnaden gentemot en anbudsupphandling är att bolaget inte garanteras några vårdtagare. Ramavtal innebär därigenom en större risk för bolaget jämfört med entreprenadavtal. Samtidigt kan deras marknad utökas eftersom bolaget för en och samma enhet kan teckna ramavtal med flera kommuner. Som motiv till utvecklingen nämndes i intervjuerna bl.a. att entreprenadavtalen inte ger entreprenörerna möjlighet att utveckla verksamheten i ett långsiktigt perspektiv. Det gäller utvecklingen av t.ex. arbetsmetoder, personalens kompetens och arbetsmiljö utifrån bolagets egen verksamhetsidé.

Genom långsiktighet kan man skapa kontinuitet, inte minst gentemot vårdtagarna, vilket har ett kvalitativt värde för dem. I takt med att likheterna mellan utförarna avseende pris och arbetsmetoder blivit stora såg man andra faktorer som viktiga konkurrensmedel framöver, t.ex. arbetsmiljö. Bolagen kanske inriktar sig på vissa vårdformer där man bedömer att kommunernas utbud är begränsat. Ett annat motiv som talar för utvecklingen mot ramavtal är att framtida vårdtagare sannolikt kommer att kräva större inflytande och valfrihet jämfört med dagens vårdtagare. Kundvalsmodeller sågs här som ett alternativ. Även Svenska Kommunförbundet gjorde samma bedömning vid denna tidpunkt (Kommunförbundet, 1999).

1990-talets strukturförändringar med ökat inslag av alternativa driftsformer är sannolikt inne i en ny fas där entreprenadavtalen sannolikt till viss del ersätts med ramavtal. Diskussionen om privat och offentligt i det svenska välfärdssystemet har förts på många håll, inte bara vad gäller produktionen av tjänster utan också dess finansiering (Söderström, m.fl., 2001, Westerberg, 2000, Grip & Örtendahl, 2000, Kommunal, 2001). Samtidigt tycks diskussionen om kundval ha accentuerats i kommunerna. Erfarenheterna, både internationellt och nationellt, är dock begränsade beträffande kundvalssystemens effekter i äldreomsorgen.

År 1996 genomfördes en utvärdering av kundvalssystemet i Danderyds kommun. Den visade bl.a. att hemtjänsttagare i huvudsak valde den utförare som vårdtagaren hade hjälp av innan systemet infördes (Utredarhuset, 1996). Det innebär att flertalet av vårdtagarna har valt det kommunala alternativet. Vid utvärderingstillfället tre år efter start, fanns det sju auktoriserade privata bolag,

men det var endast två av dem som anlätades av hemtjänsttagarna. Endast en mindre del av vårdtagarna som anlitat privat utförare använde sig av systemet med checkar, dvs. att vårdtagaren genom rekommenderat brev erhåller en check för att därefter betala utförelsen. Systemet upplevdes som krångligt, varför socialnämnden beslutade att betalningen kunde ske direkt mellan kommunen och företaget. I utredningen påtalades att kommunen, trots förhållandevis stora informationsinsatser, hade haft svårt att nå ut med information till berörda vårdtagare. Samtidigt påpekades att kommunen i sin roll som både biståndsbedömare och producent hade ett informationsövertag gentemot vårdtagarna.

Vårt huvudsakliga syfte med denna studie är att diskutera kundvalsmodellens möjligheter och svårigheter i svensk äldreomsorg utifrån de förutsättningar som kan förknippas med kundval och kvasimarknader. Med äldreomsorg avses den vård och omsorg som enligt socialtjänstlagen är en primärkommunal angelägenhet. Studien, som bygger på en litteraturgenomgång, har gjorts på uppdrag av Konkurrensverket. I brist på utvärderingar av systemen har kommuners eget utredningsmaterial inför nämndbesluten om kundval legat som underlag för diskussionen.

## **2 Kvasimarknader och kundval**

En s.k. kvasimarknad är en marknad med både offentliga och privata inslag. Ordet kvasi är synonymt med orden sken och oäkta och används för att betona att verksamheter inom en kvasimarknad verkar under andra förutsättningar än på den fria marknaden. Begreppet kvasimarknad används ofta för att beskriva den organisationsform som införts i den sociala sektorn i Storbritannien under 1990-talet. Storbritannien var förhållandevis tidigt ute att introducera marknadsliknade inslag i bl.a. primärvård och äldreomsorg. Motiven bakom reformerna var flera, inte minst ideologiska. Som på många håll i Europa befarande man finansiella svårigheter på grund av ett framtida ökat vårdbehov i takt med att andelen äldre ökade. En marknadsanpassning av välfärdstjänsterna sågs som ett alternativ för att uppnå ökad effektivitet i produktionen och stärka brukarnas inflytande över verksamheten.

Det finns en omfattande litteratur som beskriver och analyserar de marknadsmässiga reformerna i Storbritannien (se t.ex. Le Grand & Bartlett, 1993, Bartlett m.fl., 1994, Glennerster & Le Grand, 1995, Wistow m.fl., 1996, Bartlett m.fl., 1998). En central målsättning

med reformerna var att gå från en utbudsstyrd till en mer beställarstyrd verksamhet där den enskilde vårdtagaren skulle ges större inflytande (Bartlett m.fl., 1994). En annan var att uppmuntra en struktur som hade mer marknadsmässiga inslag. Kommunerna skulle minska sin roll som utförare och istället beställa vård och omsorg av oberoende utförare.

Anledningen till att separera beställaren från utföraren var inte enbart att öka träffsäkerheten i vården, dvs. att utbudet av vård och omsorg anpassades efter vårdtagarnas behov, utan också att skapa förutsättningar för konkurrens mellan utförare. Konkurrenten förväntades öka såväl kostnadseffektiviteten som valfriheten i äldreomsorgen. Denna decentraliserade marknadlikande konkurrenssituation kännetecknar den kvasimarknad som växte fram i Storbritannien (Glennerster & Le Grand, 1995, Bartlett m.fl., 1998).

Även i Sverige har det skett en marknadsanpassning av äldreomsorgen (SOU 2000:38). Det förändringsarbete som inleddes i början av 1990-talet utgick både från ett konsument- och ett producentperspektiv (Ds 1992:108). Målsättningen var att konsumenten skulle ges möjlighet att välja mellan olika utförare samtidigt som det skulle finnas både privata och offentliga producenter. Från politiskt håll eftersträvades en ökad kundanpassning och en större mångfald i vård och omsorg och genom konkurrens (såväl intern som extern) skulle den offentliga produktionen utvecklas och effektiviseras. Med en allt mer ansträngd ekonomi i kommunerna sökte staten olika lösningar för att förbättra de förtroendevaldas möjligheter att styra och leda verksamheten (SOU 1993:90).

Under 1980-talet växte en ny politikerroll fram. De förtroendevalda skulle lägga fast målen för verksamheten, medan förvaltningarna skulle välja metoder och arbetsformer för att nå målen. Under 1980-talets senare hälft pågick i Sverige det s.k. frikommunförsöket som gav deltagande kommuner fria händer att anpassa sin organisation till lokala förhållanden för att åstadkomma samordning och effektivitet i den kommunala sektorn (SOU 1993:90). Erfarenheterna från försöket kom att påverka beslutet om en fri nämndorganisation i 1991 års kommunallag. Genom förändringar i kommunallag och socialtjänstlag fick kommunerna möjlighet att förändra sin nämndorganisation och införa alternativa driftsformer.

Under 1990-talet vidgades det kommunala ansvaret på många sätt. Verksamhetsgränser flyttades mellan landsting och kommun genom

t.ex. ädel- och psykiatrireformerna. Staten frånsade sig ett centralt styrmedel genom att flertalet specialdestinerade statsbidrag ersattes med ett generellt, vilket låg i linje med förändring av kommunallag och decentralisering av huvudmannaskap (SOU 2001:52). Dessa ändrade förutsättningar resulterade i en rad nya produktions- och styrformer i den kommunala äldreomsorgen. Verksamheten orienterades allt mer efter marknadsliknande villkor för att göra den mer kundorienterad (Ds 1993:27).

Offentlig verksamhet kan innehålla både privata och offentliga inslag. Blandformer brukar beskrivas utifrån två dimensioner: produktion och finansiering (Rehnberg & Garpenby, 1995, Söderström m.fl., 2001). Med offentlig finansiering menas alla typer av kollektiv finansiering t.ex. finansiering via skatter eller obligatoriska försäkringspremier. En direkt betalning vid ett vårdtillfälle eller en inbetalning till en privat frivillig försäkring är exempel på privat finansiering. Äldreomsorgen finansieras både via skatter och egenavgifter i händelse av vård.

På samma sätt verkar offentliga och privata driftsformer parallellt inom äldreomsorgen idag. I en kommun kan t.ex. både hemtjänstdistrikt som drivs som resultatenheter och hemtjänstdistrikt på entreprenad förekomma samtidigt. En resultatenhet är en alternativ produktionsform i egenregi, dvs. en driftsform med både offentlig produktion och finansiering, medan en entreprenad är en driftsform där verksamheten produceras privat men på uppdrag av en offentlig finansär.

Den marknadsanpassning som skett i svensk äldreomsorg, och också i Storbritannien, berör främst produktionen och inte själva finansieringen. Denna marknadsanpassning behöver dock inte innebära att de privata inslagen eller att konkurrensen i verksamheten ökar. Införandet av resultatenheter kan ses som ett exempel på detta. En resultatenhet är en lokalt avgränsad enhet med självständigt budget- och resultatansvar och dessa kan vara mer eller mindre marknadsmässiga till sin karaktär. Enheten kan t.ex. finansieras med anslag eller mer marknadsmässigt efter prestation enligt en prislista.

Entreprenaddrift förutsätter däremot att en konkurrenssituation existerar vid upphandlingstillfället. Anbudskonkurrens ställer krav på att det finns ett flertal bolag på marknaden och att nya bolag kan tillkomma (Svensson & Edebalk, 2001). Om man inte når en



konkurrenssituation kan en dominant utförare utnyttja sin monopolställning för att höja priset, eller sänka kvaliteten. Utan ett konkurrenshot finns risk att utföraren inte tillgodoser vårdtagarens eller beställarens önskemål.

Dessa exempel visar att med nya produktionsformer införs nya former för själva styrningen av produktionen, t.ex. genom prestationsbaserade ersättningar eller intern/extern konkurrens. Införandet av beställar- och utförarsystem är ett annat exempel på styrmedel som kan gälla oavsett om produktionen sker i privat eller offentlig regi.

Konsumtionen i dagens äldreomsorg är i huvudsak offentlig. Genom politiska beslut, som grundar sig på de äldres behov, kommunalekonomiska ramar och ideologiska målsättningar, bestäms vilka tjänster som skall produceras och omfattningen av dessa. Genom de förtroendevalda ställer konsumenterna indirekt krav på verksamhetens innehåll och kvalitet. Konsumtionen regleras både genom nationella lagar och kommunala beslut för att säkra att verksamheten uppfyller olika mål om t.ex. tillgänglighet och kvalitet. Utgångspunkten är att vi har en solidarisk finansiering för att kunna tillgodose behoven bland äldre medborgare - behov som inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med efterfrågan på äldreomsorg.

Kundval kan ses som ett led att utöka det privata inslaget i konsumtionen (Söderström m.fl. 2001). Genom kundval överlåter politikerna styrningen av produktionen till medborgarna som genom sina ”köp” av service och omvårdnad styr omfattningen och fördelningen av produktionen mellan olika utförare. Efter en bedömning av den enskildes behov får han/hon en s.k. voucher. Vouchern är en form av ett värdebevis och kallas ibland för ”check” eller ”peng”. Vouchern är emellertid inte en check i verklig bemärkelse utan ett bevis för att den valde producenten berättigas till offentlig finansiering. Vem som skall utföra tjänsten får den äldre fritt (dock inom vissa gränser) välja själv.

Rent principiellt behöver inte ett kundvalssystem innebära att det finns en stor andel privat produktion. Däremot förutsätter kundvalsmodeller att det finns en marknad för tjänster med t.ex. olika inriktning. Kundval skall därför betraktas som en form av marknadsanpassning av både konsumtion och produktion medan entreprenadupphandling, som nämndes tidigare, endast är en form av marknadsanpassning av produktionen.

### 3 Principer för kundval

Den svenska äldreomsorgen finansieras idag via skatter och avgifter, där skatten är den klart dominerande finansieringskällan. Detta innebär att äldreomsorg är en subventionerad verksamhet för de vårdtagare som berörs av tjänsten. I viss utsträckning varierar subventioneringsgraden mellan olika vårdtagare, eftersom egenavgifterna oftast är differentierade efter den enskildes inkomst.

Rent principiellt skulle man kunna tänka sig att låta subventionen tillfalla vårdtagarna direkt i form av en voucher, dvs. en ”öronmärkt peng” för vilken vårdtagaren kan köpa olika omsorgstjänster på en marknad. Tanken är att valfriheten ökar för den äldre och vårdtagarens val styrs av hans/hennes egna preferenser (önskemål). Genom dessa val får producenterna sådan information som på sikt kan främja vad man brukar kalla ett effektivt resursutnyttjande, dvs. en sammansättning av resurser som ger största möjliga välfärd.

En kommun har i princip fyra olika metoder att fördela själva subventionsmedlen till de äldre vårdtagarna (Ds Fi 1985:11). Detta kan ske genom en:

- inkomstförstärkning,
- direkt tilldelning,
- subventionerad avgift och
- voucher i kombinationer med icke-subventionerad avgift.

Låt oss börja med att studera ett enkelt fall med fördelning av en specifik äldreomsorgstjänst för en konsument. Kommunen antas ha som mål att en viss nivå av tjänsten skall nås för denna person. Med en inkomstförstärkning utgår subventionsdelen som ett bidrag. Genom att förstärka den enskildes inkomst ger man individen förutsättningar att inte bara konsumera den aktuella äldreomsorgstjänsten utan också mer av andra tjänster vid sidan om denna. Detta innebär att kommunens möjligheter att styra konsumtionen uteblir. För att kommunen skall nå sitt mål (t.ex. en viss nivå hemtjänst) krävs en inkomstförstärkning som motsvarar ett högre belopp jämfört med ett system med t.ex. direkt tilldelning. Direkt tilldelning innebär att den önskade kvantiteten av tjänsten tilldelas den äldre.

Direkt tilldelning är således en form av paternalistisk detaljstyrning, både avseende mängden insatser och vilken producent som är aktuell. Till skillnad från en inkomstförstärkning blir därmed precisionen i styrningen högre vid direkt tilldelning. Om vi håller oss till en specifik tjänst, som utförs av en specifik producent sammanfaller vouchermetoden i praktiken med direkt tilldelning. Givet priset på tjänsten kan exakt samma kvantitet nås med ett vouchervärde som svarar mot pris multiplicerat med kvantitet.

Tänker vi oss en modell med subventionerad avgift, men fortfarande en tjänst och en producent, skulle det i princip kunna bli än billigare för kommunen jämfört med ovanstående alternativ. Anledningen är att kommunen med förhållandevis god precision kan anpassa subventionen efter individens individuella förutsättningar (t.ex. inkomst och behov) och på så sätt styra honom/henne att konsumera en viss nivå av tjänsten.

Låt oss nu i stället anta att vi har flera äldre, som kan välja mellan olika tjänster och producenter. Det är i detta, mer realistiska, perspektiv som en vouchermodell kan bli fördelaktig. Med en voucher får vårdtagaren en möjlighet att utifrån sina egna preferenser välja kvantitet och kvalitet. Edebalk och Petersson (Ds Fi 1985:11) kallar detta ”styrning genom valfrihet”. Detta skall jämföras med direkt tilldelning eller subventionerade avgifter där vi inte vet de enskildas preferenser.

Allmänt sett kan sägas att ju mer komplicerad bilden blir (många äldre, många tjänster och många producenter) desto dyrare blir informations- och administrationskostnaderna med dessa båda tilldelningssystem. En inkomstförstärkning beaktar i och för sig den enskildes önskemål, men som tidigare påpekats sprids inkomstförstärkningen på flera nyttigheter, medan vouchern innebär en styrning mot vissa tjänster. Som påpekades i föregående kapitel är vouchermodeller (kundval) ett styrsystem där styrningen av produktionen överläts till konsumenterna. Hur styrande vouchern är beror i sin tur på hur den konstrueras.

Låt oss t.ex. anta att var och en av vårdtagarna tilldelas samma vouchervärde, givet sitt behov. Det innebär att vissa vårdtagare får en högre betalningsförmåga än andra och kan med hjälp av vouchern köpa en högre kvantitet än vad kanske vouchern egentligen avsåg att räcka till. Att tillåta ”extra köp” kan därför ge ett segregationsproblem, eftersom höginkomsttagare får en än högre

betalningsförmåga och därigenom kan köpa en högre kvantitet (eller kvalitet) av tjänsten jämfört med en låginkomsttagare. När efterfrågan på tjänsten ökar, och en fri marknad gäller, höjer producenten sannolikt priset på tjänsten. Prishöjningen kan i sin tur innebära att ekonomiskt svaga grupper av vouchermottagare trängs undan. En sådan prisanpassning kan knappast tillåtas i äldreomsorgen. Om vi utgår ifrån att priset på tjänsten måste vara fixerat, blir andra ransoneringsstrategier aktuella, t.ex. ett kösystem.

En möjlighet är att inkomstrelatera vouchervärdet. De med höga inkomster får ett lägre vouchervärde jämfört med dem med låga inkomster. Detta kan ske på olika sätt, t.ex. att bestämma värdet efter den enskildes inkomst eller att göra vouchern beskattningsbar. Jämfört med en inkomstrelaterad voucher blir enhetsvouchern dyrare för kommunen. Å andra sidan förstärks den s.k. margineffekten (dvs. summan av den skatthöjning, bidragsminskning och avgiftshöjning som följer av en inkomstökning) av ett inkomstrelaterat system. Vid höga margineffekter ökar t.ex. incitamenten för den enskilde att visa på lägre inkomster, eftersom vouchervärdet styrs av inkomsten. En alternativ metod är att prissätta vouchern. Det pris, som vårdtagaren skall betala, kan då ses som en form av "självrisk" eller ransoneringsinstrument för att hämma överefterfrågan. Priset i sig kan av fördelningspolitiska skäl vara inkomstrelaterat. Effekter härav blir desamma som om vouchern är inkomstrelaterad.

Man tänka sig olika utformningar av en äldreomsorgsvoucher. Den "öronmärkta peng" som den äldre tilldelas kan motsvaras av ett:

- visst belopp (check eller konto),<sup>365</sup>
- antal timmar,
- antal sysslor eller
- en kombination av dessa.

Beroende på voucherns utformning blir valfriheten mer eller mindre inskränkt (Queisser, 2001). Utgångspunkten för resonemangen nedan är att en biståndsbedömning har gjorts och att den enskilde utifrån sitt behov tilldelats en voucher. Med en check kan den

---

<sup>365</sup> Skillnaden mellan check eller konto rör transaktionen mellan kommun och utförare och behandlas inte närmare här.

enskilde välja att kontakta de producenter som på något sätt auktoriserats av kommunen. Hur checken utformas kommer att styra den enskildes möjligheter att välja. Om checken motsvarar ett visst belopp är det upp till den enskilde att bestämma dels utförare, dels vad som skall utföras och mängden insatser. Om vouchern uttrycks i antal hemtjänsttimmar är omfattningen bestämd, men den enskilde har fortfarande möjlighet att bestämma utförare och att tillsammans med utföraren bestämma vilka sysslor som skall göras inom den angivna tiden. I det sistnämnda fallet av checksystem, begränsas den enskildes valfrihet till att endast gälla valet av producent. Vilka sysslor som skall utföras framgår av checken.

*Sammanfattningsvis* skall noteras att idén med ett vouchersystem i äldreomsorgen är att den äldre förväntas med hjälp av sin voucher ”köpa” tjänster från den producent som han/hon värdesätter högst. Givet personens funktionsnivå, hans/hennes budgetram och priset på tjänsten, är det den äldres preferenser som styr hur mycket som köps och till vilken kvalitet. Valet ger i sin tur information om hur resurserna bör fördelas, vilket antas främja ett effektivt resursutnyttjande.

Voucheridén förutsätter att de äldres val återspeglas av rationella bedömningar av de tjänster och producenter som erbjuds. För personen ifråga måste det klart framgå vilka valmöjligheter man har och vilka konsekvenser valet kan få. Detta ställer i sin tur krav på informationen om tjänsterna: att den är innehållsrik, mångsidig, lättförståelig och tillförlitlig. Vissa äldre kan på grund av sin hälsa vara beroende av ett personligt ombud som kan tillvarata den enskildes intressen och följa den enskildes situation och övervaka att det sker en kontinuerlig anpassning av insatserna i förhållande till behovet. Utifrån den internationella litteraturen (se t.ex. Lewis & Glennerster, 1997) kan man urskilja åtminstone tre olika modeller av system med s.k. case-managers; 1) biståndshandläggare eller ”husläkare”, 2) ”advokat” eller 3) ”mäklare”.

Som mäklare är ombudets roll att förmedla de platser/tjänster som finns att tillgå. Som advokat verkar ombudet som den enskildes advokat i förhandlingar gentemot myndighet och vårdgivare. I det förstnämnda fallet, biståndshandläggare eller husläkare, blir ombudets roll att tillgodose den enskildes vårdbehov och öka träffsäkerheten i vårdplaneringen. Vilken modell som används beror i stor utsträckning på hur vårdsystemen är uppbyggda.

## 4 Exempel på utformningar

För att knyta an till de resonemang som fördes i de två tidigare kapitlen redovisas i detta kapitel några exempel på utformningar av kundvalssystem. Redovisningen har ingen ambition av att vara komplett vad gäller olika kundvalssystem som idag har införts eller planeras att införas i Sverige. Underlagen för redovisningen av de olika systemen har till övervägande del hämtats ur de utredningar som legat till grund för nämndbesluten. Det material vi har haft tillgång till framgår av referenslistan. I vissa avsnitt beskrivs olika delar i de äldrevårdsförsäkringar som i dag finns i bl.a. Tyskland och Japan för att belysa alternativa modeller till de vi ser i Sverige idag.

### 4.1 Voucherns omfattning

Kundvalssystemens omfattning varierar mellan de kommuner som idag har kundval i äldreomsorgen eller som planerar att införa detta. En sammanfattande bedömning är att kundvalet i äldreomsorgen vanligtvis införs i etapper på så sätt att kundvalet till en början omfattar delar av äldreomsorgen, t.ex. serviceinsatser inom hemtjänsten, för att därefter utökas i takt med att kommunens erfarenheter ökar.

Sigtuna kommun exempelvis har idag kundval vad gäller s.k. serviceinsatser såsom städning, tvätt, inköp av dagligvaror och post/bankärenden. Från och med årskiftet 2001/2002 kommer kundvalet att även innefatta personlig omvårdnad i hemmet. I t.ex. Lund, där man nyligen har beslutat att införa kundval i hemtjänsten, inryms både omvårdnad och serviceinsatser i kundvalet. Även kundvalet i Stockholm avser hemtjänst i ordinärt boende. Motsvarande omfattning gäller i Järfälla där kundvalet startade i september år 2001. I Nacka infördes, utöver kundval i hemtjänsten, kundval i särskilt boende i januari 2001. Ett motsvarande system skall införas i Danderyd och Täby under kommande år. Dessa kommuner har haft kundval inom hemtjänsten under stora delar av 1990-talet. Stockholm fortsätter arbetet att utreda möjligheterna att införa kundval i särskilt boende.

I Tyskland infördes i mitten av 1990-talet en äldrevårdsförsäkring (Edebalk & Svensson, 2000). Försäkringen gäller i första hand hemsjukvård och personlig omvårdnad i den enskildes hem eller särskilt boende. Hemtjänst täcks endast av försäkringen om insat-

serna kombineras med hemsjukvård eller omvårdnad. Även Japan har infört en äldrevårdsförsäkring, men till skillnad från den tyska inkluderas även hemtjänstinsatser i försäkringen (Edebalk & Svensson, 2000).

I Israel har det funnits en äldrevårdsförsäkring för service och omvårdnad i ordinärt boende sedan 1988 (Lowenstein, 2000).

I Valencia, Spanien, finns sedan fem år tillbaka s.k. sjukhemsvou-chers (Tortosa & Granell, 2000). Personer som är 60 år eller äldre och är i behov av en sjukhemsplats, men som inte själva har ekonomiska förutsättningar att betala vården, är berättigad till en sjukhemsvoucher. Även korttidsvård på sjukhem inkluderas i voucher-systemet.

#### **4.2 Tilläggstjänster**

I de svenska kundvalsmodellerna finns exempel på system där utförare har rätt att erbjuda s.k. tilläggstjänster (se t.ex. Stockholm). En tilläggstjänst kan dels vara en tjänst som ingår i biståndsbeslutet men som vårdtagaren vill utöka på något sett (t.ex. hur ofta tjänsten utförs), dels tjänster som inte ingår i biståndsbeslutet.

Tilläggstjänsterna baseras på en överenskommelse mellan vårdtagaren och utföraren och betalas av vårdtagaren själv. Att beställa tilläggstjänster är frivilligt och bara för att den äldre väljer en viss utförare har han/hon ingen skyldighet att teckna sig för några ytterligare tjänster.

#### **4.3 Att bestämma vouchervärdet**

Värdet på vouchern bestäms utifrån dels den äldres vårdbehov, dels beräknade kostnader för de resurser som tas i anspråk för att tillgodose behoven. Vi återkommer till det sistnämnda.

Det behovsbedömningssystem som används i Nacka för personer som är aktuella för plats i särskilt boende kan exemplifiera hur ett system kan utformas i Sverige. Bedömningen utgår från personens fysiska status, demensstatus, psykiska status samt medicinska insatser. Det mätinstrument som används framgår av tabell 4.1. Vårdtyngdsmätningen genomförs av socialtjänstens biståndsbedömare. Inom en tremånadersperiod efter inflyttning till särskilt boende genomförs en revidering av bedömningen tillsammans med den personal som omger vårdtagaren. Individens vårdbehov poängsätts

till maximalt 24 poäng. Vårdbehovet grupperas därefter i åtta olika vårdnivåer som kopplas till ersättningen (se avsnitt 4.4 nedan)

**Tabell 4.1 Metod för vårdbehovsmätning, exempel från Nacka kommun**

Fysisk status (Katz)	Bergerskalan
<i>Badning</i>	0
Får ingen hjälp eller övervakning	Mentalt klar
Får tvätt hjälp med ryggen	
Får hjälp att ta sig till tvättplats eller vatten framburet	
<i>På- och avklädning</i>	I
Får ingen hjälp eller övervakning	Har vissa minnessvårigheter
Får hjälp att knyta skor	
Får hjälp att hämta kläder eller med på- och avklädning	
<i>Toalettbesök</i>	II
Får ingen hjälp eller övervakning	Något rumligt desorienterad. Förlägger föremål. Kan gå vilse. Har svårt att hitta ord.
Får hjälp att ta sig till toaletten	
Får hjälp eller övervakning, kan inte ta sig till toaletten	
<i>Förflyttning</i>	III
Får ingen hjälp eller övervakning	Behöver vägledning och råd för att klara vardagsaktiviteter.
Får hjälp av annan person	
Sängbunden	



<p><i>Kontinens</i></p> <p>Kontinent; Hinner inte till toaletten</p> <p>Inkontinent; Får ständigt tillsyn eller hjälp av annan</p> <p><i>Födointag</i></p> <p>Får själv in maten i munnen och sväljer</p> <p>Får hjälp att skära kött, öppna matförpackningar</p> <p>Får hjälp att få in maten i munnen eller sondmatas</p>	<p>IV</p> <p>Kan inte handla utifrån enbart muntliga instruktioner. Desorienterad i tid och rum</p> <p>V</p> <p>Kan inte kommunicera begripligt med ord. Har påtagliga minnesluckor</p> <p>VI Är neurologiskt utslagen. Behöver beröringsstimulans för att reagera.</p>
<p>Psyisk status</p>	<p>Medicinska insatser</p>
<p>0 Ingen särskilt psyksikt omvårdnad</p> <p>1 Allmänt inriktade insatser</p> <p>2 Kräver individuellt riktat bemötande och omvårdnad</p>	<p>1 Ingen särskild medicinsk omvårdnad</p> <p>2 Lättare medicinsk omvårdnad (kan delegeras till undersköterska/vårdbiträde)</p> <p>3 Kvalificerad medicinsk omvårdnad (kan endast utföras av sjuksköterska, sjukgymnast, arbetsterapeut.</p>

3	Vandrande. Rymningsbenägen	4	Högkvalificerad medicinsk/ teknisk omvårdnad (kan endast utföras av sjuksköterska)
4	Verbalt aggressiv		
5	Fysiskt aggressivt beteende		
6	Socialt avvikande beteende		
7	Motsätter sig vård		

*Källa:* Nacka Kommun (2000)

I Danderyd och Täby inkluderas i stort sett samma parametrar i behovsbedömningen som i Nacka kommun. Parametern psykisk status bedöms däremot inte. Poängsättningen skiljer också jämfört med systemet i Nacka. Vårdbehovet grupperas i tre nivåer som tar sin utgångspunkt i den enskildes hjälpbehov enligt Katz- index. Varje vårdnivå motsvarar en ersättningsnivå. Förekommer omvårdnadsbehov till följd av mental åldersförändring (demens) erhålls ett generellt tillägg.

I den tyska äldrevårdsförsäkringen klassificeras den enskilde försäkringstagarens vårdbehov i tre nivåer. En läkare bedömer den enskildes medicinska behov och avgör om ersättning till försäkringstagaren är aktuell eller ej och i så fall vilken vårdnivå som personen tillhör. I mångt och mycket ersätter försäkringen omvårdnadsinsatser vilket till viss del förklarar varför läkares uttåtande väger tungt i bedömningen. Systemet har dock mötts av kritik, inte minst mot bakgrund av att den äldres kognitiva förmåga inte bedöms.

I den japanska motsvarigheten till Tysklands äldrevårdsförsäkring utgår man från en bredare definition av behovet; såväl fysisk som kognitiv förmåga samt medicinska och sociala behov bedöms. Behovsbedömningen genomförs av ett team med både social och medicinsk kompetens. Totalt görs bedömningen utifrån 85 variabler som grupperas i sex olika vårdnivåer. I Israel gör en distriktssköterska en första bedömning av den enskildes vårdbehov för att se om ersättning från försäkringen skall utgå. Därefter genomförs

en vårdplanering av ett lokalt team med socialarbetare och sjuksköterska (Lowenstein, 2000).

#### 4.4 Ersättningsnivå

Ersättningen till utförarna kan bestå av dels det belopp som producenten garanteras via vouchern, dels avgifter från den enskilde. I de svenska kundvals-systemen betalar den enskilde vårdtagaren en avgift för att få tillgång till vouchern. Egenavgiften betalas till kommunen och är oberoende av voucherns värde. Avgiftsnivån beror istället på den enskildes inkomst och följer socialtjänstlagens föreskrifter om ett ekonomiskt förbehållsbelopp. Kundvals-systemet i sig innebär därmed inte att egenavgifterna i äldreomsorgen förändras. Avgifterna styrande effekt, dvs. att vårdtagaren väger in avgifterna i sitt val av tjänster, är densamma som tidigare och oberoende av kundvals-systemet.

I tabell 4.2 redovisas de ersättningsnivåer som producenter i Nacka kommun får för insatser i särskilt boende via vouchern. Ersättningen bygger dels på en framräknad kostnad för basbemanningen på enheten, dels den kostnadsförändring som uppkommer till följd av ökat vårdbehov hos vårdtagaren. Ersättning inkluderar både personalkostnader, lokalkostnader samt övriga omkostnader. Till skillnad från Nacka inkluderar ”äldrepenge” i Täby och Danderyd inte kostnader för lokaler eller inventarier. Ersättning för inventarier utgår däremot till vårdgivaren med 18 kr per boende och dygn samt för lokalkostnad för gemensamhetsutrymmen till fastighetsägare i privat regi. Ersättningen utgår också från färre vårdnivåer och föreligger ett ökat vårdbehov till följd av demens ges ett generellt tillägg till utföraren.

**Tabell 4.2 Vårdbehov grupperat efter ersättningsnivå i Nacka kommun, särskilt boende, 2001 års priser**

Checkgrupp	1	2	3	4	5	6	7	8
Vårdbehov – poäng	1-6	7-8	9-10	11-14	15-16	17-19	20-21	22-
Kronor/dygn	666	750	857	965	1 050	1 128	1 255	1 400

*Källa:* Nacka kommun (2000)

Stockholms stad avvaktar med att införa ett kundvals-system för särskilt boende på grund av svårigheten att bestämma voucher-

värdet. Att utgå från nuvarande ersättningsnivåer till äldreboende i Stockholms olika stadsdelar är inte aktuellt. Både ersättningsmodeller och vilka kostnader som skall täckas av ersättningen varierar mellan de olika stadsdelarna. Prisbilden inom en typ av boendeform t.ex. gruppboende för dementa, kan variera mer än skillnaderna mellan olika typer av boendeformer, t.ex. sjukhem och gruppboende. Enligt Stockholm Stad påverkas ersättningsnivån av om verksamheterna har upphandlats och om detta har skett nyligen eller för ett par år sedan.

Nacka kommun har sedan januari i år två ersättningsnivåer i hemtjänsten; en för servicetjänster, en för omvårdnadsinsatser. En servicetimme ger idag lägre ersättning än en omvårdnadstimme eftersom den senare kräver mer kvalificerad personal och dubbelbemannad arbetstid.

I Nacka kommun anges checken i antal hemtjänsttimmar som skall utföras. För att erhålla ersättning från kommunen måste utföraren fylla i en tidrapport som signeras av vårdtagaren som en bekräftelse på att tjänsten har utförts. I Stockholm däremot gör biståndshandläggaren en bedömning av vilken tid som hjälpinsatserna kan ta att utföra. I biståndsbeslutet anges den hjälp som vårdtagaren är berättigad till, medan checken gentemot utföraren anger vilken ersättningsnivå som detta motsvarar (1-18 nivåer). Bedömningen av hemtjänsttiden görs dels utifrån hemtjänstens art men också utifrån personens individuella egenskaper, individens bostad och närmiljö. Samma typ av hjälpinsats kan därmed innebära olika tidsbedömningar för två olika personer. Bedömningen av tiden är ett sätt att bestämma ersättningsnivån och inte hur mycket tid som utföraren skall lägga ner på uppdraget. Oavsett hur mycket tid som läggs ner på varje hemtjänstuppdrag, givet att utföraren genomför sitt uppdrag, utgår ersättningen enligt den nivå som biståndsbedömaren uppskattat.

Genom denna bedömning sker indirekt en anpassning av ersättningen till utförarens kostnad för att utföra tjänsten. Biståndsbedömaren kan höja ersättningsnivån om t.ex. restider blir förhållandevis långa eller om bostadsmiljön påverkar möjligheten att hjälpa. Ersättningsnivåerna i Nackas hemtjänst är däremot inte differentierade efter geografisk tillgänglighet. I detta sammanhang kan nämnas att i det tyska försäkringssystemet differentieras ersättningen inte enbart efter den enskildes vårdbehov utan också om hjälpen utförs av professionella eller informella vårdgivare.

I det valenciska vouchersystemet erhåller utföraren ersättning dels genom vouchern, dels genom egenavgift från den enskilde vårdtagaren. Den sammanlagda ersättningen av voucher och egenavgifter är densamma oavsett utförare och varierar i viss utsträckning efter vårdtagarens vårdbehov. Däremot kan egenavgiftens del av den sammanlagda ersättningen variera. Liksom i Sverige är egenavgiften inkomstrelaterad och regleras i lag. En skillnad är dock att egenavgiften betalas direkt till vårdgivaren, vilket innebär att voucherns värde minskar i takt med att den enskilde vårdtagarens betalningsförmåga ökar. En annan skillnad är att även vårdtagarens barn måste betala en egenavgift om hushållets årsinkomst överstiger en viss nivå. Även deras avgift är inkomstrelaterad. År 1998 finansierades knappt två procent av sjukhemskostnaden via anhöriga och drygt 30 procent av vårdtagaren själv.

I Sverige är egenavgiften kopplad till den enskildes betalningsförmåga. Syftet är att den enskildes ekonomiska förutsättningar inte skall styra valet av tjänster/utförare eller den enskildes möjlighet till vård. Alternativet till detta är att istället utgå från vårdkostnaden. I den japanska äldrevårdsförsäkringen är självriskan tio procent av vårdkostnaden för det vårdalternativ som väljs. Självriskan är det belopp som vårdtagaren måste betala utöver den ersättning som försäkringsgivaren (i detta fall kommunen) ger vid eventuell vård. Om personen inte kan betala får han/hon avstå från hjälpen eller ansöka om socialbidrag.

I den tyska försäkringen erhåller utföraren en fast ersättning per vårdtagare. Denna ersättning ger inte utföraren full kostnadstäckning för de insatser som utförs. För att täcka sina kostnader debiteras den enskilde och kan inte han/hon betala får den enskilde ansöka om socialbidrag av kommunen. Egenavgiftens storlek varierar beroende på vilken utförare som den enskilde väljer och utförarens prisnivå på tjänsten.

#### **4.5 Fria eller fixerade priser?**

I de svenska kundvalsmodellerna accepteras inte en fri prissättning av omvårdnadstjänsterna. Prisnivån beslutas av kommunen och anges som ett fast pris per hemtjänsttimme. Priset är således densamma oavsett vilket företag som studeras. En fast prissättning används även i t.ex. Valencia.

#### 4.6 Tillåtna producenter

I nuvarande kundvalssystem förekommer någon form av reglering av vilka utförare som vårdtagaren kan välja mellan. Grunderna för regleringen skiljer däremot. Det råder delade meningar om kommunen kan avstå från upphandling enligt lagen om offentlig upphandling i en kundvalsmodell. Om vouchern ses som ett uppdragsförhållande mellan kommunen och den privata utföraren så är det fråga om en verksamhet som utförs på kommunens uppdrag. Kommunen köper en tjänst och lagen om offentlig upphandling skall tillämpas (Svenska kommunförbundet, 2001).

Om vouchern istället betraktas som ett individuellt förhållande mellan vårdtagaren och utföraren, uppstår inget uppdragsförhållande mellan kommunen och vårdgivaren. Det skulle i så fall innebära att lagen om offentlig upphandling inte behöver tillämpas. Båda tolkningarna förekommer idag; i Stockholm kommer upphandlingar att genomföras för att godkänna privata utförare, medan det i t.ex. Nacka, Täby och Danderyd sker ett kommunalt godkännande genom s.k. auktorisation. Även i Lund föreslås en auktorisation.

Auktorisationen innebär att kommunen godkänner utförare utifrån vissa kriterier som kommunen beslutat om. Grunden för godkännandet är att den privata utföraren har länsstyrelsens tillstånd att driva verksamheten. En auktorisation ges på obestämd tid. Utföraren förlorar auktorisationen om de inte uppfyller villkoren för godkännandet eller att verksamheten inte kan verka på grund av för lågt kundunderlag.

Om upphandlingslagen tillämpas gäller bestämda avtalsperioder och återkommande upphandlingstillfällen. I Stockholm skall centrala upphandlingar genomföras årligen. Kommunen tecknar ettåriga ramavtal utan volymgarantier med vårdgivare som antas i upphandlingen. Motiven bakom ettåriga avtal är att skapa möjligheter till in- och utträde på marknaden, att utveckla ersättningsmodeller eller att vid en eventuell ändring av upphandlingslagen kunna förändra systemet för godkännandet av utförare.

Stockholm stad bedömer att det idag krävs en upphandling för att kommunen skall kunna ställa krav på verksamheten och utförarna. Utan ett avtal kan kommunen få det svårt att agera direkt mot vårdgivaren om brister i vården uppstår. Utan upphandling saknas denna

möjlighet och eventuella klagomål blir en angelägenhet mellan den enskilde vårdtagaren och utföraren.

I Stockholm skall det också vara möjligt att använda hemtjänstchecken till anställning av anhöriga. Anställningen, som sker i samråd med vårdtagaren, kan antingen göras inom kommunen eller hos en privat utförare. I den tyska äldrevårdsförsäkringen finns också en möjlighet att betala anhöriga. Försäkringstagare kan ta ut ersättningen kontant och det är upp till den enskilde vårdtagaren om han/hon vill använda pengarna till att ersätta en professionell utförare eller ersätta anhöriga för deras insatser. Ersättningen till anhöriga är pensions- och semestergrundande.

För att garantera en viss kvalitetsnivå i informella insatser skall de som valt kontantersättning betala för ett eller två hembesök av en auktoriserad utförare. Dessa besök betalas av försäkringstagaren. I den japanska försäkringen avstod man från att ge de äldre möjlighet att ersätta anhöriga. Det ansågs viktigt att bryta med tidigare system där familjen var en central vårdgivare och i stället underlätta för kvinnorna att delta i arbetslivet.

För att stärka sin kompetens eller för att kunna tillgodose en viss kapacitet kan utförare i Stockholms stad anlita en underentreprenör. Det skall klart framgå av avtalet med vilka underentreprenörer som utföraren kommer att samarbeta. Även i de andra kommunerna ges denna möjlighet. Utföraren ges också möjlighet att begränsa sitt geografiska etableringsområde, t.ex. att endast ta uppdrag som ligger inom kommunens centralort.

#### **4.7 Hur informeras de äldre?**

Kommunens biståndshandläggare beslutar om en enskild person har behov av hemtjänst eller plats på särskilt boende. Bedömning sker i samråd med den person som ansöker om hjälp. Biståndshandläggaren upplyser därefter den enskilde om vilka utförare i kommunen som har den kompetens och de tjänster som kan tillgodose hans/hennes behov. Utifrån tillgänglig information väljer sedan den äldre utförare.

Om han eller hon inte kan välja överläts valet till anhöriga. Saknas denna möjlighet överläts valet till biståndshandläggaren som i samråd med vårdtagaren väljer utförare. Biståndshandläggaren får då rollen som stödperson. I Sigtuna menar man däremot att om den

enskilde inte kan göra ett aktivt val på egen hand, skall kommunen inte erbjuda den äldre någon valmöjlighet utan överlåta ansvaret för vård och omsorg till den kommunala hemtjänsten.

I t.ex. Nacka är det den äldre själv som tar kontakt med utföraren och beställer de tjänster som enligt biståndsbeslutet skall utföras. I hemtjänsten sker denna överenskommelse muntligen mellan vårdtagaren och utförarna. Skriftliga kontrakt mellan vårdgivare av särskilt boende och vårdtagaren planeras i Danderyd och Täby. Motsvarande ambition finns i Nacka kommun. I Danderyd och Täby poängteras dessutom att det av överenskommelsen också skall framgå vilken form av gottgörelse som kan bli aktuell från vårdgivaren om inte villkoren uppfylls.

I Stockholm är det biståndshandläggaren som efter det att den äldre valt utförare kontaktar aktuell utförare och gör ett s.k. avrop på det ramavtal som tecknats mellan kommunen och utföraren. Inom tio arbetsdagar efter det att biståndshandläggaren gjort beställningen skall utföraren skicka en arbetsplan till handläggaren. Arbetsplanen skall ha upprättats tillsammans med den enskilde och eventuellt anhöriga och skall vara undertecknad av den enskilde vårdtagaren och/eller anhörig samt vårdtagarens kontaktperson hos vårdgivaren.

I den japanska äldrevårdsförsäkringen kan den äldre få hjälp av ett personligt ombud, en s.k. care manager som kan föreslå lämpliga vård- och omsorgsalternativ. Att kontakta en care manager i Japan är frivilligt och den äldre behöver inte acceptera det förslag som läggs fram. Hittills har det varit svårt att tillgodose kraven på en oberoende care manager i den japanska försäkringen. På grund av personalbrist kan det förekomma att en och samma person har både rollen som behovsbedömare, producent och ombud. Denna opartiskhet har mött kritik. Någon motsvarighet till care managers finns inte i den tyska försäkringsmodellen.

#### **4.8 Hur hanteras bristlägen?**

I princip gäller i de svenska kundvalssystemen att utföraren inte får vägra att utföra beslutade och beställda hemtjänstinsatser. Utföraren skall inte kunna välja bort vissa personer utan vara beredd att ta emot samtliga uppdrag om de har kapacitet att klara åtagandet. I Stockholm uppmanas utförarna att ange ett kapacitetstak för hur många uppdrag de är beredda att ta emot. Ändras utförarens förut-



sättningar kan taket justeras. Motsvarande kriterier förväntas gälla i Lund.

Vid platsbrist i särskilt boende får den enskilde ställa sig i kö för en eventuell plats. I Nacka kommun erbjuds i första hand de med stora omvårdnadsbehov, en svår social situation eller som vistas på sjukhus och är medicinskt färdigbehandlade plats. Någon inbördes ordning mellan dessa föreligger inte. Någon anpassning av prisnivån för att hantera bristlägen accepteras således inte. I t.ex. Valencia överlåter man till de enskilda vårdhemmen att besluta vilka vårdtagare som skall ges plats om överefterfrågan bildas. Man har således inget uttalat kösystem för att hantera detta.

## 5 Några reflektioner

Det saknas en samlad utvärdering av de kundvalssystem som tillämpats i svensk äldreomsorg under 1990-talet. Att ge en sammanfattande analys av kundvalssystemens effekter i svensk äldreomsorg är därför inte möjligt att göra. Som framgick av kapitel 2 och 3 förutsätter ett effektivt resursutnyttjande i princip att voucherstagarna gör ett val och att det finns valmöjligheter. I detta kapitel skall vi diskutera om dessa förutsättningar uppfylls inom nuvarande system och försöka urskilja några problem som vi bedömer angelägna att arbeta vidare med i utvecklingen av en kundvalsmodell.

Genom kundval försöker kommunen överlåta styrningen av produktionen av äldreomsorgstjänster till den äldre konsumenten. En central fråga är därför om styrningen kan överlåtas till de äldre och deras anhöriga. För att styrningen skall bli verklighet krävs att den enskilde gör ett val. I Nacka kommun är det ca 35 procent av hemtjänsttagarna som säger att de själva valt vårdgivare. Orsakerna till att de äldre avstår kan vara flera, t.ex. den äldres hälsa eller vilja, att den äldre har svårt att utifrån tillgänglig information bedöma vilka utförare som bäst tillgodoser hans/hennes behov eller önskemål eller att det saknas information som skulle kunna vara relevant för valet (t.ex. utförares personalomsättning eller kontakter med andra vårdgivare). I nuvarande system får biståndshandläggaren en viktig roll vid valet, inte minst att förmedla information till den äldre och vara behjälplig inför valet. Biståndshandläggaren tycks inte enbart vara myndighetsutövare utan i hög grad också en informationsmäklare och ett personligt ombud för den äldre.

En intervjustudie i Nacka bekräftar att valet ofta görs i samråd med biståndshandläggare och att tjänstemännen ofta tar beslutet själv (Kastberg, 2001). Vilken utförare som blir aktuell styrs då i huvudsak av tillgänglighet, dvs. vem som med förhållandevis kort varsel kan hjälpa den äldre, inte driftsformen för verksamheten. I Sigtuna kommun fräntas de som inte kan göra ett val möjligheten att välja och den enskilde får hjälp av kommunens utförare (Sigtuna, 2001). Ett motiv bakom detta agerande är att handläggaren inte får gå in och rekommendera och agera som kund, eftersom det då föreligger en risk att tjänsten måste upphandlas. Att någon måste åta sig rollen som personligt ombud är i vissa fall en självklarhet i äldreomsorgen. Frågan kvarstår om biståndshandläggaren är rätt person eller om ett mer opartiskt ombud måste finnas.

Själva idén om kundval bygger på att den äldre med sin voucher inte bara har rätt att välja utförare initialt, utan också att kunna byta utförare om man skulle vilja. Hittills tycks det vara få som väljer utförare och än färre som utnyttjar möjligheten att byta utförare – åtminstone i hemtjänsten (Kastberg, 2001). Än svårare torde det vara att byta från en särskild boendeenhet till en annan. Vistelse-tiden på en särskild boendeenhet kanske är för kort för att man som äldre och vårdkrävande skall orka att byta.

I ett snävt perspektiv kan man ifrågasätta om kundvalssystemen uppfyller kravet på att val sker. Det tycks vara en mindre andel av vårdtagarna som gör ett eget val eller byter utförare. Samtidigt saknar vi uppgifter om hur många äldre som t.ex. aktivt överlätit sitt val till någon annan. I en sådan situation har den äldre förstått att man har en valmöjlighet, men av olika anledningar överlåter valet till någon annan. Ett val kan vara mer eller mindre aktivt.

Frågan är hur aktivt valet bör vara för att vi skall säga att själva kundvalet uppfylls. Om syftet är att öka konkurrensen och mångfalden på utförarsidan ställs sannolikt högre krav på aktiva val för att företag skall vara intresserade av att etablera sig i kommunen. I det fortsatta arbetet syns det angeläget att ta reda på varför man avstår från att välja utförare eller, om det förekommer, aktivt överlåter valet till någon annan. Detta för att kunna utveckla ett system som underlättar valet t.ex. att tydligt definiera vem som kan hjälpa den äldre att välja eller vilken information som är mest relevant för att man skall kunna göra sitt val och förstå konsekvenserna av det.

Skall den äldre kunna göra ett val krävs också att det finns valmöjligheter. I de svenska kundvalsmodellerna är syftet att främja en konkurrenssituation och att alternativa utförare vid sidan om de kommunala ingår i systemet. I Nacka kommun finns det ett 30-tal utförare att välja bland för hemtjänsttagarna (Kastberg, 2001). Det tycks således ha skett en utbudsanpassning på så sätt att antalet utförare ökat. Även i t.ex. Tyskland tycks antalet utförare ökat till följd av införandet av försäkringslösning. Samtidigt är det viktigt att notera att äldreomsorgen jämfört med svenska förhållanden inte är lika utbyggd, vilket naturligtvis påverkat utvecklingstakten. Vissa delar i de svenska kundvalssystemen främjar mångfalden, andra inte. Vi skall försöka peka på några punkter.

Kundval genom auktorisation främjar långsiktighet i högre grad än t.ex. anbudsupphandlingar där kontraktstiden regleras. Detta kan stimulera alternativa utförare att etablera sig i kommunen och utveckla verksamheten (Svensson & Edebalk, 2001, Svenska kommunförbundet, 2001, PLS Rambøll, 2001). Så länge som de äldre väljer en viss utförare och utföraren tillgodoser kraven på auktorisation, får de vara kvar på ”marknaden”. Samtidigt innebär ett avtalslöst system mellan kommun och utförare en politisk risk för utföraren (Kastberg, 2001). Kommunen kan när som helst besluta om att upphöra med kundval. På motsvarande sätt kan utföraren lämna kommunen.

Förutom ett kundunderlag är vouchervärdet avgörande för om utföraren kan överleva rent ekonomiskt. Värdet på vouchern bör bestämmas utifrån dels den äldres vårdbehov, dels den beräknade kostnaden för de resurser som tas i anspråk för att tillgodose behoven. Idag pågår ett omfattande arbete i kommunerna dels för att utveckla ett standardiserat system för vårdbehovsbedömning, dels för att fastställa kostnader för de resurser som tas i anspråk vid en behovsförändring. Hur effektivt vouchersystemet blir i ett resursfördelningsperspektiv beror på hur bra vårdtagarnas vårdbehov kan definieras och mätas och om resursinsatsen för resp. vårdnivå kan identifieras.

Hur vouchervärdet beräknas är en mycket central del i själva kundvalsmodellen och kräver fortsatt uppföljning och utvärdering av de modeller som idag används i äldreomsorgen. Om priset på omvårdnadstjänsten inte överensstämmer med produktionskostnaden, utan hamnar på en lägre nivå, kan det inte bara få konsekvenser för utföraren utan också för vårdtagaren. Ersätts inte förhållandevis

höga restider till och från vårdtagaren är det sannolikt att få utförare etablerar sig i kommunens glesbygdsområden. Detta påverkar i sin tur den äldres valmöjligheter. Nacka har t.ex. nyligen differentierat ersättningen för hemtjänsten i syfte att anpassa den till skillnaden i produktionskostnad mellan service och omvårdnad. Enligt Kastberg (2001) var detta ett resultat av att en större privat vårdgivare lämnade kommunen.

Till skillnad från de ersättningsnivåer som förhandlas fram vid entreprenadupphandling eller i ett internprissättningssystem i allmänhet, måste ersättningen i ett kundvalssystem kompensera utförarna för den risk de utsätts för i och med att ingen garanteras några volymer. Detta är inte minst viktigt för att få nya bolag på marknaden. Behovet av ”riskkompensation” borde vara störst för omvårdnadstjänster, där företagets marknad i huvudsak är koncentrerad till kommunens äldreomsorgstagare. För servicetjänster borde behovet av riskkompensation vara lägre, eftersom det finns en alternativ marknad för t.ex. städtjänster och matdistribution.

För att stimulera utbudssidan är det viktigt att det råder konkurrensneutralitet mellan utförarna. Ingen av dem skall missgynnas eller gynnas av systemet. Intervjustudien i Nacka tyder dock på vissa brister i detta avseende (Kastberg, 2001). Idag är det skillnader i uppdrag. Några utförare är för små för att kunna åta sig vissa omvårdnadsinsatser eller för att hjälpa äldre inom vissa geografiska områden. Med ett fast pris per hemtjänststimme har detta lett till förluster för egenregin eftersom det var den som haft kapaciteten att genomföra dessa förhållandevis dyra insatser.

Hittills har det varit förhållandevis små bolag som etablerat sig i Nacka. Med mindre företag ökar mångfalden (åtminstone sett till antalet bolag) och fler företag konkurrerar i kommunen om vårdtagarna, vilket överensstämmer med systemets intentioner. Men det finns också risker med små bolag. Ett litet bolag med en begränsad verksamhet kan snabbare få finansiella problem när kundunderlaget sviktar. Deras sårbarhet påverkas också av t.ex. sjukfrånvaro bland vårdpersonal och personalomsättning, vilket kvalitativt kan påverka de äldre.

Bristlägen hanteras idag genom ett administrativt kösystem. Eftersom kundvalsmodellerna utgår från fixerade priser kan ingen prisanpassning ske när efterfrågan ökar på t.ex. särskilda boendeplatser. Detta innebär att det måste finnas administrativa ransonerings-

system. Här kan man tänka sig olika system där t.ex. först till kvarn kan gälla eller att den som har störst vårdbehov prioriteras. Eventuella köer blir en signal till utförarna att antingen utöka sin verksamhet eller till andra företag att etablera sig i kommunen. Bristlägen i hemtjänsten är sannolikt inte ett så stort problem. Vi saknar däremot kunskap om i vilken utsträckning som köer finns i hemtjänsten idag och om signalerna fungerar när köer uppstår. Sker utbudsanpassningen överlag, dvs. oavsett utförarens driftsform, eller sker den främst i egenregi?

Kundval i äldreomsorgen tycks uppfylla kravet på valmöjligheter, åtminstone om man ser till antalet företag som etablerar sig. Däremot tycks valmöjligheterna begränsas på olika sätt, inte minst beroende på geografisk tillgänglighet eller utförarnas tjänsteinnehåll. Hur vouchervärdet definieras och vilka incitament det ger är angeläget att studera närmare. Blomqvist & Rothstein (2000) menar att marknadsmodellens betydelse beträffande dess förmåga att anpassa utbudet tycks vara överskattad. Är syftet med kundval att öka mångfalden för att därigenom kunna tillmötesgå de äldres önskemål har kommunen en viktig roll att skapa ett system som främjar denna målsättning, åtminstone inledningsvis.

Som framgått finns det både politiska och marknadsmässiga risker för utförarna som på kort sikt påverkar den äldres valmöjligheter. Hur kundvalssystemet utformas kan också påverka de äldre. Till exempel kan vouchers utformning få betydelse för äldreomsorgens kvalitetsutveckling. Stockholm stad menar att en ersättning som kopplas till antalet utförda timmar inte ger utföraren några incitament till verksamhetsutveckling (Stockholm stad, 2001).

Med ett fast pris per utförd timme blir det viktigt för utföraren att begränsa lönekostnaderna, vilket kan få negativa konsekvenser på kompetenssäkring. Även med Stockholm stads ersättningsmodell, dvs. ersättning per bedömd tid, finns en risk att kvaliteten åsidosätts. Samtliga sysslor som skall utföras enligt biståndsbeslutet ges till vårdtagaren, men ersättningssystemet ger utföraren incitament att utföra sysslorna så snabbt som möjligt för att därigenom reducera kostnaderna.

Hur vårdarbetet skall utföras planeras gemensamt mellan utförarens kontaktperson och den äldre. Därigenom borde den enskildes inflytande över vardagen stärkas. Med kundvalet blir det viktigt för utföraren att tillgodose den enskildes behov. Risker är annars att

den äldre byter utförare. Samtidigt finns en risk att vårdgivarens egenintressen till viss del styr arbetsplanen och att den äldre ger vika på grund av sin beroendeställning till kontaktpersonen. Även om möjligheten finns, kan steget kännas stort att byta utförare när hälsan sviktar. Med de löpande kontakter som biståndshandläggare förväntas ha med utförarna, bl.a. för att följa upp biståndsbeslutet, uppdragas sannolikt den här typen av problem.

Ett annat kvalitativt problem som nämns är att helhetssynen på den äldre vårdtagaren kan gå förlorad i samband med kundval (Svenska kommunförbundet, 2001). När antalet utförare ökar i kommunerna kan det försvåra kontakterna med andra vårdgivare i kommunen, t.ex. allmänläkare och psykiatriska öppenvårdsteam. Idag rapporteras om svårigheter att kunna skapa fungerande vård- och omsorgskedjor och att problem uppstår till följd av bristande helhetssyn för äldre med komplexa vård och omsorgsbehov (Gurner, 2001). Om utföraren endast ersätts för den definierade tjänsten enligt biståndsbeslutet finns risken att utförare inte medverkar i andra verksamheter som indirekt berör vårdtagaren, t.ex. vårdplanering eller samverkansgrupper (Lund, 2001a, Kastberg 2001).

Förekomsten av tilläggstjänster ger den äldre ökade valmöjligheter och i takt med att olika tjänster efterfrågas förväntas utförarna anpassa utbudet. Förekomsten av tilläggstjänster kommer att bero på de äldres betalningsvilja och -förmåga. Ur detta perspektiv finns en risk för segregering mellan äldre med förhållandevis höga och låga inkomster.

En annan tänkbar effekt av tilläggstjänster är att kommunens goodwill (förtroende) gentemot de äldre och dess anhöriga kan förbättras. Tjänster som efterfrågas blir tillgängliga, vilket kan upplevas positivt. Det blir också tydligare vad som är kommunens basåtagande och vilka tjänster som de äldre och anhöriga själva får ansvara för när tilläggstjänsterna definieras och beskrivs för allmänheten. Med ökade ekonomiska krav finns samtidigt en risk att kommunerna snävar in sitt basåtagande ytterligare, eftersom man har möjlighet att hänvisa till tilläggstjänsterna.

En annan aspekt är att utföraren kan använda tilläggstjänsterna som ett konkurrensmedel gentemot andra utförare och på så sätt få fler vårdtagare att välja just dem. Att erbjuda tilläggstjänster kan också vara ett sätt för utförarna att själva påverka sin ekonomi. Omvårdnad är en personalintensiv verksamhet, främst under vissa tider på

dygnet då behoven är som störst. I det perspektivet kan utförarna vara intresserade av att erbjuda olika tjänster vid de tidpunkter då bemanningen i förhållande till omvårdnadsbehovet är lågt. Motivet bakom ett system med tilläggstjänster ligger i linje med kundvalsmodellens syfte, dvs. att marknadsanpassa konsumtionen.

En negativ effekt av kundvalsystemet är den ökade administration som följer av systemet (Kastberg, 2001). Samtidigt framkommer av studien i Nacka att ingen av de tillfrågade upplever att administrationen har påverkat effektiviteten i verksamheten så negativt att ett annat system vore att föredra. Hittills har priset på insatserna varit fasta och inte differentierade utifrån utförarnas produktionskostnader i särskilt stor omfattning. Vi har påpekat vilka problem detta kan ge. Å andra sidan påverkar en differentierad ersättning administrationskostnaderna negativt.

Hur kommunens kostnadsutveckling påverkas av ett kundval vet vi inte idag. Å ena sidan skapas en kvasimarknad där konkurrensen mellan utförarna kan förbättra kostnadseffektiviteten i verksamhet (givet en godtagbar kvalitet). Å andra sidan kanske kommunen måste tillåta en viss riskkompensation till utförarna när inga volymgarantier utgår i samband med ett kundval. Nettoeffekten av detta vet vi inget om. Riskkompensationen storlek är dels beroende på bristläget av t.ex. vårdplatser, dels vilken alternativ marknad utföraren har för sina tjänster.

## Referenser

Bartlett, W, Propper, C, Wilson, D & Le Grand, J. – Quasi-markets in the welfare state : The emerging findings. Bristol, SAUS Publications, 1994.

Bartlett, W, Roberts, J & Le Grand, J. – A revolution in social policy : Quasi-markets reforms in the 1990s. Bristol, The Policy Press, 1998.

Blomqvist, P. & Rothstein, B. – Välfärdsstatens nya ansikte : Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn. Stockholm, Agora, 2000.

Danderyd och Täby kommun. – Kundval inom äldreomsorgen/särskilt boende i Danderyds och Täby kommuner. Tjänsteutlåtande daterat 2000-12-15

Ds 1992:108 – Alternativa verksamhetsformer inom vård och omsorg. Stockholm, Allmänna förlaget, 1992. (Socialdepartementet)

Ds 1993:27 – Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet : Vem utför och på vilka villkor?. Stockholm, Fritzes, 1993 (Civildepartementet)

Ds Fi 1985:11 – Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst. Stockholm, Finansdepartementet, 1985 (Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi)

Edebalk, P.G. & Svensson, M. – Äldrevårdsförsäkring, Lund, IHE, 2000.

Eliasson, L & Spånt Enebuske, A. – Äldres önskemål och behov för god livskvalité : Boende och hemtjänst. Stockholm, Kooperativa institutet, 2001. (Äldreomsorgsprojektet)

Glennerster, H & Le Grand, J. – The development of quasi-markets in welfare provision in the United Kingdom. *International Journal of Health Services*, Vol 25:2 (1995):203-218

Grip, G. & Örtendahl, C. – Lovar och försäkrar...: de äldres välfärd i en balanserad samhällsekonomi. Stockholm, Sveriges försäkringsförbund, 2000.

Gurner, U. – Dirigent saknas! 26 fallstudier av multisjuka 75+ - behov och konsumtion av sluten- och öppenvård, kommunal äldreomsorg samt informella insatser. Stockholm, Äldrecentrum, 2001. (Rapport/stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum; 2001:6)

Järfälla kommun. – Kundval i hemtjänsten – valet är ditt. Internet-sida. [www.jarfalla.se](http://www.jarfalla.se)

Kastberg, G. – A tool for influence : The effects of introducing a voucher system into inhome elderly care. Göteborg, Förvaltningshögskolan, 2001



- Kommunal. – Solidaritet och valfrihet i välfärden. Stockholm, Kommunal, 2001 (Kongressrapport)
- Le Grand, J & Bartlett, W. – Quasi-markets and social policy. London, Macmillan, 1993
- Lewis, J. & Glennerster, H. -Implementing the new community care. Buckingham, Open University Press, 1997
- Lowenstein, A. – A Legislative Infrastructure that fosters case management : The Israeli long-term care insurance law. Care Management Journals, Vol 2:1 (2000): 15-20
- Lunds kommun. – Kundvalssystem i hemvården : Lunds kommun maj 2001. (Vård- och omsorgsförvaltningen)a
- Lunds kommun. – Kundvalssystem i vård och omsorg. Tjänsteutlåtande daterat 2001-11-14 (Vård och Omsorgsförvaltningen)b
- Nacka kommun. – Förslag till kundvalssystem avseende särskilt boende för äldre. Tjänsteutlåtande daterat 2000-11-10 (Socialförvaltningen)
- Nacka kommun. – Rätt att välja särskilt boende för äldre, Informationsbroschyr, 2001
- Nacka kommun. – Rätt att välja hemtjänst, ledsagning och avlösning, Informationsbroschyr, 2001
- PLS Rambøll management. – Utvärdering av konkurrensutsättning i Stockholm stad : Sammanfattning. Stockholm, PLS Rambøll management A/S, 2001
- Queisser, M. – Privatization: More Individual Choice in Social Protection. I: Scheil-Adlung, X. Ed. –Building Social Security: The challenge of Privatization. London, Transaction Publishers, 2001 (International Social Security Series Volume 6)
- Rehnberg, C & Garpenby, P. –Privata aktörer i svensk sjukvård. Stockholm, SNS förlag, 1995. (SNS-serie: Den svenska sjukvården)
- Sigtuna kommun. – Kundval inom hemvården : november 2000. Tjänsteutlåtande daterat 2001-05-23. (Socialförvaltningen)

SOU 1993:90. – Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av lokaldemokratiutredningen. Stockholm, Fritzes 1993 (Civildepartementet)

SOU 2000:38. – Valfärd, vård och omsorg. Stockholm, Fritzes, 2000.

SOU 2001:52 – Valfärdstjänster i omvandling. Stockholm, Fritzes, 2001

Stockholms stad. – Valfrihet inom äldreomsorg och omsorgen om funktionshindrade. Tjänsteutlåtande daterat 2001-03-26. (Stadsledningskontoret, finansavdelningen)

Stockholms stad. – Förfrågningsunderlag för upphandling av hemtjänst i ordinärt boende avseende såväl omvårdnadsinsatser som servicetjänster i Stockholm stad. Underlag daterat 2001-09-19. (Stadsledningskontoret, finansavdelningen)

Svenska Kommunförbundet. – Konkurrens för fortsatt välfärd? : om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer. Stockholm, Kommentus förlag, 1999 (Välfärdsprogrammet)

Svenska kommunförbundet. - Valfrihetssystem. Internetsida uppdaterad 2001-10-22, [www.svekom.se/ekonomi/Konkurrens/valfrihet.htm](http://www.svekom.se/ekonomi/Konkurrens/valfrihet.htm), 2001a

Svenska Kommunförbundet. – Valfrihet och kundvalssystem i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar. Stockholm, Svenska Kommunförbundet, 2001b

Svensson, M. & Edebalk, P.G. – 90-talets anbudskonkurrens i äldreomsorgen : några utvecklingstendenser. Lund, IHE, 2001 (IHE arbetsrapport 2001:1)

Söderström, L, Andersson, F, Edebalk, P.G. & Kruse, A. – Privatiseringens gränser : perspektiv på välfärdspolitiken. Stockholm, SNS förlag, 2001. (Välfärdspolitiska rådets rapport 2000)

Tortosa, M.A. & Granell, R. – Quasi-markets in social services: The use of nursing-home vouchers in Spain. University of Valencia, Department of Applied Economics, 2000. (Draft!)

Utredarhuset. – Utvärdering av kundvalsreformen : Huvudstudie  
Danderyds kommun. Uppsala, Utredarhuset, 1996

Westerberg, B. – Har vi råd med äldrevård när 40-talisterna blir  
gamla?. Stockholm, Pensionsforum, 2000.

Wistow, G, Knapp, M, Hardy, B, Forder, J, Kendell, J & Manning,  
R. – Social Care Markets : progress and prospects. Buckingham,  
Open University Press, 1996.

## Bilaga 3 Källförteckning

SOU 2002:14; Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag

SOU 2002:10; Reformerad räddningstjänstlagstiftning

SOU 2002:7; Konkurrensen på elmarknaden

SOU 2001:102; Resurs i retur

SOU 2001:98; Stöd från Försvarmakten

SOU 2001:97; Regler för Riksrevisionen

SOU 2001:94; Kartellbekämpning 2 – övriga frågor

SOU 2001:89; Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting

SOU 2001:79; Valfärdsbokslut för 1990-talet

SOU 2001:75; [www.kommundatabas.nu](http://www.kommundatabas.nu)

SOU 2001:74; Kartellbekämpning

SOU 2001:61; Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi

SOU 2001:52; Valfärdstjänster i omvandling

SOU 2001:42; Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen

SOU 2001:31; Mera värde för pengarna

SOU 2001:12; Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna, 2001, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet

SOU 2000:117; Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor

SOU 2000:102; Expert på export?

- SOU 2000:90; Elnätsföretag – regler och tillsyn
- SOU 2000:87; Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande
- SOU 2000:38; Valfärd, vård och omsorg
- SOU 1999:149; Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster
- SOU 1999:139; Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt
- SOU 1999:133; Kommunkontosystemet och rättvisan – momsen, kommunerna och konkurrensen.
- SOU 1999:66; Bilaga 1: De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?
- SOU 1998:28; Läkemedel i vård och handel
- SOU 1997:139; Klara spelregler – en förutsättning för samverkan mellan offentlig och privat hälso- och sjukvård
- SOU 1997:130; Effektivare statlig inköpssamordning
- SOU 1997:38; Myndighet eller marknad – statsförvaltningens olika marknadsreformer
- SOU 1996:175; Styrning och samverkan (offentlig och privat hälso- och sjukvård)
- SOU 1996:163; Behov och resurser i vården – en analys
- SOU 1996:91; Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster
- SOU 1995:105; Konkurrens i balans
- SOU 1994:147; Former för statlig verksamhet
- SOU 1994:115; Sjukvårdsreformer i andra länder
- SOU 1994:11; Omsorg och konkurrens

SOU 1991:104; Konkurrens inom den kommunala sektorn

SOU 1991:26; Kommunala entreprenader - vad är möjligt?

Ds 2001:40; Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet

Ds 2001:20; Benchmarking om näringspolitiken 2001 – Indikatorer inom åtta områden som påverkar ekonomisk tillväxt

Ds 2000:17; Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, Näringsdepartementet

Ds 1998:64; Staten och bolagskapitalet – aktiv styrning av statliga bolag, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Ds 1995:13; Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning

Ds 1994:83; Avbrutna upphandlingar och interna bud, Näringsdepartementet

Ds 1994:50; Valfrihetsrevolutionen i praktiken, Socialdepartementet

Ds 1992:121; Anbudskonkurrens vid offentlig produktion - ett lagförslag, Näringsdepartementet

Ds 1989:23; Vad skall staten äga? Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

A European Market, 1999, Bergman, Brunekreeft, Doyle m.fl., Centre for Economic Policy Research, London

Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen – en kartläggning (1994:24), 1994, Socialstyrelsen

Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen – Uppföljning, utvärdering och avtal (1995:17), 1995, Socialstyrelsen

Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen – äldreomsorg på entreprenad (1996:8), 1996, Socialstyrelsen

Att styra avgiftsbelagd verksamhet (1999:16), 1999, Ekonomistyrningsverket

Attityder till arbetet inom äldreomsorg, 2000, Svenska Kommunalarbetsförbundet

Avgifter 2000 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten (2001:7), 2001, Ekonomistyrningsverket

Avregleringens vinster, september 2001, Svenskt Näringsliv

Avreglering för tillväxt och fler jobb inkl. bilagor 1-9 Avregleringsdelegationens andra rapport till regeringen, maj 1994

A world class competition regime, Department of Trade and Industry, Report to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry, Juli 2001, London

Basårsstatistik 2000, Verksamhet, Del 1, 2001, Landstingsförbundet

Bokslutsstatistik 2000, 2001, Landstingsförbundet

Benchmarking av kommuner och landsting – kostnadsbesparingar genom ökad konkurrensutsättning, 1997, Svenska Arbetsgivareföreningen

Beställarstyrd sjukvård. Erfarenheter av reglering, konkurrens och olika ägandeformer vid upphandling av vård, Rehnberg, C. och Tambour, M., 1994, Svenska Kommunförbundet

Bilprovningen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten (2000/01:2), 2001, Riksdagens revisorer

Bolagisering av uppdragsverksamhet, promemoria den 22 januari 1998, Statskontoret

Competitive Tendering for Local Authority Services 1990, 1991, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham

Den nya kommunallagen; Paulsson, Riberdahl och Westerling; 1993

Den planerade marknaden. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar (1995:7); 1995, Ekonomiska styrformer i hälso- och sjukvården: utvecklingslinjer och lärdomar för framtiden, Anell, A. och Svarvar, P.

Det nya Lantmäteriet (rapport 2000/01:10), 2001, Riksdagens revisorer

Effekter av konkurrenshotet – en studie av egen regis resultat-enheter inom äldreomsorgen i Stockholms stad (1996:58), Roland Almqvist, 1996, Stockholms universitet, Institutet för kommunal ekonomi (IKE)

Effekter av lagen om offentlig upphandling, 1998, Nämnden för offentlig upphandling (NOU)

En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, 2000, Regeringskansliet

Erfarenheterna av entreprenader och privatisering i engelska kommuner (1992:1), 1992, Bryntse, K., Lunds Universitet (KEFU)

Erfariner med udlicitering i kummuner og amter, 1997, PLS Consult A/S

Ersättningsmodeller – en kartläggning inom hälso- och sjukvården, Bergman, S. - E. och Dahlbäck, U., 2001, Centrum för hälso- och sjukvårdsanalys (CHSA)

Från dagis till servicehus – välfärdspolitik i livets olika skeden, Söderström, Björklund m.fl., 1999, SNS

Från rivstart till stopplag – privatiseringsvågen i välfärden 1979-2001, Pettersson, 2001, Agora

Från dagis till servicehus - välfärdspolitik i livets olika skeden, 1999, SNS

Fördelningsprinciper inom den kommunala internredovisningen – en praxisstudie, 2000, Svenska Kommunförbundet



Förslag till riksdagen 1997/98:RR9; Statens roll som ägare av bolag, Riksdagens revisorer

Förslag till riksdagen 1997/98:RR10; Offentlig upphandling, Riksdagens revisorer

Förslag till riksdagen 2001/02:RR8; Plan- och byggprocessens längd, Riksdagens revisorer

Företag med statligt ägande 2000, Regeringskansliet (Näringsdepartementet)

Goda exempel på konkurrensutsättning, 1994, Svenska Kommunförbundet

Granskning av konkurrensprogrammet - styrning och effektivitet, Region Skåne, 2001, Ernst & Young

Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa, Ekonomirådets rapport 2002, Braunerhjelm, Ganslandt, Nyberg m.fl., SNS

Handeln i planeringen, 1999, Boverket

Hur fördelas företagsstödet? (1999:40), 1999, Riksrevisionsverket

Hur kan styrningen av sjukvården förbättras?, Jonsson, E., 1998, SPRI

Hushållens avfallskostnader, Per Nilzén, 1997, Renhållningsverksföreningen

Hårda marknader - En bild av marknadsutnyttjandet av kommunalteknisk verksamhet, 1997, Svenska Kommunförbundet

Hälso- och sjukvårdsrapport 2001, 2001, Socialstyrelsen

Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2000, 2001, Socialstyrelsen

Högre tillväxt med privat drift, Stefan Fölster m.fl., 2001, Svenskt Näringsliv

Kommunala driftentreprenader inom äldreomsorg, skola, fritid och kultur, 1994, Svenska Kommunförbundet

Kommunala företag – en faktabok om den kommunala företagssektorn vid utgången av 1999, 2001, Svenska Kommunförbundet

Kommunalarbetarförbundet: Attityder till arbetet inom äldreomsorg, 2000, Svenska Kommunalarbetarförbundet, Kongressrapport

Kommunalarbetarförbundet: Solidaritet och valfrihet i välfärden, 2001, Svenska Kommunalarbetarförbundet, Kongressrapport

Kommuners och landstings möjligheter enligt lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten att genomföra köp från egna bolag m.m.; 26 juni 1997, Nämnden för offentlig upphandling

Kommunägda företag 1994, 1995, Statistiska Centralbyrån

Kommunal kostnadsredovisning – konkurrensinriktade åtgärder i beställar- och utförarmiljö, 1993, Konkurrensverket

Kommunalt konkurrensprogram – underlag för lokal anpassning, 1996, Svenska Kommunförbundet

Kommunal upphandling i konkurrens, 1995, Konkurrensverket

Kommunala tjänsteentreprenader 1990 (1992:4), 1992, Statens pris- och konkurrensverk

Kommunalteknik på entreprenad, 1999, Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond och Svenska Kommunförbundet

Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999 – en faktasammanställning, 2001, Svenska Kommunförbundet

Kommunerna, tillväxten och välfärden, 1997, Kjell-Olof Feldt, Svenska Kommunförbundet

Konkurrens i sjukvården - konsekvenser för sjukvården (2001:112), Jan Wallenberg, 2001, Stockholms universitet, Institutet för kommunalekonomi (IKE)

Konkurrensutsetting av kommunal verksamhet, 1998, rapport från de nordiske konkurrensmyndigheter

Konkurrens som tillväxtmotor – vad säger forskningen?, Fölster och Larsson, 2001, Handelns Utredningsinstitut

Konkurrensutsättning – 4 kommuner som goda exempel, 1994, Svenska Kommunförbundet

Konkurrensutsättning och kvalitet – en studie av Stockholms stads äldreomsorg (1996:61), Erika Jonsson, 1996, Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet

Konkurrens og kvalitet i Oslo kommune, Bystyremedling nr. 1 1998, Byrådet

Veileder i konkurranseutsetning samt Faktaserien nr 1 – 7 1999, Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans

Konsekvenser av avregleringen inom järnvägstrafiken, Förstudie 2000/01:13, 2001, Riksdagens revisorer

Konkurrens, bolagisering och ändrat huvudmannskap inom sjukvården. Konsekvenser för personalen. Vad säger forskningen?, (2000:92), Jan Wallander, 2000, Stockholms universitet, Institutet för kommunal ekonomi (IKE)

Konkurranse som virkemedel i offentlig forvaltning (kompendium nr.1), 1994, Studieselskapet Konkurranse i Norden

Konkurrens för fortsatt välfärd? – om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftformer, 1999, Svenska Kommunförbundet

Konkurrens inom sjukvården – Vad säger forskningen om effekterna?, Ernst Jonsson, 1993, SPRI i samarbete med Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Konkurrenslagen, andra upplagan; Carlsson, Söderlind och Ulriksson; 1999

Konkurrens och kommunala rättsprinciper – konsekvenser på en avreglerad elmarknad, 1993, Konkurrensverket

Konsten att bolagisera en myndighet – lärdomar från tre bolagiseringar (F 1993:25), 1993, Riksrevisionsverket

Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads gatudrift och –underhåll samt missbruksvård för vuxna (1996:61), Peeter Nurmis, 1996, Stockholms universitet, Institutet för kommunal ekonomi (IKE)

Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads äldreomsorg (1996:59), Olle Högberg, 1996, Stockholms universitet, Institutet för kommunal ekonomi (IKE)

Ledarskap i kris, kaos och omställning – En empirisk studie av chefer i företag och förvaltning, Iréne Lind Nilsson, 2001, Uppsala universitet

Marknader och avreglering, 1994, Konkurrensverket

Marknadsliknande verksamhetsformer i staten, 1997, Statskontoret

Mot en ny kommunalrätt, 1992, Lena Marcusson

Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration – förutsättningarna för en ombildning av Statens pensionsverk från myndighet till bolag (2001:19), 2001, Statskontoret

Mångfald och offentlig upphandling, rapport till Verket för innovationssystem (Vinnova) den 20 mars 2001, Michael Slavicek, Nämnden för offentlig upphandling

Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, Lägesrapport 2001, Socialstyrelsen

Nationella termer med definitioner och regelverk inom hälso- och sjukvårdsstatistiken, 1998, Landstingsförbundet

90-talets anbudskonkurrens i äldreomsorgen – några utvecklingstendenser (2001:1), 2001, Institutet för hälso- och sjukvårdsökonomi (IHE)

OECD in Figures. Statistics on the Member Countries, 2001

Offentliga tjänster (1991:3), delrapport till Konkurrenskommittén, 1991, Statens pris- och konkurrensverk

Offentlig reformation i marknadsmodellens spår? (1999:5), Anders Forsell, 1999, Stockholms universitet, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE)

Offentligt finansierad privat öppen vård 2000, 2001, Landstingsförbundet

Organisation och kostnader i kommunerna (1996:20), 1996, Statskontoret

Organisations- och strukturförändringar i Statsförvaltningen (1994:5), 1994, Statskontoret

Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting (1999:38), 1999, Statskontoret

Personalresurser i svensk sjukvård – utvecklingslinjer och internationell jämförelse, Anell, A. och Persson, M., 1996, Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE)

Politik och marknad i framtidens sjukvård, Arvidsson, G. och Jönsson, B., 1997, SNS

Privata och kommunala utförare av äldreomsorg – en ekonomisk utvärdering (1996:10), 1996, Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE)

Privata aktörer i svensk sjukvård, Rehnberg, C. och Garpenby, P., 1995, SNS

Privatiseringens gränser – perspektiv på välfärdspolitiken, Söderström, Andersson m.fl., 2001, SNS

Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen (1998/99:11), 1999, Riksdagens revisorer

Produkt- och kapitalmarknader – Sverige, 2001, Finansdepartementet

Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3), 2002, Statskontoret

Regeringens budgetproposition 1992/93:100; bil. 1, Kriterier för bolagsbildning av statlig verksamhet

Regeringens proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140), 2000

Regeringens förvaltningspolitik; Regeringens skrivelse den 30 augusti 2001 (2000/01:151)

Regeringskansliets upphandling av konsulter (2000/01:6), 2001, Riksdagens revisorer

Regulatory Reform - Economic Analysis and British Experience, Armstrong, Cowan m.fl., 1994

Sambruk i offentlig sektor - effekter på konkurrens och effektivitet, 1994, Konkurrensverket

Sjukhusstruktur och kostnader, en litteraturgenomgång, Grönqvist, 1995, SPRI-rapport 410

Sjukvård – en svårstyrd verksamhet, Bergman, S.-E. och Dahlbäck, U., 2000, Landstingsförbundet

Sophämtning i kommunal och privat regi – marknadsstruktur, konkurrens och kostnader (1991:6), 1991, Statens pris- och konkurrensverk

Spåren efter avregleringen, Alexandersson och Hultén m.fl., 2000, KFB-rapport 2000:25

Svensk ambulanstjänst – konkurrensförutsättningar (1991:17), 1991, Statens pris- och konkurrensverk

Staten 2000 – en presentation av den statliga sektorn, 2000, Arbetsgivarverket

Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter (2000:16, del 1); Staten som kommersiell aktör – fallstudier (2000:16 A, del II), 2000, Statskontoret

Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:2), 2001, Riksdagens revisorer

Statistisk årsbok för landsting 1999, 1999, Landstingsförbundet

Statistisk årsbok för landsting 2001, 2001, Landstingsförbundet

Statlig konkurrensutsatt verksamhet (PM), 1999, Statskontoret

Statliga bolags tillämpning av lagen om offentlig upphandling, 1998, Nämnden för offentlig upphandling

Stockholms läns landsting; Landstingsrevisorerna, Upphandling av primärvårdstjänster, Rapport nr 3/00, 2000

Stockholms läns landsting; Landstingsrevisorerna, Upphandling av somatisk vård och radiologi, Rapport nr 4/00, 2000

Stockholms läns landsting; Landstingsrevisorerna, Upphandling av vårdstjänster år 2000, Rapport nr 8/01, 2001

Stockholms läns landsting; Landstingsrevisorerna, Patientsynpunkter på service vid upphandlade vårdcentraler, Rapport nr 16/01, 2001

Sveriges systemskifte i fara?, Stefan Fölster m.fl., 1993, Industriens utredningsinstitut

Så kan handeln förbättra apoteksservicen, 2001, Svensk Handel

Sätt rätt pris!,Handledning i prissättning och kalkylering (2001:11), 2001, Ekonomistyrningsverket

Taxi efter avregleringen – En studie av konkurrensförhållanden (1992:1), 1992, Statens pris- och konkurrensverk

Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet (1997:61), 1997, Riksrevisionsverket

Upphandling av institutionsplatser (1992:5), 1992, Statens pris- och konkurrensverk

Utvärdering av upphandling i konkurrens i Stockholms stad, 1999, PLS Consult A/S

Utvärdering av konkurrensutsättning i Stockholms stad: Sammanfattning, 2001, PLS Rambøll management A/S

Valfrihet och konkurrens i sjukvården, Arvidsson, G. och Jönsson, B., 1991, SNS

Valfrihet och kundvals-system i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar, 2001, Svenska Kommunförbundet

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2000, 2001, Näringsdepartementet

Verksamhetsuppföljning inom vård och omsorg till äldre och funktionshindrade i kommunerna, 2001, Socialstyrelsen

Vinsten som drivkraft, Söderström, L. och Lundbäck, M., 2000, Industriförbundet

Vårdcentraler – konkurrensförhållanden inom sjukvården (1992:13), 1992, Statens pris- och konkurrensverk

Vägen till välstånd, Konjunkturrådets rapport 1999; Bergman, Braunerhjelm m.fl., SNS

Välfärdens entreprenörer, 1998, Svenska Arbetsgivareföreningen

Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn, Blomqvist, P. och Rothstein, B., 2000, Agora

Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn (1994:26), 1994, Statskontoret

Äldreomsorg i kommunal och privat regi – verksamhet, kostnad och kvalitet (1996:2), 1996, Institutet för hälso- och sjukvårds-ekonomi (IHE)

Äldres önskemål och behov för god livskvalité, Eliasson och Spånt Enbuske, 2001, Kooperativa institutet



## Bilaga 4 Konkurrensverkets rapporter 1996-2002

### **Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige? 2002:1**

Förutom att Sverige har en högre prisnivå än EU skiljer sig priserna inom landet. I rapporten redovisas dessa regionala prisskillnader på marknaderna för dagligvaror, byggvaror och drivmedel. Kopplingen mellan pris och konkurrensförhållanden analyseras för varje bransch.

### **Start- och landningstider inom flyget 2001:7**

Start- och landningstider, s.k. slots, vid flygplatserna är ett viktigt konkurrensmedel för flygbolagen. Nuvarande brist på attraktiva slots för flygföretag (och resenärer) begränsar konkurrensen inom flyget. I rapporten redogörs för vilka regler som gäller vid fördelning av slots och hur fördelningen av dessa sker i Sverige. I rapporten ges förslag till ändringar på området för att stimulera en ökad konkurrens.

### **Prisstyrning genom rekommenderade cirkapriser 2001:6**

Rekommenderade konsumentpriser från leverantör till återförsäljare är en form av konkurrensbegränsning. I rapporten beskrivs både den ekonomiska teorin om denna form av prisstyrning och rättsutvecklingen med flera praktiska exempel i Sverige, de nordiska länderna och i EU i övrigt.

### **Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna 2001:5**

Konkurrensverket och Konsumentverket har på uppdrag av regeringen utrett hinder för konsumenternas rörlighet på de finansiella marknaderna. I rapporten redovisas bl.a. konsumenternas attityder och erfarenheter när det gäller att byta bank och försäkringsbolag. Rapporten presenterar också ett antal förslag som kan underlätta konsumenternas rörlighet på dessa marknader.

**Kan kommunerna pressa matpriserna? 2001:4**

Kommunerna har genom sin tillämpning av plan- och bygglagen ofta ett avgörande inflytande på möjligheterna att etablera nya livsmedelsbutiker. En alltför restriktiv tillämpning kan motverka konkurrens med ett smalare utbud och högre priser som följd för konsumenterna. Konkurrensverkets rapport belyser dessa frågeställningar utifrån delvis ny statistik och ett stort antal intervjuer med kommuner och aktörer i branschen.

**Mobiltelemarknaden 2001:3**

Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen och Konsumentverket konstaterade i en gemensam rapport 1999 att den svenska mobiltelemarknaden inte fungerade tillfredställande. När rapporten nu följs upp framgår det att mobiltelemarknaden fortfarande präglas av en oligopolliknande struktur och att det finns brister i konkurrensen. De åtgärder som genomförts under de två senaste åren har dock börjat ge positiva resultat för konsumenterna, exempelvis har vissa pottabonnemang tagits bort och samtrafikavgifterna har sänkts. Konkurrensen kan också väntas öka genom införandet av mobilnummerportabilitet, som innebär att konsumenterna kan behålla sitt telefonnummer om de byter operatör.

**Fiskala avgifter från konkurrenssynpunkt 2001:2**

Konkurrensverket har på uppdrag av regeringen utrett förekomsten av statliga och kommunala avgifter som kan negativt påverka konkurrensen. Särskilt har uppmärksammats sådana avgifter som företag måste betala för att vara kvar på marknaden eller är nödvändiga för att sälja en viss produkt. I rapporten framhålls vikten av att konkurrenseffekterna analyseras och övervägs vid beslut om fiskala avgifter. Här berörs bl.a. de små företagens situation och snedvridningar av konkurrensen som kan följa av avgiftskonstruktionen.

### **E-handel i Sverige – en explorativ studie 2001:1**

Rapporten, som är en förstudie inom det som benämns den nya ekonomin, består av två delar. Inledningsvis beskrivs hur utnyttjande av IT-baserade lösningar såsom e-handel – både mellan företag och mellan företag och konsumenter – påverkar ekonomin. Därefter följer tre branschstudier där e-handelns utveckling inom byggmaterial, dagligvaror och resor beskrivs. Dessa baseras främst på djupintervjuer. Slutsatser som dras är bl.a. att e-handeln stärker konkurrensen och därmed konsumentnyttan men också att det finns såväl hinder för tillväxt av e-handeln som direkt konkurrensrelaterade frågor, vilka förtjänar en djupare analys.

### **Sverige – en del av EU:s inre marknad 2000:3**

Syftet med EU:s inre marknad är att avskaffa handelshinder mellan medlemsländerna och skapa en större gemensam marknad. Priserna ska därmed successivt utjämnas mellan medlemsländerna. Konkurrensverket, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Kommerskollegium har tillsammans analyserat hur den inre marknaden påverkat företagens möjligheter att tillgodogöra sig tidigare outnyttjade stordriftsfördelar. Rapporten behandlar också inom vilka områden effekterna av den inre marknaden ännu inte fått fullt genomslag och orsakerna till detta. I rapporten föreslås åtgärder för att öka handel och konkurrensen som kan bidra till en lägre relativ prisnivå i Sverige.

### **Varför är de svenska priserna så höga? 2000:2**

I rapporten används sex förklaringsfaktorer, nämligen BNP per capita, skatter, befolkningstäthet, växelkursförändringar, privat konsumtion och arbetskraftskostnad, för att analysera varför priserna i Sverige har legat ca 30 procent över OECD och drygt 20 procent över EU under 1990-talet. Dessa faktorer kan bara förklara drygt hälften av prisskillnaden mellan Sverige och OECD-genomsnittet. Resten av skillnaden beror av allt att döma till betydande del på bristande konkurrens på den svenska marknaden, något som leder till högre priser.

## **Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag** **2000:1**

I denna rapport beskrivs konkurrensförhållandena i åtta viktiga sektorer av näringslivet: livsmedel, skog, energi, bygg och bo, transporter, medier, finans och försäkring samt hälso- och sjukvård. Konkurrenshinder på dessa områden redovisas och mer än 40 olika förslag för att motverka sådana hinder förs fram. I rapporten analyseras också hur konkurrensen mer generellt fungerar i Sverige och betydelsen av olika faktorer som EU-medlemskapet, internationaliseringen och nya konsumtionsmönster. Drygt 30 förslag är inriktade på att allmänt förstärka konkurrenspolitiken och skapa ökade möjligheter att ingripa mot konkurrensbegränsningar som hotar konsumentintresset.

## **Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument och konkurrensperspektiv** **1999:7**

Post- och Telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket har tillsammans kartlagt och analyserat en del av de problem som finns på den svenska mobiltelemarknaden. I Sverige har en majoritet av befolkningen tillgång till mobiltelefon. Även i de övriga nordiska länderna är tillgången till mobiltelefon hög, men där är prisbilden en annan. De svenska priserna är jämförelsevis höga och de har i princip varit oförändrade sedan 1995. I rapporten presenteras de olika problemområdena och förslag till åtgärder.

## **Kommuners upphandling av bygg- och anläggningstjänster** **1999:6**

Denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen och i samverkan med 12 länsstyrelser, analyserar konkurrensproblem vid kommuners upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten. I rapporten redovisas konkurrenssituationen på områdena asfaltbeläggning, vatten och avlopp (VA) samt ny- och ombyggnation av byggnader. I rapporten föreslås ett antal konkurrensfrämjande åtgärder.

## **Konkurrenssnedvridande skatteregler 1999:5**

I denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, redovisas de klagomål på konkurrenssnedvridande skatteregler som inkommit till konkurrensverket sedan verkets tillkomst år 1992. De konkurrenssnedvridande effekterna beskrivs och rapporten avslutas med några slutsatser och förslag. De flesta klagomål gäller momsreglerna och effekterna till följd av undantag från momsplikten. En annan typ av klagomål gäller systemet med kompensation av kommuners och landstings kostnader för ingående moms i t.ex. vård, omsorg och undervisning – en förmån som en privat konkurrerande läkare eller tandläkare inte åtnjuter.

## **Konkurrens vid försäljning av läkemedel 1999:4**

I denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, analyseras förutsättningarna att med konkurrenslösningar minska statens, sjukvårdshuvudmännens (främst landstingens) och konsumenternas kostnader för läkemedel. I rapporten behandlas – utifrån ett internationellt perspektiv – parallellhandel med läkemedel, användning av kopior till originalläkemedel med samma effekt (generika), konkurrens mellan apotek, upphandlingsfrågor som rör landsting och Apoteket AB. I rapporten ges ett 15-tal förslag för att öka konkurrensen på läkemedelsmarknaden till nytta för det allmänna och konsumenterna.

## **Konkurrensfrågor på bild- och formkonstområdet 1999:3**

Konkurrensverket har under en följd av år fått skriftliga klagomål som rör bild- och formkonstområdet. Rapporten visar hur stat och kommun, bl.a. som stödgivare och inköpare av nyskapad konst, utövar inflytande på området. Undersökningen utgör, förutom ett underlag vid myndigheternas handläggning av ärenden på området, en vägledning för att reformera aktuella regler.

## **Konkurrens på bankmarknaden – betalningsförmedling och villkor för nya aktörer 1999:2**

I rapporten analyseras konkurrensen på bankmarknaden och villkoren för tillgång till betalningssystem för främst kontantuttag, girering och kortbetalningar. Systemen analyseras utifrån en teoretisk och praktisk/funktionell utgångspunkt. I detta fall ställs intresset av en väl fungerande konkurrens på bankområdet mot fördelar för konsumenterna med ett samarbete mellan banker om betalningssystemen. Här finns delvis motstridiga önskemål och intressen. Det gör det svårt att utforma en adekvat policy på området.

## **Parallelimport – effekter av Silhouettedomen 1999:1**

Denna rapport redogör för effekterna i Sverige av den s.k. Silhouette-domen. Denna innebär att en stor del av parallelimporten till Sverige inte är tillåten. En central slutsats i rapporten, som är resultatet av ett regeringsuppdrag, är att parallelimport är positiv för samhällsekonomin och de svenska konsumenterna. En begränsning av sådan import kan medföra samhällsekonomiska förluster. Rapporten finns även på engelska.

## **Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning 1998:3**

I denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskrivs utvecklingen på sex marknader som avreglerats under 1990-talet: tele, post, inrikesflyg, viss järnvägstrafik, lokal busslinjetrafik och el. Utvecklingen analyseras ur ett effektivitets- och konsumentperspektiv. En slutsats är att staten bör utnyttja sina möjligheter både som regulator och ägare av dominerande företag på flera av områdena för att komma till rätta med en del av de redovisade konkurrensproblemen. Rapporten finns även i en (förkortad) version på engelska.

## **Konkurrenshinder för småföretag – en studie av klagomålsärenden** **1998:2**

Denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskriver olika konkurrensbegränsningar som redovisas i klagomål som kommer in till Konkurrensverket. Det är främst småföretag som klagar till verket. Av rapporten framgår att konkurrenslagen kan vara ett effektivt medel för att komma till rätta med problemen men att det i vissa fall krävs särskilda regler som komplement till konkurrenslagstiftningen. I rapporten ges förslag som syftar till att få en väl fungerande konkurrens. Förslagen rör bl.a. avreglerade monopolmarknader, leveransvägran, offentlig upphandling och konkurrensproblem i möten mellan privata och offentliga aktörer.

## **Miljö, handel och konkurrens** **1998:1**

Effektiv konkurrens mellan företagen och väl fungerande handel över gränserna är centrala inslag i marknadsekonomi. Även miljöpolitikens utformning påverkar marknadsekonomins sätt att fungera. I rapporten beskrivs olika miljöreglers roll för att skapa effektiva marknader. Vidare diskuteras möjligheterna att förena de olika målen effektiv konkurrens, väl fungerande handel och god miljö. Rapporten, som även finns på engelska, är ett resultat av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

## **Småföretag - förslag för ökad tillväxt** **1997:3**

Den statliga Småföretagsdelegationen har i ett upprop till departement och myndigheter önskat få förslag på regeländringar för att förbättra småföretagens villkor. I denna rapport ges ett 30-tal förslag som rör etableringsregler, skattesystem, offentlig stödgivning, offentlig upphandling samt konkurrens mellan offentliga och privata aktörer.

## **Särskilda konkurrensregler för jord- och skogsbruk** **1997:2**

I denna rapport, som har gjorts av fil. dr. Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket, analyseras motiv för att tillåta ett större mått av samverkan inom jord- och skogsbruket. I rapporten analyseras även två rättsfall: Södra Skogsägarnas och Sydveds samarbete om försäljningspriser på virke resp. inköp av skogsråvara.

## **Gruppundantag för kedjor i detaljhandeln** **1997:1**

Nils Wahl, docent i europeisk integrationsrätt, har på uppdrag av Konkurrensverket analyserat det svenska gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln. Därvid analyseras undantaget i förhållande till EG-rätten och den svenska konkurrenslagen.

## **Byggsektorn - spelregler för ökad konkurrens** **1996:5**

Byggkostnaderna har under en längre tid ökat betydligt mer än den allmänna prisnivån. Byggsektorn tar därmed allt mer av samhällets resurser. I rapporten behandlas vad detta beror på och vad statsmakterna kan göra för att resursanvändningen i bygg- och bostadssektorn skall bli effektivare och att kostnaderna för boendet skall minska. Rapporten är ett resultat av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

## **Konkurrens på avreglerade marknader** **1996:4**

I denna rapport sammanfattas Konkurrensverkets erfarenheter av avregleringarna inom el, flyg, järnvägstrafik, taxi, post och tele. Av rapporten framgår att avregleringarna allmänt sett varit framgångsrika. Det finns dock konkurrensproblem på flera marknader. I rapporten ges förslag för att öka konkurrensen till nytta för konsumenterna. Rapporten finns även i en (förkortad) version på engelska.



## **Fungerar elmarknaden? 1996:3**

Elmarknaden omreglerades den 1 januari 1996 i syfte att införa konkurrens vid produktion och försäljning av el. Av rapporten, som Konkurrensverket gjort på uppdrag av regeringen, framgår att det följt ett flertal positiva effekter av omregleringen. I rapporten pekas dock på att det krävs vissa åtgärder för att till fullo uppnå syftet med reformen, bl.a. att kravet att köpa en ny och dyr elmätare vid byte av elleverantör slopas. Rapporten finns även i en (förkortad) version på engelska.

## **Långväga buss - förutsättningar för konkurrens 1996:2**

I denna rapport analyseras etableringskontrollen inom den långväga busslinjetrafiken. Kontrollen innebär att en statlig myndighet (Vägverket) prövar om den planerade trafiken kan skada etablerad järnvägstrafik. I rapporten framhålls att etableringskontrollen bör slopas då denna inte kan försvaras på samhällsekonomiska grunder.

## **Avreglering av inrikesflyget 1996:1**

Fil.dr. Mats Bergman har på uppdrag av Konkurrensverket utvärderat avregleringen av inrikesflyget i Sverige. Av rapporten framgår att det blivit en successivt ökad priskonkurrens och att trafiken allt bättre svarar mot resenärernas efterfrågan. I rapporten ges förslag för att få en effektiv konkurrens mellan flygbolagen.

## **Regulatory reform in Sweden**

I denna rapport (februari 1997), som Konkurrensverket gjort på uppdrag av OECD, redovisas verkets erfarenheter av områden i Sverige som har regelreformerats i syfte att införa konkurrens till nytta för konsumenterna. De områden som har analyserats från konkurrenssynpunkt är detaljhandel, elmarknaden, inrikesflyg, lastbilstrafik och tele.