

Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Metria – förutsättningar för att ombilda Division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag (SOU 2010:3)

M2010/316/H

Sammanfattning

Konkurrensverket tillstyrker förslaget i betänkandet om att bolagisera större delen av Lantmäteriets konkurrensutsatta verksamhet som bedrivs av Metria, som är en avdelning inom myndigheten. Bolagiseringen medför att statens roll som beställare resp. utförare på området tydliggörs vad avser ansvar och kostnader. Vidare behöver inte misstänkas att konkurrensen snedvrids genom att den berörda verksamheten subventioneras med allmänna medel eller via "överuttag" av avgifter som finansierar myndighetsuppgifter eller annan verksamhet.

Kraven enligt EU-direktiven Inspire (Infrastructure for spatial information in Europe) och PSI (Public sector information) påverkar väsentligt verksamheten vid Lantmäteriet. Direktiven kan kopplas till en rad konkurrensfrågor. Om berörd verksamhet avskiljs från Lantmäteriet genom den föreslagna bolagiseringen bör en anpassning till dessa krav underlättas.

Därutöver löser en bolagisering konkurrensproblem som kan förknippas med Lantmäteriets upphandlingar när Metria deltar med eget (intern)bud i konkurrens med andra aktörer. Här ges ökade förutsättningar att uppnå en väl fungerande konkurrens vid upphandlingen och därmed förmånliga inköpsvillkor till nytta för det allmänna, medborgare och konsumenter.

Konkurrensverket delar bedömningen i betänkandet om att det nya bolaget på sikt, eller när detta blivit en stabil aktör på marknaden, inte bör ägas av staten. Vidare ställer sig Konkurrensverket bakom förslaget om att regeringen initierar en utredning där det statliga åtagandet på området för informationsförsörjning tydliggörs.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

För att effektivt lösa konkurrensproblem som rör statliga myndigheter är det angeläget att statsmakterna genomför strukturella åtgärder som rör myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Sådana åtgärder kan vara, vid sidan av en bolagisering av verksamheten, att denna överläts till annan huvudman eller avvecklas.

Vid sidan av Lantmäteriet har statliga utredningar uppmärksammat andra statliga myndigheter som kombinerat myndighetsuppgifter med en relativt omfattande näringsverksamhet som konkurrerar med privata företag. Här har föreslagits nämnda form av åtgärder. Dessa har främst syftat till att öka transparensen i verksamheten, undvika en snedridning av konkurrensen eller för att öka rättssäkerheten för myndighetens tillsynsobjekt när dessa bedriver med myndigheten konkurrerande verksamhet.

Det är viktigt att problem som uppstår vid möten mellan statliga myndigheter och privata företag undanröjs, bl.a. utifrån intresset av en effektiv konkurrens och resursanvändning till nytta för samhällsekonomin och ytterst konsumenterna. Här bör strukturella åtgärder som rör myndigheters konkurrensutsatta näringsverksamhet ges hög prioritet. Här finns även skäl att, utöver berörd verksamhet vid Lantmäteriet, överväga en bolagisering av t.ex. den konkurrensutsatta verksamhet som bedrivs av Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket.

Inledning

I betänkandet föreslås att större delen av Lantmäteriets konkurrensutsatta verksamhet som bedrivs av Metria – en division eller avdelning inom myndigheten – bolagiseras från den 1 januari 2011. Enligt Konkurrensverkets uppfattning skulle utredningen ha tjänat på att grundligare analyserat och redovisat de problem som blir lösta med en bolagisering. I den fortsatta beredningen av förslaget bör detta, utifrån vad som framkommer av detta yttrande, kompletteras med ett bredare underlag om effekterna av att en statlig myndighet, i detta fall Lantmäteriet, konkurrerar med privata företag.

I det följande hänvisas i många fall till Konkurrensverkets rapporter, remisstyttranden och skrivelser till främst regeringen. Dessa finns på www.kkv.se.

Konkurrensverkets utgångspunkter

Centrala budskap enligt statsmakternas riktlinjer för statsförvaltningen är att statens uppgifter ska renodlas och att uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten bör avvecklas eller överlätas till en annan huvudman.¹ Här handlar det om att ompröva det statliga åtagandet bl.a. i syfte att öka effektiviteten i verksamheten. Vidare framhålls vikten av att uppnå en större tydlighet i ansvars-

¹ Propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) och regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000)

fördelningen mellan myndigheter och andra rättssubjekt och att konkurrensutskottets verksamhet inte normalt bör bedrivas i myndighetsform. Tyvärr har dessa riktlinjer inte fått stort genomslag.²

Därutöver vill Konkurrensverket framhålla följande.

- En myndighet som bedriver verksamhet som finansieras med allmänna medel och därutöver saluför produkter på en konkurrensmarknad har fördelar med avseende på finansiering och affärsmässigt risktagande jämfört med konkurrenter vars hela verksamhet bedrivs i konkurrens med andra aktörer.
- Myndigheten kan subventionera sin konkurrensutskottets verksamhet med allmänna medel som avsatts för myndighetsuppgifterna, vilket snedvrider konkurrensen. Det kan negativt påverka förutsättningarna för en effektiv resursanvändning till nackdel för det allmänna och konsumenterna.
- Kraven enligt EU-direktiven Inspire (Infrastructure for spatial information in Europe) och PSI (Public sector information)³ påverkar i väsentlig grad Lantmäteriets verksamhet. Av betänkandet framgår t.ex. att myndigheten måste omdefiniera sin återförsäljarroll och affärsmodeller för vidareförädling av geodata. Dessa frågor, som kan kopplas till en rad konkurrensproblem, har Konkurrensverket nyligen kommenterat i ett yttrande till Lantmäteriet.⁴ Om berörda verksamheter avskiljs från Lantmäteriet genom föreslagna bolagisering bör en anpassning till berörda krav underlättas.
- Ett flertal rapporter ger stöd för att myndigheters producentroll har snedvridit konkurrensen och hämmat nyföretagande och tillväxt av små företag.⁵ Här bör även nämnas en tidigare utredning om Lantmäteriet.⁶

Det bör också sägas att beställar- och utförarmodellen (BU-modellen), som i olika grad tillämpas eller har tillämpats av ett flertal statliga myndigheter, däribland Lantmäteriet, har "inbyggda" problem. Dessa är av redovisningsteknisk och juridisk natur och beror på oklara ansvarsförhållanden och motstridiga intressen som rör myndighetens beställar- resp. producent- eller utförarroll. Detta gäller främst frågor om fördelning av myndighetens kostnader på nämnda funktioner

² Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)

³ EU-direktiv 2007/2/EG resp. 2003/98/EG

⁴ Yttrande, dnr 645/2009, i januari 2010 till Lantmäteriet om en nationell geodatastrategi

⁵ Se t.ex. betänkandena Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118), Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) och Konkurrens i balans (SOU 1995:105); Konkurrensverkets rapporter Åtgärder för bättre konkurrens (2009:4), Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige (2008:1), Myndigheter och marknader (2004:4) samt Statskontorets rapport Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata (2005:19).

⁶ Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:111)

och beslut om tilldelning av uppdrag till egen enhet eller extern anbudsgivare. Det senare ska ses i ljuset av att beställar- resp. utförarenheten inte har det yttersta ansvaret för enhetens ekonomi. Detta har chefen för myndigheten.

Det saknas även effektiva regler som säkerställer transparens och likabehandling av leverantörer eller anbudsgivare vid myndighetens upphandling när egen utförarenhet deltar. Dessa förhållanden, som har koppling till upphandlingslagstiftningen och att beställar- och utförarenhet är delar av samma juridiska person eller den berörda myndigheten, minskar förutsättningarna för en fungerande konkurrens vid myndighetens konkurrensutsättning av sin egen regi-verksamhet eller utförarenhet utifrån en BU-modell. Detta kan innebära att syftet med en sådan lösning som ett medel för att främja ett effektivare resursutnyttjande inom myndigheten begränsas eller inte ens nås.

Dessa frågor utvecklas i Konkurrensverkets skrivelse till Näringsdepartementet om BU-modellen i statsförvaltningen.⁷ Av skrivelsen framgår att nämnda problem undanröjs om myndighetens utförarenhet(er) i juridisk mening separeras från myndigheten, t.ex. genom att berörd verksamhet bolagiseras. Här klargörs även statens roll som beställare och utförare (marknadsaktör) med avseende på ansvar och kostnader.⁸

Vidare kan uppmärksammas att köp av varor och tjänster mellan statliga myndigheter inte för närvarande får anses omfattas av upphandlingslagstiftningen. Ett skäl är att myndigheterna är delar av samma rättssubjekt eller statsförvaltningen. Det ger Lantmäteriet en fördel framför privata konkurrenter.⁹ En bolagisering av berörd verksamhet minskar väsentligt denna fördel.

På senare år kan skönjas en ökad strävan från statsmakterna att genom strukturella åtgärder som rör statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet komma till rätta med nämnda problem (se nedan och fotnot 13). Här märks särskilt den genomförda bolagiseringen av Vägverkets och Banverkets entreprenad- och konsultverksamhet.

Konkurrensverket tillstyrker en bolagisering av verksamhet inom Metria

Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att det finns starka skäl att bolagisera berörd verksamhet enligt betänkandets förslag. Detta, som således tillstyrks av Konkurrensverket, bör väl överensstämma med statsmakternas riktlinjer för statsförvaltningen om bl.a. renodling av myndigheternas verksamhet.

⁷ Skrivelse, dnr 969/2003, i februari 2004 till Näringsdepartementet

⁸ I Konkurrensverkets yttrande, dnr 503/2008, till Jordbruksdepartementet över Jordbruksverkets föreslagna beställar- och utförarorganisation utvecklas ytterligare dessa frågor.

⁹ I Konkurrensverkets yttrande, dnr 124/2009, till Finansdepartementet över Förvaltningskommitténs betänkande kommenteras denna fråga.

Bolagiseringen skapar bättre förutsättningar för en effektiv konkurrens och resursanvändning. Här behöver inte som för närvarande misstänkas att den konkurrensutsatta verksamheten subventioneras med allmänna medel eller med stöd av "överuttag" av avgifter som ska finansiera myndighetsuppgifter eller annan verksamhet.¹⁰ Vidare delar Konkurrensverket bedömningen i betänkandet om att det nya bolaget på sikt, eller när detta blivit en stabil aktör på marknaden, inte bör ägas av staten. Slutsatsen styrks av den nämnda utredningen om Lantmäteriet (SOU 2003:111).

Därutöver tillstyrker Konkurrensverket förslaget om att regeringen initierar en utredning där Lantmäteriets ansvar för informationsförsörjning tydliggörs, dvs. det är angeläget att precisera det statliga åtagandet på området.

Viktigt med strukturåtgärder som rör myndigheters näringsverksamhet

Det är positivt från konkurrens- och konsumentsynpunkt att statsmakterna, i syfte att lösa problem som rör offentliga aktörers närvaro på konkurrensmarknader, infört nya regler i konkurrenslagen (2008:579) från den 1 januari 2010 om offentlig säljverksamhet. Men för att effektivt lösa dessa problem med koppling till statsförvaltningen är det angeläget att statsmakterna genomför strukturella åtgärder som rör myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Sådana åtgärder kan som framgått vara, vid sidan av en bolagisering av verksamheten, att denna överläts till annan huvudman eller avvecklas.

Vidare kan noteras att Förvaltningskommittén har föreslagit att statliga myndigheter som huvudregel ska förbjudas att driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader.¹¹ Konkurrensverket har ställt sig bakom förslaget.¹²

Utöver Lantmäteriet har statliga utredningar uppmärksammat andra statliga myndigheter som kombinerat myndighetsuppgifter med en relativt omfattande näringsverksamhet som konkurrerar med andra aktörer.¹³ I dessa fall har föreslagits nämnda typ av åtgärder. Dessa har främst syftat till att öka transparensen i verksamheten, undvika en snedvridning av konkurrensen eller för att öka rätts-

¹⁰ I Konkurrensverkets yttrande enligt fotnot 4 och yttrande, dnr 43/2008, till Finansdepartementet över betänkandet Avgifter (SOU 2007:96) kommenteras problemen med myndigheters taxesättning i ett konkurrens- och effektivitetsperspektiv.

¹¹ Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)

¹² Yttrande, dnr 124/2009, till Finansdepartementet

¹³ Se t.ex. betänkandena Styra rätt! – Förslag om Sjöfartsverkets organisation (SOU 2008:53), Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket (SOU 2007:78), Veterinär fältverksamhet i nya former (SOU 2007:24), Skog till nytta för alla? (SOU 2005: 39), Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005:80) och Konkurrensverkets rapport Åtgärder för bättre konkurrens (2009:4) där det föreslås att Jordbruksverkets konkurrensutsatta djursjukvård eller veterinärverksamhet bolagiseras.

säkerheten för myndighetens tillsynsobjekt när dessa bedriver med myndigheten konkurrerande näringsverksamhet.

Det är viktigt att konkurrensproblem som uppstår vid möten mellan statliga myndigheter och privata företag undanröjs, bl.a. utifrån intresset av en effektiv konkurrens och resursanvändning till nytta för samhällsekonomin och ytterst konsumenterna. Här bör strukturella åtgärder som rör myndigheters konkurrensutsatta verksamhet ges hög prioritet. Här finns skäl att, vid sidan av berörd verksamhet vid Lantmäteriet, överväga en bolagisering av t.ex. den konkurrensutsatta näringsverksamhet som bedrivs av Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Per-Arne Sundbom.

Dan Sjöblom

Per-Arne Sundbom

Kopia till

Finansdepartementet (Enheten för statlig förvaltning resp. upphandlingsrätt)

Näringsdepartementet (Enheten för marknad och konkurrens)

Ekonomistyrningsverket

Riksrevisionen

Statskontoret