

Kommunal kostnadsredovisning

- konkurrensinriktade åtgärder i beställar- och utförarmiljö

Byrå III:1 Offentliga tjänster
Utredare: Niclas Silversved
Februari 1993
Konkurrensverket
Stockholm
Dnr 487/92
ISBN 91-972016-6-9

INNEHÅLL

Sammanfattning		5
1 Inledning		9
1.1 Bakgrund		
1.2 Syfte och genomförande		11
1.3 Definition av kostnader		11
2 Nuvarande redovisningsstatus		13
2.1 K-planen - en kort översikt		13
2.2 Undersökningsresultat		15
2.3 Förklaringsfaktorer		17
Informationsbehov och brist på konkurrens		
Öppna redovisningssystem		
Otillräcklig upphandlingskompetens		
3 Redovisningens roll i ett ekonomisystem		19
3.1 Ekonomisystem		19
Informationsmedel		
Ekonomistyrande funktion		
Uppföljnings- och utvärderingsinstrument		
3.2 Prissättning i beställar- och utförarmiljö		22
Alternativa marknadssituationer		
Självkostnadsprincipen		
4 Konkurrensaspekter - erfarenheter och slutsatser		26
4.1 Allmänna utgångspunkter		26
4.2 Erfarenheter i Sverige och Storbritannien		27
5 Åtgärder vid konkurrenslösningar		30
5.1 Kostnadsredovisning		30
Analys av informationsbehovet		
Tillämpning av sluten redovisning		
Nya redovisningssystem		
5.2 Utveckling av beställar- och utförarmodellen		32
5.3 Sammanfattande bedömning		33
Bilagor		36
1. Källförteckning		
2. Prissättning på monopolmarknader		
3. Föreslagna områden för s.k. obligatorisk anbudstävlan		

Sammanfattning

De senaste åren har ökad uppmärksamhet kommit att riktas mot produktivets- och effektivitetsförhållanden inom offentlig sektor. Konkurrenslösningar, som anbudstävlan mellan kommunala egenregi-enheter och privata företag, är ett viktigt medel för att öka effektiviteten på det kommunala området. Ett huvudvillkor är därvid att det finns korrekta uppgifter om produktionskostnaderna för tjänster som produceras av kommunala egenregi-enheter. Nuvarande brister på det kommunala redovisningsområdet riskerar att på grund av kommunal s.k. underprissättning snedvrیدا konkurrensen på marknaden när t.ex. egenregi-enheter tävlar med externa aktörer. Ett resultat kan bli att förväntad ökad effektivitet helt eller delvis uteblir. Brister i den kommunala redovisningen kan således motverka eller utgöra ett hinder för att uppnå syftet med en Konkurrenslösning.

Denna rapport syftar till att belysa de mest framträdande bristerna från konkurrenssynpunkt på det kommunala redovisningsområdet. Rapporten syftar även till att redovisa de åtgärder som, enligt Konkurrensverket, bör vidtas på kostnadsredovisningsområdet för att ge bättre garanti för att konkurrens på det kommunala området skall bli ett medel för ökad effektivitet. I rapporten görs också en koppling till de krav som måste ställas för att utveckla beställar- utförarmodellen (B/U-modellen), som blivit en vanlig organisationsform på det kommunala området.

Undersökningar av främst förutvarande Statens pris- och konkurrensverk (SPK) och Näringsfrihetsombudsmannen (NO) visar att kommuner och landsting har svårt att lämna uppgifter om olika delverksamheters totala kostnader. Främst kan detta relateras till bristande förutsättningar att fördela gemensamma kostnader. Orsaker till nuvarande brister är att ett flertal kommuner och landsting inte klarlagt sitt informationsbehov och att man i de flesta fall tillämpar s.k. öppen redovisning enligt redovisningssystem som K-plan respektive L-plan. Vidare är bristande eller ingen konkurrens på det kommunala området i kombination med en ofta otillfredställande upphandlingskompetens bidragande orsaker till att brister på redovisningsområdet inte har uppmärksammats och åtgärdats. Om t.ex. en relevant andel av gemensamma kostnader inte tas med vid beräkning av en kommunal egenregi-enhets anbudspris vid anbudstävlan med externa aktörer får egenregi-enheten en gynnsammare konkurrenssituation, dvs. konkurrensen snedvrیدs på marknaden.

Ett skäl till att det inom kommuner och landsting inte har ställts specificerade informationskrav på redovisningssystemet är främst att kommunala verksamheter inte hittills i nämnvärd utsträckning har utsatts för konkurrens. Det har motverkat incitamenten att identifiera samtliga kostnader för olika verksamheter. I samband med såväl intern effektivisering som införande av konkurrenslösningar inom den kommunala sektorn kommer också initialt att krävas en omfattande förändring av flertalet kommuners redovisningsfilosofi. Informationskraven måste utökas från att gälla övergripande kostnadskenntedom till att även gälla kunskap om kostnader för olika delverksamheter. Olika intressenters krav på information blir också avgörande för ett redovisningssystemets uppbyggnad och relevans. Dessa informationskrav bör leda till en förändring eller utbyggnad av eller nyinvestering i redovisningssystem, som svarar mot de krav som ställs och genererar den information som efterfrågas i bl.a. en konkurrenssituation. Från ekonomisk synpunkt innebär en förbättrad redovisning att kostnadsansvaret förtydligas. Därmed kan också relevanta jämförelser göras mellan konkurrerande alternativ, vilket ökar incitamenten till rationaliseringsåtgärder.

Enligt nuvarande regelverk för kommuner och landsting skall huvudprinciperna vid upphandling vara affärsmässighet, objektivitet och utnyttjande av befintliga konkurrensmöjligheter. I dessa huvudprinciper innefattas bl.a. vikten av att vid varje upphandlingstillfälle beakta konkurrensneutraliteten på marknaden, dvs. att alla aktörer får delta och tävla på lika villkor. Om kommunala egenregi-enheter skall delta på lika konkurrensvillkor är en viktig förutsättning att uppgifter finns om kostnaderna för berörd verksamhet.

En ökad kunskap om hur kostnaden för olika verksamheter bör kalkyleras förutsätter att de flesta kommuner och landsting ändrar sin redovisning så att den utgör ett stöd för kommunal kalkylering, bl.a. vid anbudsförfarande. En precision i kalkylerna kan uppnås genom att det, utifrån de metoder som B/U-modellen baseras på, införs en strikt uppdelning och separering med avseende på organisation, ansvar och resultat. Den i flertalet fall tillämpade s.k. öppna redovisningen motverkar ett distinkt kostnadsansvar. Skälet är främst att delar av en verksamhets indirekta kostnader, såsom kapitaltjänstkostnader och administrativa kostnader, inte hänförs till den verksamhet som utnyttjar berörda tjänster. Därmed kan en verksamhet subventioneras på bekostnad av annan verksamhet, vilket kan leda till ineffektivt resursutnyttjande.

Vidare saknas i många fall regler för hur över- och underskott i en verksamhet skall disponeras. Oftast balanseras dessa till nästföljande budgetår och disponeras/täcks av

ansvarig nämnd eller förvaltning. För en egenregi-enhet som genererat överskott vid effektivisering av verksamheten kan öppen redovisning i kombination med vaga regler för disposition av överskott innebära att det inte kommer berörd verksamhet tillgodo. Därmed försvagas incitamentet för fortsatt rationalisering och effektivisering av verksamheten.

Sluten redovisning, som Konkurrensverket förordar, innebär att varje delverksamhet kan ges ett strikt definierat resultatansvar med egen redovisning. Därmed ökar förutsättningarna för att motverka dels felaktig kostnadsfördelning inom organisationen, dels konkurrensnedvridande effekter. Sluten redovisning, som rimligen stöder och stimulerar ett marknadsorienterat synsätt på verksamheten, ligger dessutom väl i linje med B/U-modellens intentioner om bl.a. resultatmässig åtskildhet.

Nuvarande brister på redovisningsområdet utgör grundläggande skäl till att bl.a. kommuner i ökad utsträckning övergår till redovisningssystem av flerdimensionell karaktär. Ambitionen är att anpassa redovisningssystemet till faktisk ansvarsfördelning och att erhålla en utökad information. Detta kräver fler begrepp som t.ex. ansvar, produkt, kund, aktivitet etc. I detta perspektiv framstår kostnadsredovisningen i de flesta kommuner och landsting som otillräcklig. Konkurrensverket anser därför att flerdimensionella redovisningssystem, t.ex. BAS-planen, har uppenbara fördelar framför K-planen.

Enligt Konkurrensverket kan i korthet följande åtgärder ses som mest betydelsefulla för att förbättra den kommunala verksamheten från konkurrens- och effektivitetssynpunkt.

- Låt informationskraven från bl.a. de verksamma i aktuell kommunal verksamhet utgöra en gemensam referensram vid analys och utformning av kostnadsredovisningen. I många fall torde detta leda till att kommunen måste förbättra nuvarande eller införa nya redovisningssystem.
- Inför särredovisning av kostnaderna för olika verksamheter. Därvid förordas att särredovisningen görs utifrån slutna redovisningssystem, dvs. varje enskild verksamhet har egen redovisning.
- Det bör utvecklas avtalsformer mellan kommunala beställar- och utförarenheter som från affärs- och effektivitetssynpunkt bättre kan likställas med avtal som kan träffas med externa företag. Det bör även finnas särskilda regler för att minimera

riskerna för direkta beroendeförhållanden mellan kommunala beställare och utförare.

- För att uppfylla kravet på objektiva val av anbudsgivare efter en anbudstävling bör även önskad kvalitet för verksamheten klart redovisas i anbudsunderlaget. Det förutsätter i många fall en utveckling av modeller för kvalitetsmätning och att kommunala beställares nuvarande kompetens på upphandlingsområdet förbättras.

Nya redovisningssystem och verksamhetsanpassad kostnadsredovisning möjliggör effektiv målstyrning och bidrar till att förtydliga ansvars- och funktionsroller i den kommunala verksamheten. Därvid kan B/U-modellen - tillämpad på ett korrekt sätt - ge bl.a. bättre förutsättningar för ökat kostnadsmotstånd i den operativa verksamheten och ökad garanti för konkurrensneutralitet vid anbudstävling.

Föreslagna åtgärder för att förbättra kommunala redovisningssystem och förutsättningar för konkurrenslösningar är av principiell karaktär och det ankommer på kommuner och landsting att anpassa redovisningen efter externa och interna intressenters informationsbehov. Ett första steg i denna process bör vara en analys av kommunens totala informationsbehov utifrån en konkurrenssituation. Därefter kan redovisningssystem som anpassas till dessa behov successivt utvecklas och införas.

Behovet av att skapa ett redovisningssystem som är anpassat till användarens speciella informations- och målstyrningsbehov har uppmärksammats av många kommuner och landsting. Nya redovisningssystem och rutiner som möjliggör en återkoppling av verksamhetsansvar och särredovisning av kostnader för respektive verksamhet är ett sätt att säkra behovet av en internredovisning som är anpassad till konkurrenslösningar. Det kommer i sin tur att fungera som ett styrinstrument för verksamheten. Det bör framhållas att enbart ändring eller införande av ett nytt redovisningssystem inte är en tillräcklig åtgärd för att lösa kommunala redovisningsproblem i konkurrens- och effektivitetssammanhang. Detta bör ske i samband med andra åtgärder. I sammanhanget bör betonas vikten av de åtgärder som bl.a. måste kopplas till en utveckling av B/U-modellen där ett syfte är att uppnå konkurrensneutrala villkor på marknaden vid tävling mellan kommunala egenregi-enheter och externa företag.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Konkurrensverket har till uppgift att tillämpa konkurrenslagen och främja en effektiv konkurrens inom såväl privat som offentlig verksamhet. Verket skall också lämna förslag till ändringar av konkurrenshämmande regleringar, verka för effektiv konkurrens inom den offentliga sektorn samt stimulera ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

De senaste åren har ökad uppmärksamhet kommit att riktats mot produktivets- och effektivitetsförhållanden inom offentlig sektor. Konkurrenslösningar har setts som ett viktigt medel för att öka effektiviteten inte minst på det kommunala området. En konkurrenslösning som främst börjat tillämpas under slutet av 1980-talet och början på 1990-talet inom vissa kommuner och landsting är att egenregi-enheter får konkurrera med privata företag om att utföra vissa verksamheter. Brister i den kommunala redovisningen riskerar dock att sätta konkurrensen på marknaden ur spel när kommunala egenregi-enheter tävlar med externa aktörer. Den kanske mest framträdande bristen är att det ofta är svårt att identifiera samtliga kostnader för egenregi-enheter. Det gör det svårt att göra korrekta jämförelser och val mellan egenregi-enheter och externa alternativ. En effekt kan därmed bli att förväntad ökad effektivitet på berört verksamhetsområde helt eller delvis uteblir.

Kommunal verksamhet garanteras ytterst av skattemedel, vilket innebär ett lågt ekonomiskt risktagande jämfört med privata företag. Med hänsyn till bl.a. denna speciella förutsättning för kommunal verksamhet och för att uppnå konkurrensneutrala villkor på marknaden finns det enligt Konkurrensverket starka skäl att ställa särskilda krav på kommuner och landsting. Ett viktigt krav är att kostnader för olika verksamheter skall vara särredovisade och offentliggöras i t.ex. den kommunala årsredovisningen. Därigenom minskar risken för korssubventionering mellan olika verksamheter, vilket borde leda till ett mer effektivt resursutnyttjande. En kostnadsredovisning som anpassas efter krav som kan ställas i detta sammanhang utgör ett viktigt hjälpmedel för att bl.a. identifiera olika verksamheters kostnader samt för rationalisering, effektivisering och målstyrning av den kommunala verksamheten.

SPK har i ett antal rapporter uppmärksammat brister i den kommunala redovisningen. Även NO, som handlagt ett flertal konkurrensärenden som gällt bl.a. subventionering av kommunal näringsverksamhet, har haft anledning att uppmärksamma brister i kommunal redovisning. En bakomliggande faktor har i ett flertal fall varit kommunens

bristande kunskap om hur bl.a. vissa gemensamma kostnader bör fördelas på olika verksamheter.

Den 15 december 1992 beslutade riksdagen att anta förslaget (prop 92/93:88) till en ny och EG-anpassad lag om offentlig upphandling. Denna lag avses träda i kraft under 1993 eller samtidigt med EES-avtalet. Lagen omfattar köp mellan två juridiska personer och innebär, med vissa undantag, att det ställs hårdare krav på anbudstävlan för bl.a. tjänsteproduktion utförd av offentligt ägda bolag. När däremot egenregi-enheter, som drivs i förvaltningsform, tävlar med externa aktörer om kommunens eller landstingets köp av varor och tjänster omfattas köp från sådana egenregi-enheter inte av lagförslaget. En kommuns eller landstings köp från egenregi-enhet utgör i detta fall nämligen köp inom samma juridiska person.

Mot bl.a. denna bakgrund har en arbetsgrupp inom regeringskansliet lämnat ett lagförslag under december 1992 som innebär tvingande regler för upphandling vid viss offentlig produktion. Statliga myndigheter, kommuner och landsting samt offentligt ägda bolag skall således enligt förslaget upphandla verksamhet, via anbudstävlan, inom vissa tjänsteområden (se bilaga 3). Ett villkor är att årsproduktionskostnaden överstiger 5 milj. kr. Lagförslaget, som avses träda i kraft den 1 juli 1993, innebär att i princip samtliga möjliga aktörer inklusive offentliga egenregi-enheter ges möjlighet att delta i anbudstävlingarna. Vinnare av en anbudstävlan skall vara den aktör eller de aktörer som lämnat det, från affärsmässig utgångspunkt, förmånligaste anbudet. Därvid gäller givetvis att lagreglerna i övrigt har följts.

Lokaldemokratikommittén har lämnat förslag om begränsad försöksverksamhet med kommunal s.k. extern uppdragsverksamhet. Förslaget redovisas i delbetänkandet Kommunal uppdragsverksamhet (SOU 1992:128). Med sådan uppdragsverksamhet avses här försäljning av kommunala tjänster till en köpare utanför kommunens eller landstingets geografiska område och som inte är medlem av berörd kommun eller landsting. Syftet med försöksverksamheten är att inhämta så breda erfarenheter som möjligt av kommunal uppdragsverksamhet och effekten på berörda marknadens konkurrensförhållanden. Därefter skall bedömas om den kommunala kompetensen bör utvidgas så att kommuner och landsting generellt kan medges rätt att tillhandahålla tjänster till andra än de egna kommunala medlemmarna. Vidare skall verksamheten bedrivas på ett sätt som inte hämmar den fria konkurrensen. Kostnader och intäkter för uppdragsverksamheten skall enligt förslaget särredovisas. Såväl

Lokaldemokratiberedningens förslag som förslaget om anbudskonkurrens i offentlig sektor remissbehandlas under första kvartalet 1993.

1.2 Syfte och genomförande

Denna rapport syftar till att belysa principiella förhållanden på det kommunala redovisningsområdet som är relevanta att förbättra från konkurrenssynpunkt. I sammanhanget görs en kort beskrivning av K-planen, det redovisningssystem som används av flertalet kommuner. Landstingens redovisningssystem, L-planen, bygger i stort på samma principer som K-planen och beskrivs inte i rapporten. De förhållanden som redovisas om kommunernas redovisning gäller dock med hänsyn härtill i allt väsentligt även för landstingen.

Utifrån de redovisningskrav som måste ställas på kommuner och landsting i bl.a. konkurrenssammanhang görs i rapporten också en koppling till de åtgärder som måste genomföras för att utveckla beställar- och utförarmodellen (B/U-modellen), som de senaste åren blivit en vanlig organisationsform i kommuner och landsting.

Rapporten baseras främst på Konkurrensverkets och förutvarande NO:s och SPK:s erfarenheter i anslutning till myndigheternas undersökningar och särskilda utredningar av bl.a. kommunalt beteende i konkurrenssammanhang. Vidare grundas rapporten på bl.a. offentliga utredningar och andra studier på området (se bilaga 1).

1.3 Definition av kostnader

Ett nödvändigt krav för att uppnå ökad effektivitet vid tillämpning av olika konkurrenslösningar är att kommunen identifierar samtliga kostnader för berörda produkter (varor eller tjänster). Kommunal produktion utgörs huvudsakligen av tjänster. Beräkning av kostnader för att producera en viss kommunal tjänst aktualiserar begreppet självkostnad, dvs. summan av alla kostnader för viss tjänst tills den är utförd. Självkostnaden beräknas genom att till tjänstens särkostnader påföra en relevant andel samkostnader.

Med särkostnad avses de kostnader som tillkommer respektive bortfaller om ett handlingsalternativ i en beslutssituation genomförs respektive inte genomförs. I flertalet fall består särkostnader av rörliga kostnader som råmaterial, ackordslöner. Med samkostnad avses kostnader som är gemensamma för handlingsalternativen i en beslutssituation. Här inryms kostnader för exempelvis lokaler, gemensam utrustning,

administration. Eftersom uppdelningen av sär- och samkostnader sker med utgångspunkt i en viss beslutssituation kan en samkostnad i ett fall vara en särkostnad i ett annat fall. Om valet exempelvis står mellan två olika produktionsalternativ och båda alternativen förutsätter samma administrativa insats är särkostnaden för det ena alternativet de kostnader som uppkommer på grund av alternativet. Vid val av produktionsalternativ skall därför särkostnader jämföras mot varandra. Vid kommunal upphandling av viss tjänst i konkurrens mellan egen och extern utförare blir särkostnaden för egenregi-enheten alla kostnader, dvs. även samkostnader som t.ex. administration. Alternativet kan ju vara att det inte uppstår kostnader för egenregi-verksamheten.

Eftersom sär- och samkostnader per definition varierar beroende på vilka alternativ som jämförs skulle det vara resurskrävande att i varje enskilt fall redovisa dessa kostnader. I redovisningssammanhang arbetar man därför med två andra begrepp - direkta och indirekta kostnader - där utgångspunkten är hur man valt att behandla kostnaderna i redovisningen. Med direkta kostnader avses kostnader som i redovisningen direkt kan påföras en tjänst (s.k. kostnadsbärare). Med indirekta kostnader avses kostnader som i redovisningen via uppsamlingsställen (kostnadsställen) påförs en tjänst, dvs. kostnadsbäraren. Direkta kostnader är direkt relaterade till produktion av en viss tjänst, t.ex. råmaterialkostnader, dvs. orsakssambandet mellan kostnadsbärare och tjänst är känd. Direkta kostnader är ofta rörliga kostnader. För indirekta kostnader - t.ex. vissa administrationskostnader, gemensam utrustning etc. - är sambandet med viss verksamhet däremot inte lika lätt att identifiera. Fördelning av indirekta kostnader på en viss tjänst sker därför i olika steg och efter schablonmässiga grunder, där antalet steg bl.a. är avhängigt organisationsstruktur, t.ex. antal produktionsavdelningar. Indirekta kostnader är oftast fasta kostnader. I olika valsituationer, t.ex. vid anbudstävlan, har man behov av att kunna urskilja vilka kostnader som är förknippade med respektive alternativ för att därigenom kunna välja det ekonomiskt mest fördelaktiga. I denna rapport används i fortsättningen genomgående begreppen direkt och indirekt kostnad.

2 Nuvarande redovisningsstatus

2.1 K-planen - en kort översikt

I Sverige finns idag ett antal standardkontoplaner eller s.k. normalkontoplaner. Den vanligaste kontoplanen hos kommunerna är K-planen men andra kontoplaner som BAS-planen har fått ökad uppmärksamhet. K-planen introducerades 1962 och dess utformning påverkades av dåtidens informationsbehov och teknik, vilket i första hand var inriktat på att främst svara upp mot kommunens centrala och övergripande krav. Ett viktigt motiv för införandet av K-planen var behovet av att kunna göra mer enhetliga jämförelser mellan kommunerna, dvs. ett externt behov.

Inom många kommuner sker redovisning av kostnader på en övergripande nivå, s.k. programnivå. Ett program definieras som en plan över kostnader och prestationer som syftar till att uppnå ett visst mål, exempelvis programmet utbildning.

Programindelningen är således främst avsedd att vara ett övergripande instrument för politisk prioritering och styrning av kommunens verksamhet. Av särskild vikt är att programindelningen är oberoende av den organisatoriska indelningen eftersom de kan överskrida flera olika förvaltningars verksamhetsområden. Varje program kan brytas ned i delprogram, vilket under programmet utbildning skulle kunna vara skolskjuts, elevvård, skolmåltider etc. Denna indelning avgörs lokalt av kommunen och bör återspegla varje kommuns och förvaltnings speciella förutsättningar och behov. Anslagsfördelning sker i de allra flesta fall på delprogramnivå. K-planen indelas vidare, i enlighet med decimalprincipen, i 10 kontoklasser där extern- och internredovisning hålls åtskilda. Dubbel bokföring tillämpas i båda delarna av redovisningen.

Tabell 2.1 K-planens indelning i kontoklasser

Extern redovisning	0 Aktiva och passiva	Tillgång, Skuld, Eget kapital	Debet/Kredit
	1 Redovisade utgifter	Anskaffning	Debet
Intern redovisning	2 Fördelade utgifter	Drift och kapitalutgifter	Kredit
	3 Kostnadsställen	Intern service	Debet
	4 Fördelning från kostnadsställe		Kredit
	Driftbudgetens kostnader	Extern service	Debet
	6 Kapitalbudgetens utgifter	Investeringar	Debet
Extern redovisning	7 Kapitalbudgetens inkomster		Kredit
	8 Driftbudgetens Intäkter		Kredit
	9 Resultat/ Bokslut		Debet/ Kredit

Källa: Kommunal ekonomistyrning 1989, Lennart Broman m.fl.

Den interna redovisningen skall ge kompletterande information om vad som händer inom kommunen. De kommuner som idag tillämpar K-planen har förändrat betydelsen av kontoklass 1 och 2 som gäller registrering av inkomstslag och kostnadsdrag samt inköp respektive uttag ur förråd. Här sker i stället en statistisk registrering. I K-planen används begreppet kostnadsställe (kontoklass 3). Med kostnadsställe avses en ansvarsmässig och kostnadsdräglig avgränsad funktion eller organisatorisk enhet, för vilken kostnader sammanställs för vidare fördelning till andra kostnadsställen eller kostnadsbärare. Kostnadsställen delas in i olika huvudgrupper som administration, lokaler och maskiner, vilket är en funktionell uppdelning. Det innebär att kostnadsställen sammanförs till grupper med hänsyn till vilken verksamhet det är fråga om. Likartade kostnader bokförs därmed inte på flera olika ställen (under olika verksamheter) utan hamnar på ett och samma ställe i budgeten. En kostnadsställebudget ger information om vilka interna servicefunktioner som finns i kommunen, kostnader för dessa organisatoriska enheter och hur kostnaderna fördelas till slutliga kostnadsbärare. Eftersom kostnader för ett kostnadsställe fördelas på slutliga kostnadsbärare kan en mindre rationell drift av ett kostnadsställe, exempelvis en reprocentral (tillhör huvudgruppen administration), medföra ytterligare kostnadsbelastning på kostnadsbäraren, dvs. den som utnyttjar kostnadsställets tjänst. De fördelade kostnaderna redovisas i kontoklass 4.

Kommunernas indelning av verksamheter i olika program har i många fall hamnat i förgrunden vid redovisning av kostnader i stället för en kostnadsredovisning för olika delverksamheter. I många fall är indelningen i olika program inte konsekvent genomförd. Därmed kan programindelningen försvåra den överblick och helhetssyn som behövs med hänsyn till bl.a. politisk målstyrning. Målformulering och verksamhetsinriktning blir otydlig och uppföljning och utvärdering försvåras. K-planen utmärks i detta sammanhang även av sammansatta begrepp och koder. Med sammansatt menas här att koden, förutom begreppet ansvar, även innehåller begreppet verksamhetsdrag. Sammansatta programkoder kan minska den flexibilitet som behövs när sammanställningar över kostnadsbilden för olika ansvars- eller aktivitetsområden skall göras. Det har visat sig att kommuner manuellt måste undersöka verifieringar för att kunna urskilja kostnaderna för olika verksamheter, vilket är mycket resurskrävande. Detta kan delvis bero på att kostnadsställedovisning tillämpas i begränsad utsträckning eftersom kommunerna inte eftersträvar att redovisa självkostnaderna för varje produkt i redovisningssystemet.

En avgörande skillnad mellan K-planen och redovisningssystem såsom BAS-planen är att ansvarsfördelningen i BAS-planen tydliggörs mellan olika organisatoriska enheter genom en särskild objektкод. Här redovisas både kostnader och intäkter för respektive organisatorisk enhet oavsett om den har till uppgift att tillhandahålla extern eller intern service, dvs. en flerdimensionell redovisning. Jämfört med K-planen redovisas enligt BAS-planen samtliga organisatoriska enheter som exempelvis personalkontor, skolkök, transportcentral, verkstad och städning. Följaktligen erhålls enligt BAS-planen en klar avgränsning mellan ansvar beträffande program (vad som skall göras utifrån politiska mål) och organisatorisk enhet (hur det skall göras).

2.2 Undersökningsresultat

SPK har i ett antal studier och rapporter redovisat att den kommunala redovisningen brister i en rad avseenden. I sammanhanget kan nämnas SPK:s rapporter Offentliga tjänster (B 1991:3), Sophämtning i kommunal och privat regi (R 1991:6), Svensk ambulanstjänst (R 1991:17) och Kommunala tjänsteentreprenader 1990 (R 1992:4). Vidare kan nämnas rapporten Alternativa regiformer i kommunal verksamhet, som gjorts av K-konsult. Syftet med dessa studier var bl.a. att undersöka vilka förutsättningar som finns för införande av konkurrenslösningar på det kommunala området. De redovisningsbrister som nämnda undersökningar visar är bl.a. svårigheter med att fördela indirekta kostnader på respektive verksamhet. I dessa undersökningar framkom också att kommuner och landsting, vid anbudstävlan, i många fall inte utformat anbudsförfrågningar som kunde utgöra ett underlag för objektiva jämförelser mellan olika aktörer med avseende på såväl pris som kvalitet på berörda tjänster.

I SPK:s rapport Kommuners kostnadsredovisning - effekter på konkurrensen i städverksamheten (R 1992:11), genomfördes en fördjupad studie av kommunernas kostnadsredovisning. Rapporten är en fallstudie av sju kommuners städverksamhet där kommunerna bl.a. skulle lämna uppgifter om 28 relevanta kostnadsposter för städverksamheten. Endast en av de sju kommunerna kunde redovisa städkostnader på en mer detaljerad nivå. Övriga kommuner antingen uppskattade främst indirekta kostnader med hjälp av mindre relevanta fördelningsnycklar eller utelämnade kostnadsuppgifter med motiveringen att vissa indirekta kostnader utgjorde fria nyttigheter, dvs. var "gratis". Därmed ansågs de inte som en kostnad som skulle belasta städverksamheten även om de var direkt relaterade till denna verksamhet. En slutsats i rapporten är att om kommunerna inte har en ekonomisk redovisning som ger signaler om bl.a. potentiella sparåtgärder kommer upphandling i konkurrens förmodligen inte att äga

rum. Omvänt kan sägas att införande av konkurrens genom bl.a. anbudstävlan mellan egenregi-verksamheten och externa aktörer kan resultera i att det kommunala alternativet anses som förmånligast - och utses till utförare - utan att för den skull vara det. En effekt kan därmed bli att reella kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster inte uppnås.

Den kommunala redovisningen är ett av de verktyg som skall ligga till grund för beräkning och fördelning av olika verksamheters totala kostnader. Brister i detta avseende kan sätta konkurrensen på marknaden ur spel. Denna slutsats åskådliggörs med följande exempel från Konkurrensverkets ärendehandläggning i anslutning till s.k. underprissättning.

I beslut av Konkurrensverket den 11 november 1992 prövades om s.k. underprissättning förelåg i samband med anbudstävlan mellan ett landstings egenregi-enhet och extern anbudsgivare, som var ett privat företag. Upphandlingen omfattade en del av ett primärvårdsområde och innebar planerad etablering av en husläkare. Efter genomförd upphandling valde landstinget att anlita egenregi-enheten. Det privata företaget klagade till Konkurrensverket på att egenregi-enheten skulle ha vunnit anbudstävlan genom underprissättning. Konkurrensverkets analys av landstingets upphandlingsförfarande och egenregi-enhetens beräknade kostnader för detta uppdrag visade att egenregi-enheten enbart medräknat direkta kostnader. Det medförde att ett anbudspris som låg klart under den faktiska kostnaden presenterades, vilket bidrog till att landstinget valde egenregi-enheten. Mot bakgrund bl.a. av att berört landsting uttalade för Konkurrensverket sin avsikt att snarast vidta åtgärder, bl.a. förbättrad kostnadsredovisning, som skulle medföra konkurrensneutrala villkor vid framtida anbudstävlan, vidtog Konkurrensverket inte ytterligare åtgärder i saken.

Den nuvarande konkurrenslagen (1982:729), KL, omfattar skadliga konkurrensbegränsningar som föranleds av näringsidkare. Landstingets utförarenhet bedömdes i redovisade fall vara näringsidkare i KL:s mening. Nuvarande lagstiftning bygger på den s.k. missbruksprincipen. Det innebär i korthet att Konkurrensverket skall göra sannolikt att en konkurrensbegränsning får skadliga effekter genom att negativt påverka prisbildning och effektivitet. Riksdagen beslutade den 17 december att anta förslag (prop. 1992/93:56) till en ny och EG-anpassad konkurrenslag, som träder i kraft den 1 juli 1993. Den nya lagen baseras på den s.k. förbudsprincipen och innebär att det är förbjudet för företag att bl.a. missbruka en dominerande ställning.

Kommunala egenregi-enheter är i många fall dominerande aktörer på marknaden och

kan i denna egenskap vid tävlan med externa aktörer omfattas av den nya lagens tillämpningsområde. Det förutsätter också att den kommunala utförarenheten är företagare i lagens mening

2.3 Förklaringsfaktorer

Informationsbehov och brist på konkurrens

Nuvarande brister på redovisningsområdet gäller bl.a. fördelning av indirekta kostnader på olika verksamhetsområden. Detta görs till viss del efter olika nycklar och fördelningsprinciper, s.k. beräkningschabloner. Oftast har dock kommuner och landsting inte tagit med eller lyckats med att på ett rimligt sätt fördela dessa kostnader på olika delverksamheter. Följden blir dels att en annan kommunal verksamhet får bära dessa kostnader - vilket i praktiken innebär en subvention av berörd verksamhet - dels att konkurrensneutralitet vid anbudstävlan inte beaktas. Ett anbud som beräknas utifrån denna förutsättning kan framstå som förmånligast utan att för den skull vara det.

En viktig anledning till dessa brister är att en mer detaljerad redovisning inte har efterfrågats i någon större utsträckning. Detta beror i sin tur på att effektivisering av den kommunala verksamheten tidigare inte ansetts vara lika påkallad som i dagsläget. Det ökade behovet av kunskaper om kostnader i anslutning till bl.a. konkurrenslösningar har i många fall bidragit till en utveckling av den kommunala kostnadsredovisningen.

Företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad har i regel starka incitament att löpande utveckla moderna budget- och redovisningsrutiner så att företaget kan erhålla fullständig information om företagets kostnader och intäkter. Det stärker företagets konkurrenskraft. Kommunala verksamheter verkar i normalfallet inte utifrån de förutsättningar som gäller på en konkurrensmarknad. Det har, allmänt sett, motverkat ett ökat kostnadsmedvetande inom kommuner och landsting.

Öppna redovisningssystem

Egenregi-enheter kan i flertalet fall sägas ha "självkostnadsavtal" gentemot kommunen, dvs. vid negativa budgetavvikelser tillskjuts medel för att täcka underskottet. Vid budgetöverskott används i många fall detta för att finansiera andra behov inom kommunen. Generellt är denna omfördelningsmetod ett resultat av att flertalet kommuner tillämpar s.k. öppen redovisning. Det innebär bl.a. att kapitaltjänstkostnader från olika förvaltningar förs till en central finansförvaltning. Vid öppen redovisning frigörs således finansieringsmedel från respektive förvaltning.

För framtida investeringsbehov får en förvaltning eller verksamhet i särskild ordning äska medel från den centrala förvaltningen. Denna redovisningsprincip innebär också att över- eller underskott för olika verksamheter oftast helt eller delvis balanseras och i många fall belastas eller disponeras av ansvarig nämnd eller förvaltning i stället för att hänföras till aktuell verksamhet. Öppen redovisning innebär således att indirekta kostnader svårligen kan fördelas ut till varje delverksamhet på ett relevant sätt och att kommunen vid budgetöverskridande kan ha svårt att upptäcka om detta är ett resultat av att t.ex. verksamheten bedrivs eller bedrivits under mindre effektiva former. Det medför att kostnadsmotstånd och incitament till effektivisering försvagas.

Otillräcklig upphandlingskompetens

Den kommunala upphandlingskompetensen har minskat under främst 1980-talet bl.a. beroende på successiv decentralisering av ansvar och beslutsfattande. Detta ställer även nya krav på utförarenhetens kostnadsredovisning där fokuseringen inte längre skall ligga vid enbart inköp för den dagliga driften utan även på prissättning av de egna prestationerna. Utförarenhetens tjänstemän, vars utbildning och erfarenhet för närvarande i många fall främst omfattar hur den egna verksamheten skall bedrivs, har därför ibland svårt att beräkna korrekta anbudspriser vid tävlan mellan egen och externa utförare. Detta är en följd av att bl.a. konkurrenslösningar inom kommunal sektor är en tämligen ny företeelse och att erfarenheterna om hur man agerar i sådana situationer ofta kan vara begränsade. Bristande upphandlingskompetens, i kombination med brister i kostnadsredovisningen, innebär en påtaglig risk för att det uppstår konkurrenssnedvridande effekter.

3 Redovisningens roll i ett ekonomisystem

3.1 Ekonomisystem

För att i konkurrenssammanhang kunna ställa krav på ett framtida redovisningssystem är det av vikt att analysera vilka faktorer som påverkar dess utformning och vilket syfte redovisningen har. Närmast kommer därför en övergripande beskrivning av vad ett redovisningssystem bör kunna ge för information och vilka faktorer som påverkar redovisningens utformning.

I ett ekonomisystem ingår två huvudkomponenter, budget och redovisning. Budgeten klargör vad man vill åstadkomma under en viss tidsperiod och vilka konsekvenser ett genomförande av planerna beräknas få på kommunens eller landstingets ekonomi. Redovisningen ger information om faktiskt utfall och om utvecklingen ligger i linje med planeringen. Det kräver samordning mellan budget och redovisning.

Budgeten, som har en central roll i den ekonomiska styrningen är helt beroende av ett väl utvecklat redovisningssystem. Redovisningen fyller därmed viktiga funktioner genom att den dels skall ge vägledning vid planering (ekonomisk information till olika intressenter), dels utgöra underlag vid val av handlingsalternativ (instrument för ekonomistyrning). Den bör dessutom vara ett verktyg för uppföljning, utvärdering och kontroll av verksamheten (underlag för kontroll). Figur 3.1 på omstående sida åskådliggör redovisningens övergripande roll och faktorer som påverkar dess utformning.

Informationsmedel

Som framgår av figur 3.1 finns två kategorier av intressenter som har informationsbehov som bör kunna tillgodoses av den kommunala redovisningen. Det finns dels externa intressenter, exempelvis kommuninvånare och företag, dels interna intressenter där anställd personal och politiskt förtroendevalda utgör viktiga grupper. Interna intressenter behöver framförallt information från redovisningssystemet som underlag för beslut om exempelvis vilka åtgärder som skall vidtas, vilket handlingsalternativ som skall väljas eller för beslut om förändring av verksamhetens omfattning. Kommuninvånare torde däremot främst vara intresserade av hur kommunen använder skattemedel och vilken service som erbjuds. Det som främst skiljer dessa två grupper är således att kraven och omfattningen på detaljerad information är större hos de interna än de externa intressenterna.

Figur 3.1 Redovisningens övergripande roll och faktorer som påverkar dess utformning

Källa: Konkurrensverket*Ekonomistyrande funktion*

Den ekonomiska styrningen kan indelas i en politisk och en verksamhetspecifik del där politisk målstyrning ofta innebär övergripande riktlinjer för verksamheten med få inslag av detaljstyrning. Syftet med verksamhetsdelen är att utifrån givna resurser försöka nå dessa politiska mål. Inriktningen mot decentralisering av beslutsfattande, dvs. vertikal ansvarsfördelning av både ekonomi och verksamhet, ställer hårdare krav på politisk målstyrning. En målstyrning kräver en redovisning som, förutom att ge allsidig information om transaktioner mellan olika verksamheter, även skall ge information om huruvida uppställda mål har förverkligats eller ej. En allsidig redovisning är också nödvändig för att kunna kräva ekonomiskt ansvar av verksamhetsansvariga.

Uppföljnings- och utvärderingsinstrument

Redovisningens roll uppfattades förr främst som ett instrument för att kontrollera att ekonomiska transaktioner bokfördes på ett korrekt sätt. Denna syn har kommit att ändras till att främst omfatta verksamhetskontroll, vilket sker både internt och externt. Sistnämnda erhålls genom bl.a. revisionsverksamheten. Internkontroll sker främst i samband med löpande uppföljning av verksamheten. Redovisningen bör ge signaler

om avvikelser från budget för att göra det möjligt för verksamhetsansvarig att vid behov vidta nödvändiga åtgärder. Redovisningen bör också ge information som kan ligga till grund för mer djupgående utvärdering och analys av verksamheten. Uppföljning och utvärdering skall dock inte främst ses som en kontroll av verksamheten utan i första hand som ett medel för att systematiskt följa upp och tillgodogöra sig erfarenheter av det arbete som genomförts.

De krav som bör ställas på ett redovisningssystem är att det skall

- tillgodose informations- och analysbehov i bl.a. en konkurrenssituation
- ge underlag för planering och budgetering
- möjliggöra utvärdering av verksamheten på samtliga nivåer inom organisationen för att kunna bedöma produktivitets- och effektivitetsförändringar
- klargöra den ekonomiska ställningen samt
- vara aktuell, tillförlitlig och lätt att tolka.

För att skapa ett informationssystem som skall hantera stora datamängder, ge ekonomiska rapporter av olika slag etc. behöver olika intressenter och användare av systemet analysera sina informationsbehov. Dessa behov eller krav utgör en viktig grund för systemets utformning och uppbyggnad. Detta gäller även för ett ekonomiskt redovisningssystem. Externa och interna intressenter bör ges möjlighet att ställa informationskrav på redovisningen annars ökar risken för att kommunen bygger upp redovisningssystem som inte svarar mot de informationsbehov som uppkommer i bl.a. en konkurrenssituation.

Med utgångspunkt från interna och externa intressenters krav kan den ekonomiska redovisningen indelas i extern- och internredovisning. Skillnaden är att den externa, styrd av normer och föreskrifter, skall beskriva resultat för verksamheten i sin helhet medan den interna, vars detaljeringsgrad bestäms av kommunen och landstinget, inriktas på olika delar av verksamheten och dess resultat. Internredovisningen bör bl.a. visa vilka interna (köp och sälj) transaktioner som äger rum inom organisationen, dvs. mellan olika förvaltningar, avdelningar, enheter etc.

3.2 Prissättning i beställar- och utförarmiljö

Alternativa marknadssituationer

En prestationsrelaterad modell som uppmärksammas och införts i varierande omfattning i många kommuner och samtliga landsting är att via ett internt prissättningssystem skapa marknadsliknande relationer mellan olika delverksamheter, den s.k. köp-säljmodellen eller B/U-modellen. Denna utveckling kan ses som ett resultat av den ökade decentraliseringen och där konkurrenskoncept i många fall kan utgöra ett medel att styra en verksamhet mot ökad effektivitet. Syftet med internprissättning är att genom en marknadsliknande modell, dvs. där stödverksamheter (t.ex. skolkök) agerar som säljare och kärnverksamheten (skolan) uppträder som köpare, införa ett ökat kostnadsmedvetande inom organisationen och där beställaren betalar efter principen "betalning efter prestation." Därav följer att köparen kan få ökat inflytande via dialogen med säljaren om dennes verksamhetsinriktning och kostnader. Säljaren får därmed bättre incitament att identifiera och presentera kostnaderna för tjänsten. I kapitel 4 och avsnitt 5.2 redovisas generella krav från konkurrenssynpunkt på nämnda organisationsmodell samt vilka åtgärder som, med anknytning till B/U-modellen, bör genomföras.

Eftersom interna prestationer bokförs som både kostnader och intäkter påverkar inte internprissättningen, sett från ett statiskt perspektiv, det ekonomiska resultatet för kommunen eller landstinget i sin helhet. Däremot påverkas resultatet för olika organisatoriska enheter eller delverksamheter. En internprissättning som återspeglar verklig resursförbrukning i en organisation på olika verksamheter kan bidra till en effektivare resursallokering och effektivisering av den kommunala verksamheten i sin helhet.

Kännetecknande för köp- säljförhållandet i kommunal verksamhet är att intern beställare erhåller ersättning som skall täcka de totala kostnaderna som uppstår under viss tidsperiod för att producera tjänster. Beställaren köper - i rollen som ansvarig för att tjänsten tillhandahålls medlemmarna i kommunen eller landstinget - dessa tjänster av utförare. Om intern utförare inte kan prissätta sina tjänster på ett korrekt sätt på grund av felaktig kostnadsredovisning kan effekterna analyseras utifrån fyra olika förhållanden eller alternativa marknadssituationer. En utgångspunkt för analysen nedan är att den interna kommunala marknaden (alternativ 1) är given. Övriga alternativ, 2-4, beskriver förekomsten av externa företag i roller som beställare eller utförare och då med koppling till den kommunala produktionen eller egenregiverksamheten.

- 1 Kommunal utförare säljer tjänster enbart till kommunal beställare (s.k. intraprenad).
- 2 Kommunal utförare säljer sina tjänster till såväl kommunal som extern beställare. Det finns ingen extern utförare av eller extern marknad för berörd tjänst.
- 3 Extern utförare konkurrerar med kommunal utförare om kommunal beställares upphandling. Det finns ingen extern beställare.
- 4 Det finns en extern marknad med konkurrens som utför motsvarande verksamhet som den kommunala egenregi-enheten.

Alternativ 1: När den kommunala utförarens priser är underskattade ges felaktiga signaler till kommunal beställare om faktiska resursinsatser. Utföraren kommer att generera ett underskott i sin verksamhet. Det kan ge upphov till omfördelning av eventuella överskott från andra verksamheter. Underskattade priser i detta fall kan därför medföra ett ineffektivt resursutnyttjande inom den kommunala organisationen och att nödvändiga åtgärder i effektivitetsfrämjande syfte inte kommer till stånd. Den bästa garantin för hög effektivitet i verksamheten i detta fall är att den kommunala utföraren utsätts för konkurrens från externa aktörer.

Alternativ 2: En underskattad prissättning under dessa betingelser kan innebära att presumtiva externa utförare, i likhet med alternativ 1, får en felaktig signal om faktiska resursinsatser på berört verksamhetsområde. Det motverkar nyetablering av företag. Ett lågt kommunalt pris, dvs. ett pris som inte beräknas med hänsyn till faktiska kostnader, till extern beställare kan även i förekommande fall innebära en konkurrensfördel för denna i förhållande till konkurrenterna. Effekten kan bli en konkurrenssnedvridning på marknaden. Förhållandet innebär också att kommunens skattebetalare subventionerar enskilda företag, vilket i sin tur kan leda till ett icke optimalt resursutnyttjande på berörd marknad. Kommunal utförare bör således även i detta fall ha kännedom om verksamhetens totala kostnader för att kunna prissätta tjänsten på ett korrekt sätt.

Alternativ 3: Analogt med slutsatserna enligt alternativ 2 bör priset för den kommunala utföraren beräknas utifrån kostnaderna för verksamheten när en konkurrenssituation föreligger med externa utförare, exempelvis i anslutning till anbudstävlan. Om den kommunala utförarenhetens pris i detta fall är underskattat blir det svårt för den kommunala beställaren att göra ett affärsmässigt och objektiva val av utförare. Det kan negativt påverka konkurrensen på marknaden och därmed motverka en ökad effektivitet.

Alternativ 4: Den kommunala utförarens uppdrag kan i detta fall, i likhet med alternativ 3, anses vara av villkorlig karaktär eftersom den kommunala beställaren kan sluta anlita den egna utföraren om denne inte motsvarar de krav som ställs. I stället kan väljas andra producenter på marknaden. Om den kommunala utförarens pris är underskattat och inte täcker resursinsatserna för producerade tjänster kommer, vid tävlan mellan kommunala och extern utförare, konkurrensen på marknaden att snedvridas. Möjligheten till ökad effektivitet har därmed försämrats.

Således gäller, oavsett marknadssituation, att den kommunala utföraren bör känna till verksamhetens samtliga kostnader för att kunna prissätta tjänsten på ett korrekt sätt. När så inte sker kan det uppstå olika grader av konkurrensnedvridande effekter och ineffektivt resursutnyttjande beroende på främst om priserna används på en intern marknad, en marknad med förutsättningar för konkurrens eller en marknad med konkurrens. Om priset inte återspeglar det faktiska resursutnyttjandet minskar också kommunens möjlighet att, i det fall detta egentligen skulle ha varit önskvärt, vidta åtgärder som leder till ökad effektivitet inom berörd verksamhet. Det kan i sin tur medföra bl.a. skattehöjningar och/ eller taxehöjningar utöver vad som motsvaras av ökade faktorkostnader. För att kunna identifiera alla direkta och indirekta kostnader för olika verksamheter bör kommunen således ha ett redovisningssystem som kan ge sådant underlag.

När det finns fungerande konkurrens på ett visst marknadsområde är - med hänsyn till de speciella förhållandena som råder på det kommunala området (se kap. 4) - den bästa lösningen från konkurrenssynpunkt, att kommuner och landsting köper tjänsten från externa utförare efter anbudstävlan.

Självkostnadsprincipen

I en konkurrenssituation kan diskuteras om kommuner och landsting vid beräkning av anbudspriser skall kalkylera med affärsrisk och ett avkastningskrav på sysselsatt kapital, som motsvarar vad som normalt gäller för privata företag på en konkurrensumsatt marknad. För att uppnå konkurrensneutralitet gentemot privata företag bör, i princip, kommunala egenregi-enheter medräkna nämnda risk och förräntning i priset. En sådan prissättning kommer i konflikt med den kommunala s.k. självkostnadsprincipen, dvs. enligt rättspraxis skall kommuner och landsting inte bedriva verksamhet med vinstkrav utöver den avkastning som krävs för att täcka reinvesteringar i den kommunala verksamheten.

Självkostnadsprincipen kan därmed ifrågasättas när kommunala egenregi-enheter tävlar med externa aktörer, dvs. konkurrensneutrala villkor förutsätter egentligen att egenregi-enheten åläggs samma förräntningskrav som gäller företag på marknader med konkurrens. Att gå ifrån självkostnadsprincipen är dock för närvarande inte den bästa lösningen från effektivitetssynpunkt. Det viktigaste skälet är att ett flertal kommunala verksamheter, främst avgiftsfinansierade, drivs som monopol eller under monopolliknande former. Självkostnadsprincipen anses i detta fall vara att föredra som en möjlig s.k. second best-lösning. I bilaga 2 redovisas i korthet förutsättningar för prissättning på monopolmarknader.

Under åren 1991-1993 gäller enligt riksdagsbeslut kommunalt skattestopp, dvs. det är inte tillåtet för kommuner och landsting att höja skatten under denna tidsperiod. Ett anfört skäl för skattestoppet är att motverka en fortsatt kommunal expansion. Skattestoppet, tillsammans med av andra orsaker försämrade kommunal ekonomi under främst de senaste åren, har ökat behovet av att effektivisera kommunala verksamheter. Mot denna bakgrund har under huvudsakligen senare år framförts krav från kommunalt håll att självkostnadsprincipen bör slopas som grund vid prissättning på det kommunala området. Det har bl.a. framförts att kommunala bolag därmed skulle ges möjlighet att delfinansiera eller stödja andra kommunala verksamheter.

Som nämns ovan drivs ett flertal kommunala verksamheter som monopol eller under monopolliknande former (t.ex. energiproduktion, VA, avfallshantering och hamnverksamhet). Ett frångående av självkostnadsprincipen kan därför medföra avgiftsnivåer i dessa verksamheter som medför kraftiga verksamhetsöverskott. Det ger utrymme för korssubventionering mellan ett kommunalt monopolområde och annan verksamhet. En sådan prissättning - sannolikt en vinstmaximeringsprissättning (se bilaga 2) - leder till att monopolistens utbud utmärks av höga priser och låga produktionsvolym, dvs. effekten blir samhällsekonomiska förluster. Under dessa förhållanden kan kommunal prissättning enligt vinstmaximeringsprincipen i praktiken jämföras med beskattning.

4 Konkurrensaspekter - erfarenheter och slutsatser

4.1 Allmänna utgångspunkter

Det finns ett flertal faktorer som kan motverka eller hindra införande av konkurrenslösningar på det kommunala området. I sammanhanget är det främst fyra förhållanden

som medför att privata företag inte kan konkurrera med kommunala egenregi-enheter på lika villkor. Dessa är i korthet följande.

- 1 Kommunal verksamhet garanteras ytterst av skattemedel - inklusive kommunal borgen knuten till främst kommunala bolag - vilket innebär litet eller i många fall inget ekonomiskt risktagande jämfört med privata företag. Vid anbudstävlan kan därför anbudspriser beräknas med lägre riskmarginaler än konkurrerande privata företag.
- 2 Kommunala redovisningssystem svarar i flertalet fall inte mot krav på korrekt redovisning av kostnaderna för olika verksamheter, vilket medför risk för korssubventionering mellan olika verksamheter och s.k. underprissättning.
- 3 Den intressekonflikt som finns vid anbudstävlan och val mellan kommunal egenregi-enhet och externa aktörer, i kombination med bristande upphandlingskompetens, medför att det inte finns godtagbar garanti för objektiva val av anbudsgivare.
- 4 Kommunala beställare kan inte teckna avtal med egen utförarenhet som från affärs- och effektivitetssynpunkt kan likställas med de överenskommelser som kan träffas med externa företag.

Samtliga redovisade förhållanden ovan bidrar till att motverka ett effektivt resursutnyttjande på det kommunala området. Vad avser punkt 1 kan tilläggas att en SCB-undersökning, publicerad under 1991, visar att kommunala bolag i princip inte har någon konkursbenägenhet. Vid brist på kapital har nästan alltid garanterats ytterligare kapitaltillskott eller skattemedel.

Beträffande punkt 4 kan tilläggas följande. Normalt tecknar företag avtal eller kontrakt med kund om dennes köp av företagets varor eller tjänster. Sådana avtal innehåller förutom prisvillkor även bestämmelser om leveranstider, kvalitet etc. Vidare finns i avtalet ofta en skadeståndsklausul som reglerar kompensation etc. om företaget inte skulle uppfylla kontraktsvillkoren. Det bidrar bl.a. till att företaget i sina priser normalt måste räkna med ett tillägg för den affärsrisk som är förenat med åtagandet. Förhållandet innebär också en press på företaget att vara så effektivt som möjligt.

Dessa förutsättningar gäller inte fullt ut för en kommunal förvaltning (utförare) som utför tjänsten åt kommunen (beställaren). Kommunen kan således inte teckna juridiskt bindande avtal med den egna utföraren som drivs i förvaltningsform. Kort sagt kan

kommunen inte teckna avtal med sig själv. Det innebär, jämfört med privata företag, lägre risktagande och mindre incitament för kommunala egenregi-enheter att vara effektiva under avtalsperioden, dvs. ökad risk att åtagandet enligt "avtalet" inte uppfylls.

Vad avser kommunala bolag kan avtal i juridisk mening tecknas. Det torde dock inte bli aktuellt och har inte heller inträffat såvitt Konkurrensverket känner till, att en kommun eller landsting kräver det egna bolaget på skadestånd. De "avtal" som hittills i ett antal fall ingåtts mellan kommunal beställare och utförarenhet kan därför närmast ses som ett mål- eller styrdokument för verksamheten. Det i princip avtalslösa tillstånd som gäller främst beträffande frågan om skadestånd mellan kommunen och egna förvaltningar eller bolag, motverkar därmed en hög effektivitet på berörda verksamhetsområden när sistnämnda valts att utföra verksamheten.

4.2 Erfarenheter i Sverige och Storbritannien

I rapporten Beställar- och utförarmodellens tillämpning inom den tekniska sektorn (1992:9), som utgivits av Institutet för ekonomisk forskning i Lund, redovisas hur denna modell i praktiken tillämpades i kommuner vid årsskiftet 1991/92 inom gatu-, park- och VA-området. I flertalet av de undersökta kommunerna, 46 av 50, låg t.ex. beställar- och utförarenheten inom samma förvaltning och chefen för respektive enhet var samma person. Förhållandet innebär en påtaglig risk för intressekonflikt och bristande objektivitet vid beställarens val mellan egen regi och externa aktörer vid en anbudstävlan. Vidare framgår av studien att de kommunala redovisnings- och ekonomisystemen i många fall är bristfälliga med hänsyn till bl.a. möjligheten att särredovisa de totala kostnaderna för olika verksamheter. Ett annat undersökningsresultat är att externa entreprenörer inte i ökad utsträckning erhållit kommunala arbeten. Ett skäl är att kommunala beställare i första hand förefaller ha prioriterat sysselsättningen vid egen utförarenhet. På vissa områden finns dessutom få externa aktörer då kommunerna i nuläget är dominerande aktörer på många verksamhetsområden.

Enligt Konkurrensverket har nästan inga kommuner som infört B/U-modellen prioriterat frågor som rör kriterier för konkurrensneutrala villkor mellan kommunala utförarenheter och externa entreprenörer. Beställarfunktionen saknar oftast upphandlingsrutiner för att tillförsäkra en reell tävlan mellan verksamhet driven i egen regi och utomstående företag. Vidare saknas i de flesta fall oftast ett sådant offertunderlag som möjliggör objektiva val. Ett flertal kommuner saknar också kontrollrutiner för uppföljning av verksamheten. Slutsatsen blir att de kommuner som

infört B/U-modellen i flertalet fall saknar förutsättningar för att skapa konkurrens på lika villkor mellan kommunala utförare och externa aktörer. Effekten kan bli att externa företag diskrimineras på osakliga grunder och att de vinster som anbudstävlingen kan medföra inte realiserar. Här bör också påpekas att t.ex. verksamheter inom gatu-, park- och VA-området som redovisad undersökning omfattar, oftast har integrerats inom samma förvaltning. Det ställer särskilda krav på kostnadsredovisningen från konkurrens- och effektivitetssynpunkt.

Storbritannien har sedan 1988 en lagstiftning (The Local Government Act) med krav på anbudsförfarande för delar av den kommunala verksamheten främst på s.k. tekniska områden. Det innebär bl.a. att kommunala driftenheter måste lämna anbud på verksamheten i konkurrens och därvid ha ett avkastningskrav om fem procent på eget kapital. Kommunen kan tvingas till ny anbudstävlan om detta krav inte uppfyllts. Det finns också ett omfattande regelverk om vad som får vägas in vid värdering av anbud, så att den egna verksamhetens anbud inte gynnas på ett otillbörligt sätt. De erfarenheter som vunnits av denna lagstiftning pekar på en rad effekter som rör det kommunala området vid införande av konkurrens- och entreprenadlösningar. Huvudpunkter i de utvärderingsrapporter som lagts fram är i korthet följande.

- 1 En viktig uppgift för kommunerna var att före anbudstävlan definiera vilka tjänster eller vilket arbete som skall utföras och med vilken kvalitet, dvs. precisera en standard för verksamheten. Samtidigt har det krävts nya rutiner för kontroll och utvärdering av kommunala verksamheter.
- 2 Ett huvudproblem var dålig kunskap om faktiska kostnader och verksamhetsstandard, brist på personal som hade erfarenhet av avtals- och kontraktsförfarande, ökat behov av att renodla beställar- och utförarrollerna i organisationen samt att införa ett affärsmässigt synsätt i organisationen.
- 3 Besparingarna för de konkurrensutsatta verksamheterna var i genomsnitt sex procent, med stor variation mellan olika kommuner. Störst besparing uppnåddes inom städverksamhet och sophämtning (10-20 %). Besparingarna var en effekt av bl.a. ökad produktivitet, bättre kapitalutnyttjande och ändrade anställningsvillkor.
- 4 Konkurrensen medförde en mer handlingskraftig och kostnadsmedveten inställning hos cheferna inom entreprenadenheterna och en bättre arbetsledning. Det förändrade synsättet på ledning och styrning påverkade hela den kommunala verksamheten och inte bara inom de konkurrensutsatta delarna.

- 5 Översyn gjordes av centrala förvaltningars roll, organisation och kostnader. Det politiska arbetet fick mer av policy- och beställarkaraktär.

Resultatet av den första omgången av anbudstävlingar i Storbritannien blev att kommunala egenregi-enheter vann mer än 80 % av dessa. I huvudsak kan urskiljas tre skäl till detta resultat. För det första att kommunala anbudsunderlag omfattade så ekonomiskt stora åtaganden att det i många fall fanns få eller inga privata företag som hade tillräckliga resurser att åta sig uppdraget, dvs. kommunen hade liten eller ingen konkurrens från andra företag. Det andra skälet var att ett flertal kommuner - inför hotet om konkurrens - effektiviserade verksamheten innan lagen om obligatorisk anbudstävling trädde i kraft. Med andra ord förbättrade kommunerna sin konkurrenskraft före anbudstävlingen. Ett tredje skäl var att kommunala egenregi-enheter inte alltid medräknade eller underskattade de faktiska kostnaderna för sin verksamhet varför det kommunala anbudet ibland kom att framstå som det mest förmånliga.

I väsentliga delar torde redovisade effekter på det kommunala området i Storbritannien också komma att gälla vid införande av konkurrens på det kommunala området i Sverige om lagförslaget om upphandlingsskyldighet, som redovisas i avsnitt 1.1, genomförs. Konkurrensverket har också i relativt stor utsträckning uppmärksammat sådana förhållanden och effekter som redovisas enligt bl.a. punkterna 1 och 2. Det finns därför starka skäl att ställa särskilda krav på kommuner och landsting i konkurrenssammanhang. Dessa krav redovisas i kapitel 5.

5 Åtgärder vid konkurrenslösningar

5.1 Kostnadsredovisning

Analys av informationsbehovet

Kraven på kostnadsredovisningen är allmängiltiga och kan ställas på all kommunal verksamhet. Vid konkurrenslösningar på det kommunala området - främst köp-säljsystem och anbudstävlan mellan egenregi-enheten och externa aktörer - blir vissa aspekter på det kommunala redovisningssystemet av särskild betydelse.

Flertalet kommuner och landsting har hittills visat ett svagt intresse för att särredovisa kostnaderna för olika verksamheter. En orsak är att flertalet kommunala verksamheter drivs som monopol eller under monopolliknande former, vilket inte - jämfört med företag på en fungerande konkurrensmarknad - skapar tillräckligt incitament att utforma ett redovisningssystem anpassat till en konkurrenssituation. Kommuner och landsting bör utveckla och analysera sitt informationsbehov och precisera de krav som kan ställas i en sådan situation.

De parter som berörs av kommunal verksamhet efterfrågar kostnader på mer eller mindre detaljerad nivå. Med denna efterfrågan som bas kan en behovs- eller kravlista på redovisningen tas fram och därefter kan ett redovisningssystem utformas.

Kommunal redovisning bör vara ett resultat av ett synsätt där värdet av verksamhetsdelarna i en redovisning tillmäts lika stort värde som verksamheten i sin helhet. Därav följer att ett sammanfattande helhetsbegrepp av kostnaderna för ett visst program, förvaltning eller en verksamhet förutsätter en identifiering av kostnaderna för de olika delverksamheterna, som omfattas av programmet. En väl dokumenterad kostnadsredovisning på detaljnivå kan, utan att förlora informationsvärde för olika parter, sammanfattas och aggregeras på central nivå.

Tillämpning av sluten redovisning

En annan fråga som gäller kommuners och landstings redovisning är huruvida egenregi-verksamheter skall ha s.k. öppen eller sluten redovisning. Vid öppen redovisning belastas inte verksamheter med bl.a. kapitaltjänstkostnader och centrala administrativa kostnader. Det kan medföra att en viss verksamhet får delfinansiera en annan verksamhet, s.k. korssubventionering. Öppen redovisning kan också innebära att eventuella över- och underskott från en verksamhet helt eller delvis balanseras till nästföljande budgetår.

Sluten redovisning innebär dels att korssubventionering mellan olika verksamheter till stor del kan undvikas, dels att verksamhetsansvariga kan följa upp och påverka verksamhetens resursförbrukning etc. Eftersom verksamhetens kostnader lättare kan identifieras och tjänstens totala kostnad därmed beräknas mer korrekt kommer förutsättningarna för konkurrensneutrala villkor att förbättras och besparingsmöjligheter kunna tillvaratas vid bl.a. konkurrenslösningar. Sluten redovisning, som sannolikt stödjer och stimulerar en marknadsorienterad inriktning av verksamheten, ligger också väl i linje med B/U-modellens intentioner om bl.a. resultatmässig åtskildhet. Konkurrensverket förordar därför en sluten redovisning.

För att kunna värdera kostnader för en kommunal verksamhet krävs bl.a. alternativkostnadstänkande. För en given resurs är alternativkostnaden identisk med de intäkter och kostnadsminskningar man får vid bästa möjliga alternativa användning. En lokals alternativkostnad kan motsvaras av den marknadsmässiga hyresintäkt kommunen skulle få om man hyrde ut den till en extern intressent. Kommunala lokaler och förråd bör således inte betraktas som "gratis" i den bemärkelsen att dessa kan negligeras i en kostnadskalkyl. Dessa nyttigheter bör tas upp som en kostnad.

Nya redovisningssystem

Även om K-planen är detaljrik vad gäller koder för olika kostnadsposter under olika program etc. är systemet inte lika flexibelt som andra under senare år utvecklade flerdimensionella redovisningssystem. Med flerdimensionellt förstås dels en klassificering av ekonomiska händelser enligt externredovisningens principer, dels samtidigt en klassificering i olika begrepp för den interna redovisningen. Om det inte görs någon klar gränsdragning mellan program och ansvar blir det svårt att följa upp en delverksamhets faktiska kostnader. Bristen på användaranpassad information gör att kravet på relevant ekonomisk information sannolikt inte uppnås.

K-planens bristande flexibilitet är en väsentlig nackdel och talar för alternativa redovisningssystem. Ett flertal kommuner har uppmärksammat behovet av att bygga upp redovisningssystem som är anpassat till användarens speciella informations- och målstyrningsbehov. Nya redovisningssystem och rutiner som möjliggör en återkoppling av verksamhetsansvar och särredovisning av kostnader för respektive verksamhet är ett medel att säkra behovet av en internredovisning som är anpassad till olika konkurrenslösningar. Det kommer i sin tur att fungera som ett styrinstrument för verksamheten.

5.2 Utveckling av beställar- och utförarmodellen

Oavsett om kommunala egenregi-enheter tävlar med externa aktörer eller ej, bör det inom kommuner och landsting finnas ett klart redovisat resultatansvar för varje delverksamhet. Detta ansvar förutsätter att kunskap finns om verksamhetens samtliga kostnader fördelade på direkta och indirekta kostnader. Därigenom ges bättre möjlighet till ökat kostnadsmedvetande, som utgör en viktig förutsättning för effektivisering av verksamheten. Ett möjligt alternativ i detta avseende är att, som gjorts i ett flertal fall, införa funktioner som beställare och utförare enligt B/U-modellen. Hittills har den organisatoriska, ansvars- och resultatmässiga fördelning som modellen förutsätter inte tillämpats fullt ut. Kommuner och landsting har ofta stannat vid främst en rollmässig fördelning, vilket bl.a. inte tillgodoser kravet på konkurrensneutrala villkor vid tävlan med externa aktörer.

En utgångspunkt för B/U-modellen är, för att ge bättre garanti för ökad effektivitet, att kommunala verksamheter hålls organisatoriskt och resultatmässigt strikt åtskilda. Som ett första steg bör därför funktionsrollerna förtydligas i nämnda avseenden. Det är viktigt att beställaren inte detaljreglerar utförarens verksamhet. B/U-modellen blir därmed en utveckling av ett köp-säljförhållande mellan den verksamhet som säljer och den som köper prestationen.

Ett strikt definierat resultatansvar enligt B/U-modellen medför ökat motstånd mot kostnadsökningar i den operativa verksamheten. Utförarenheten kan enklare identifiera verksamhetens direkta och indirekta kostnader och prissätta tjänsten därefter. Utförarens incitament till rationaliseringsåtgärder torde också öka när dessa förhållanden gäller. Beställaren kan koncentrera sin verksamhet till att främst specificera önskad produktmängd och kvalitetskrav. Modellen kommer utifrån redovisade förutsättningar att förbättra möjligheterna att uppnå konkurrensneutralitet vid anbudstävlan mellan egenregi-enheter och externa aktörer. Kommunen och landstinget får även bättre garanti för att kommuninvånarna erbjuds effektivt producerade tjänster vid given kvalitet till i förekommande fall låga avgifter eller priser.

Nuvarande avtal som tecknas mellan kommunala beställare och utförare kan från affärs- och effektivitetssynpunkt inte likställas med avtal som kan ingås mellan kommunala beställare och externa företag. Därför bör utvecklas avtalsformer mellan kommunal beställare och utförare som ger bättre garanti för att beställda tjänster utförs

enligt avtalat pris och överenskommen kvalitet. Det förutsätter i många fall också en utveckling av modeller för kvalitetsbeskrivning.

Det har visat sig att kommuner och landsting inte har prioriterat frågor som rör hur den intressekonflikt skall hanteras som normalt finns vid val mellan egen och extern utförare. För att uppnå ökad konkurrensneutralitet på marknaden bör kommuner och landsting utveckla B/U-modellen så att direkta beroendeförhållanden mellan beställare och utförare minimeras. Två viktiga krav i detta sammanhang är att beställare och utförare inte har samma chef och att klara och objektiva regler ställs upp i förväg för hur val av anbudsgivare skall göras.

5.3 Sammanfattande bedömning

Följande åtgärder på det kommunala området kan ses som de kanske mest betydelsefulla att genomföra för att den kommunala verksamheten skall kunna förbättras från konkurrens- och effektivitetssynpunkt.

- Låt informationskraven från bl.a. de verksamma i aktuell kommunal verksamhet utgöra en gemensam referensram vid analys och utformning av kostnadsredovisningen. I många fall torde detta leda till att kommunen måste förbättra nuvarande eller införa nya redovisningssystem.
- Inför särredovisning av kostnaderna för olika verksamheter. Därvid förordas att särredovisningen görs utifrån slutna redovisningssystem, dvs. varje enskild verksamhet har egen redovisning.
- Det bör utvecklas avtalsformer mellan kommunala beställar- och utförarenheter som från affärs- och effektivitetssynpunkt bättre kan likställas med avtal som kan träffas med externa företag. Det bör även finnas särskilda regler för att minimera risken för direkta beroendeförhållanden mellan kommunala beställare och utförare.
- För att uppfylla kravet på objektiva val av anbudsgivare efter en anbudstävlan bör även önskad kvalitet för verksamheten klart redovisas i förfrågningsunderlaget. Det förutsätter i många fall en utveckling av modeller för kvalitetsmätning och att kommunala beställares nuvarande kompetens på upphandlingsområdet förstärks.

Nya redovisningssystem och verksamhetsanpassad kostnadsredovisning möjliggör effektiv målstyrning, under förutsättning att målen är preciserade, och bidrar till att för-

tydliga ansvars- och funktionsrollerna i den kommunala verksamheten. Därvid kan B/U-modellen - tillämpad på ett korrekt sätt - ge bl.a. bättre förutsättningar för ökat kostnadsmotstånd i den operativa verksamheten och ökad garanti för konkurrensneutralitet vid anbudstävlan.

De åtgärder som Konkurrensverket föreslår för att förbättra kommunala redovisningssystem och förutsättningar för konkurrenslösningar är av principiell karaktär och det ankommer på varje kommun och landsting att anpassa sin egen redovisning efter externa och interna intressenters informationsbehov. Ett första steg i denna process bör vara en analys av kommunens totala informationsbehov utifrån en konkurrenssituation. Därefter kan successivt utvecklas och införas redovisningssystem som anpassas till dessa behov.

Det bör framhållas att enbart ändring eller införande av nytt redovisningssystem inte är tillräckligt för att lösa redovisade problem i konkurrenssammanhang. Detta bör således ske i samband med andra åtgärder. I sammanhanget bör betonas åtgärder som måste kopplas till en utveckling av B/U-modellen där ett syfte är att uppnå konkurrensneutrala villkor på marknaden vid tävlan mellan kommunala egenregi-enheter och externa företag.

Nuvarande brister i den kommunala kostnadsredovisningen kan, enligt Konkurrensverket, bidra till att försvåra ett affärsmässigt och objektiva grundat val vid tävlan mellan kommunala egenregi-enheter och privata företag. Förhållandet på redovisningsområdet torde i många fall också medföra att syftet med konkurrenslösningar på det kommunala området - en förväntad ökad effektivitet - helt eller delvis uteblir.

En viktig förutsättning för en effektiv marknadsekonomi är att det råder fungerande konkurrens, vilket bl.a. förutsätter att företagen på marknaden får tävla på lika villkor. De speciella förutsättningar som gäller för kommunala egenregi-enheter, beträffande bl.a. verksamhetsfinansiering och affärsmässigt risktagande jämfört med privata företag på en konkurrensmarknad snedvrider konkurrensen till de sistnämndas nackdel. Under de senaste decennierna har det skett en kraftig expansion av den kommunala sektorn som bl.a. medfört att kommuner och landsting i väsentligt ökad utsträckning kommit att bedriva näringsverksamhet och huvudsakligen valt att driva verksamheten i egen regi. Denna utveckling har negativt påverkat möjligheterna att uppnå hög samhällsekonomisk effektivitet. Konkurrenslösningar genom bl.a.

anbudstävlan om kommunal verksamhet där den egna kommunens eller landstingets egenregi-enhet deltar är ett steg på vägen mot att effektivisera den kommunala verksamheten.

De olikformiga konkurrensvillkoren mellan kommunala egenregi-enheter och externa aktörer gör det svårt att uppnå det övergripande syftet med införande av konkurrens, nämligen ett effektivt resursutnyttjande och ett produktutbud som utmärks av mångfald och låga priser till nytta för kommunmedborgarna.

Därför bör långsiktigt eftersträvas att det skapas fungerande konkurrens på områden där kommuner och landsting driver näringsverksamhet i egen regi och där det för närvarande inte finns en fungerande marknad. Ett led i detta arbete är bl.a. en fortsatt inriktning mot att pröva möjligheterna till att ändra eller slopa offentliga regelverk som motverkar eller hindrar företagsetablering och ett ökat eller mer varierat produktutbud. Detta kan bidra till ökad konkurrens och effektivare marknadsförhållanden. På varu- och tjänsteområden med fungerande konkurrens är den enda acceptabla lösningen från konkurrenssynpunkt att kommuner och landsting inte driver verksamheten i egen regi utan i stället köper varan eller tjänsten på marknaden efter anbudstävlan. Vad som nu sagts gäller självfallet inte sådan offentlig verksamhet som utgör myndighetsutövning.

Bilaga 1**Källförteckning**

Kommunal ekonomi - Planering och budgetering, Lennart Broman, 1986

Kommunal ekonomistyrning - redovisning, Lennart Broman m.fl., 1989

Konkurrens i den kommunala sektorn, delbetänkande (SOU 1992:104) av Konkurrenskommittén

Kommunägda företag 1990, SCB 1991

Beställar-utförarmodeller i rättsligt perspektiv, Svenska Kommunförbundet, 1992

Kommunal BAS-plan, Svenska Kommunförbundet, 1991

Från anslag till överenskommelser - utveckling mot beställarstyrning i landstingen, Landstingsförbundet 1992

Ekonomistyrning i landstingen 1992, Landstingsförbundet 1992

Den offentliga sektorn, Bilaga 26 till långtidsutredningen 1990, Finansdepartementet 1990

Competitive Tendering for Local Authority Services 1990, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham

Erfarenheter av entreprenader och privatisering i engelska kommuner (1992:1), Lunds Universitet 1992

Egen regi eller entreprenad (1991:8), Statskontoret

Offentliga tjänster (SPK B 1991:3)

Sophämtning i kommunal och privat regi (SPK R 1991:6)

Svensk Ambulanstjänst - konkurrensförutsättningar (SPK R 1991:17)

Kommunala tjänsteentreprenader 1990 (SPK R 1992:4)

Kommuners kostnadsredovisning - effekter på konkurrensen i städverksamheten (SPK R 1992:11)

Alternativa regiformer i kommunal verksamhet 1989, K-Konsult

Beställar - och utförarmodellens tillämpning inom den tekniska sektorn (1992:8), Institutet för ekonomisk forskning i Lund

Bilaga 2**Prissättning på monopolmarknader**

På monopolmarknader finns alltid risk för högre priser och lägre produktionsvolymen än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. På sådana marknader reduceras också incitamenten till produktutveckling och effektivt resursutnyttjande. På monopolmarknader är det därför ofta nödvändigt med någon form av styrmedel för att monopolisten skall bedriva en samhällsekonomiskt effektiv produktion.

Det finns i princip tre möjliga prissättningsmetoder på monopolmarknader, nämligen vinstmaximerings-, självkostnads- och marginalkostnadsprissättning. Prissättning med vinstmaximering som grund leder till höga priser och låga produktionsvolymen och därmed till samhällsekonomiska förluster. Monopolisten erhåller därvid en monopolvinst. Självkostnadsprissättning innebär att monopolisten åtminstone långsiktigt skall redovisa nollresultat. Även denna prissättningsprincip ger upphov till samhällsekonomiskt ineffektiv resursanvändning, dock normalt i mindre grad än vinstmaximeringsprissättning.

Marginalkostnadsprissättning leder till en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning. Problemet med denna prissättning är dock att den kan leda till finansiella underskott för verksamheten i de fall en ökning av produktionsvolymen sänker genomsnittskostnaderna för den sist producerade enheten. Detta förhållande är vanligt då produktionsprocessen kännetecknas av stordriftsfördelar. Företagsekonomisk lönsamhet kan således inte fungera som kriterium för investeringar om monopolföretag skall drivas så att samhällsekonomisk effektivitet uppnås. Ett annat problem med marginalkostnadsprissättning är att det ur kostnadsredovisningen är svårt att härleda (sär)kostnaden för den sist producerade enheten.

Det är numera också allmänt vedertaget att det i praktiken inte är möjligt att tillämpa marginalkostnadsprincipen på monopolmarknader. Självkostnadsprissättning har därför ansetts som en av flera möjliga s.k. second best-lösningar. En fördel med denna prissättningsprincip är att den kan förenas med ett fullständigt budgetansvar, dvs. något behov av extern subventionering av verksamheten skall normalt inte föreligga. Verksamhetens kostnader skall således fullt ut återspeglas i priset. Något ytterligare incitament till effektivisering av verksamheten föreligger dock inte. Självkostnadsprissättning förutsätter vidare tillgång till en väl fungerande kostnadsredovisning eftersom självkostnaden för enskilda prestationer måste kunna fastställas på ett korrekt sätt.

De kommunala redovisnings- och ekonomisystemen är, som redovisas i denna rapport, bristfälliga i många hänseenden bl.a. med avseende på möjligheterna att särredovisa kostnaderna för olika kommunala verksamheter. I många fall har också olika kommunala

verksamheter integrerats organisatoriskt och redovisningsmässigt i ett större verksamhetsområde. Risken för korssubventionering mellan olika kommunala verksamhetsområden är därför påtaglig. Därmed minskar även möjligheterna att korrekt beräkna kostnaderna för enskilda prestationer, vilket i de flesta fall torde leda till ett ineffektivt resursutnyttjande.

Bilaga 3**Föreslagna områden för s.k. obligatorisk anbudstävlan**

1. Byggnads- och anläggningsarbeten inklusive projektering (byggnader, vägar, ledningar och andra anläggningar)
2. Reparation och underhåll av byggnader, vägar och gator
3. Fastighetsförvaltning
4. Drift och underhåll av vatten-, avlopps- och andra ledningar
5. Fordonsunderhåll
6. Drift och underhåll av parker, kyrkogårdar och andra grönområden
7. Drift av idrottsanläggningar
8. Avfalls- och sophantering
9. Lokalstädning
10. Tvätt av textilier
11. Bevakning av byggnader och andra anläggningar
12. Restaurang-, cafeteria- och annan måltidsservice
13. Färdtjänst
14. Kollektivtrafik med buss
15. Skolskjutsar
16. Drift av spårburen kollektivtrafik
17. Tryckning och annan reproduktion