

SAMBRUK I OFFENTLIG SEKTOR

– Effekter på konkurrens og effektivitet –

För rapporten svarar

Pia Bergdahl

Juni 1994

Konkurrensverket

Stockholm

ISBN 91-88566-04-8

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
1 BAKGRUND OCH SYFTE	7
2 KONFLIKTEN MELLAN SAMBRUK OCH KONKURRENS	9
2.1 Syftet med offentlig verksamhet	9
2.2 Syftet med sambruk	9
2.2.1 Sambruk inom försvaret	11
2.3 Syftet med konkurrens	13
3 PRAKTIKFALL - EFFEKTER PÅ KONKURRENS OCH EFFEKTIVITET	15
3.1 Helikoptertransporter	15
3.2 Båttransporter	17
3.3 Beställningstrafik med buss och taxi	18
4 LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING	20
5 EG:S SYN PÅ STATSSTÖD - BESTÄMMELSER I EES-AVTALET	21
6 SLUTSATSER	23
6.1 Inledning	23
6.2 Förslag till åtgärder	24
BILAGA	28
Ur Statskontorets rapport (1991:23) SAMBRUK i offentlig verksamhet - slutrapport	

SAMMANFATTNING

I ett antal anmälningar till Konkurrensverket från privata företag har frågan om sambruk i offentlig sektor aktualiserats. I anmälningarna ifrågasätts bl.a. om sambruk kan förenas med konkurrensneutralitet på marknaden. Efter vad Konkurrensverket har kunnat utröna innebar sambruk ursprungligen bl.a. att förvaltningar med tillfälliga kapacitetsöverskott skulle ges möjlighet att till ett pris som endast beaktar rörliga kostnader sälja tjänster till andra förvaltningar. Därmed avsågs sådana inköp som dessa förvaltningar inte skulle ha möjlighet att få tillgång till på annat sätt. Denna tolkning har dock inte formulerats skriftligen, vilket i praktiken har gjort att det råder delade meningar om vad sambruk egentligen innebär. Den enda dokumenterade beskrivning av sambruk som står att finna har formulerats i en rapport av Statskontoret. Där beskrivs sambruk som en idé om ett rationellare resursutnyttjande inom den offentliga sektorn. I rapporten finns dock inte någon närmare definition av sambruk. Förutom att konceptets mål och syfte framstår som oklart framgår heller inte av rapporten t.ex. hur sambruk-tjänster skall prissättas eller på vilket sätt sambruk-verksamheten skall avgränsas till sin omfattning.

Med hänvisning till sambruk erbjuder nu en rad olika myndigheter och offentliga organ tjänster, i konkurrens med privata företag, inom de verksamheter där de har överkapacitet. Eftersom sambruk-tjänsterna oftast är skattesubventionerade kommer konkurrensen på marknaden att snedvridas. Den brist på incitament till att försöka begränsa de offentliga organens verksamhet till de egna behoven, som idén om sambruk har givit upphov till, medför en risk för att vissa slag av sambruk-verksamheter kan expandera på ett sätt som strider mot konceptets förutsättningar. I förlängningen är risken också påtaglig för att försäljning till "skattesubventionerade" priser enligt sambrukprincipen kommer att ske på konkurrensutsatta och fungerande marknader. Sambruk är särskilt vanlig inom det svenska försvaret, t.ex. inom transportverksamhet, men förekommer också inom andra myndigheter och andra verksamhetsområden. Det har visat sig i specifika fall att sambruk används som en förevändning för att införskaffa nya resurser som primärt skall användas i civil verksamhet, t.ex. helikoptrar för sjuktransporter till sjukvårdshuvudmännen eller bussar för kommunal skolskjutsverksamhet.

Det kan knappast anses ligga inom statliga och kommunala myndigheters uppgifter eller kompetensområde att mot ersättning erbjuda sådana tjänster som kan köpas på fungerande konkurrensmarknader. Förfarandet kan också strida mot konkurrenslagstiftningen. Detta förutsätter dock normalt att myndigheten eller det offentliga organet har en dominerande ställning på den relevanta produktmarknaden. Något ärende där så har varit fallet har dock inte Konkurrensverket haft att bedöma. Sambruk skulle också kunna komma i konflikt med lagen om offentlig upphandling som bl.a. föreskriver att upphandling, i normalfallet, skall ske med utnyttjande av konkurrens.

Tillämpningen av sambruk kan även ha positiva effekter. När t.ex. en telefonväxel kan utnyttjas gemensamt av flera myndigheter torde detta normalt medföra en kostnadsbesparing inom ett givet kapacitetsintervall jämfört med om varje myndighet skulle ha en separat växel. Konkurrensverket vill dock framhålla att sambruk ofta har kommit att stå i direkt konflikt till konkurrens som medel för att effektivisera den offentliga sektorn. Att försöka nå ett och samma effektivitetsmål genom en samtidig användning av två motstridiga metoder som samarbete och konkurrens har liten utsikt att ge ett lyckat resultat sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det kan innebära att de positiva effekter som en användning av de två medlen var för sig kan medföra istället riskerar att vändas i en negativ inverkan på effektiviteten i sektorn. Tillämpningen av sambruk medför risk för utslagning av företag till följd av att myndigheter och offentliga företag tillåts konkurrera med skattesubventionerad verksamhet. Således medför sambruk såväl försämrade förutsättningar för en effektivisering av den offentliga sektorn som risk för en försvagad konkurrens på fungerande konkurrensmarknader. Det sistnämnda förhållandet medför i sin tur en negativ påverkan på marknadsutveckling och marknadseffektivitet.

Erfarenheter från de ärenden som aktualiserats hos konkurrensmyndigheterna (förutvarande Näringsfrihetsombudsmannen och Konkurrensverket) i samband med sambruk pekar på att om inte klara mål, definitioner och avgränsningar uppställs, dvs. en redovisning av statsmakternas avsikt med sambruk, riskerar konkurrensförhållandena på konkurrensutsatta marknader att snedvridas. Därvid bör statsmakterna väga de positiva effekterna av samordning av resurser inom det offentliga mot en minskad marknadseffektivitet till följd av den begränsning av konkurrensen som sambruket innebär.

Följande åtgärder skall ses som förslag till att avgränsa tillämpningen av sambruk på så sätt att de positiva verkningarna av sambruk kan lyftas fram utan att konkurrensen på marknaden onödigt hämmas eller störs.

- Formulera en klar definition av vad som avses med sambruk. En sådan skulle kunna formuleras enligt följande.

"Med sambruk avses dels av myndigheter gemensamma inköp av varor och tjänster (från extern leverantör), dels försäljning mellan myndigheter av tillfälliga kapacitetsöverskott av sådana varor och tjänster som tillhandahålls eller produceras av en myndighet."

- Ange syftet med sambruk.
- Ange tydliga gränser för när sambruk får tillämpas, såsom
 1. endast vid tillfälligt kapacitetsöverskott
 2. endast mellan myndigheter.
- Ställ krav på särredovisning av sambrukverksamhet.

1 BAKGRUND OCH SYFTE

Regeringen uppdrog den 30 juni 1988 åt Statskontoret att genomföra en studie i hur gemensamma resurser inom den offentliga sektorn utnyttjades. Den 13 december 1989 fick Statskontoret uppdraget att fullfölja projektet 'Sambruk' i offentlig verksamhet. I bilaga till denna rapport återfinns ett utdrag ur Statskontorets rapport Sambruk i offentlig verksamhet - slutrapport. Till Statskontoret gavs också senare uppdraget att i samarbete med länsstyrelserna stödja de lokala sambruksaktörerna så att dessa skulle kunna samverka såväl lokalt och regionalt som på riksnivå. Statskontoret har lämnat sin slutliga redovisning av projektet sambruk i en promemoria den 26 maj 1992. Av promemorian framgår att sambrukprojektet i fortsättningen kommer att drivas vidare av projektledare på regional och lokal nivå. Därmed avslutades Statskontorets engagemang i projektet.

Projektet sambruk tillkom under en tidsperiod då konkurrens som ett effektivitetshöjande medel i den offentliga sektorn ännu inte vunnit insteg. Projektet syftade till att utreda hur stat, kommun och landsting bäst utnyttjar sina gemensamma resurser för att åstadkomma billigare och bättre service åt medborgarna utan att samtidigt befrias från skyldigheten att följa givna myndighetsinstruktioner och andra instruktioner beslutade

av statsmakterna. Efter vad Konkurrensverket har kunnat utröna genom Statskontorets muntliga tolkning innebar sambruk ursprungligen bl.a. att förvaltningar med tillfälliga kapacitetsöverskott skulle ges möjlighet att till ett pris som endast beaktar rörliga kostnader sälja tjänster till andra förvaltningar. Därmed avsågs sådana inköp som dessa förvaltningar inte skulle ha möjlighet att få tillgång till på annat sätt. Denna tolkning har dock inte formulerats skriftligen utan i praktiken råder delade meningar om vad sambruk egentligen innebär.

Med hänvisning till sambruk erbjuder nu en rad olika myndigheter och offentliga organ tjänster inom de verksamheter där de har överkapacitet. Det finns dock anledning att tro att dessa tjänster inte bara säljs till myndigheter och organisationer som "inte har möjlighet att på andra vägar få tillgång till dessa tjänster". Den brist på incitament till att försöka begränsa sin verksamhet till de egna behoven som idén om sambruk har givit upphov till medför en risk för att vissa slag av sambruk-verksamheter kan expandera på ett sätt som strider mot konceptets förutsättningar. I förlängningen är risken också påtaglig för att försäljning till "skatte-subventionerade" priser enligt sambrukprincipen kommer att ske på konkurrensutsatta och fungerande marknader.

Frågan om sambruk har aktualiserats i ett antal anmälningar till Konkurrensverket från det privata näringslivet. I en anmälan från t.ex. resebyrå-företaget Nyman & Schultz ifrågasätter företaget om sambruk kan förenas med konkurrensneutralitet på marknaden. Frågan ställs också om projektet kan anses strida mot aktuell konkurrenslagstiftning. Som exempel nämns bl.a. att Fortifikationsförvaltningen i Eskilstuna startat en resebyrå som hårt marknadsför sina tjänster till statliga myndigheter, kommun och landsting i närområdet. Nyman & Schultz efterfrågar Konkurrensverkets kommentarer i saken och hur verket ser på denna fråga från en principiell utgångspunkt med hänsyn till konkurrensintresset.

Konkurrensverket skall enligt sin instruktion (SFS 1992:820) verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Konkurrensbegränsningar föranledda av företag prövas med stöd av konkurrenslagen (1993:20), KL. Lagen innehåller två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden.

Utöver de uppgifter som följer av KL skall Konkurrensverket lämna förslag till avregleringsåtgärder och uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig verksamhet samt lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa. Konkurrensverket skall även följa upp genomförda åtgärder. Verket skall vidare informera om tillämpningen av konkurrensreglerna och i övrigt främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

I föreliggande rapport avhandlas principen om sambruk i offentlig verksamhet och Konkurrensverkets principiella inställning i denna fråga. Rapporten behandlar de övergripande frågeställningarna från konkurrenssynpunkt samt påvisar genom exempel från olika branscher/verksamhetsområden de effekter på konkurrensen som tillämpningen av sambruk har gett eller kan ge upphov till. I rapporten framförs också förslag till åtgärder för att komma till rätta med och undvika att sambruk skall leda till negativa effekter på marknadens funktionssätt.

2 KONFLIKTEN MELLAN SAMBRUK OCH KONKURRENS

2.1 Syftet med offentlig verksamhet

Den offentliga verksamheten kan sägas i första hand syfta till att utöva den makt och myndighet som är nödvändig för att upprätthålla ordning, fördela samhällets resurser på ett sätt som kan uppfattas som rättvist samt tillhandahålla medborgarna sådana tjänster (nyttigheter) som av olika skäl inte kan tillhandahållas på den öppna marknaden. Om det däremot finns en fungerande konkurrens på marknaden bör det offentliga inte utan särskilda skäl delta i konkurrensen utan upphandla nödvändiga varor och tjänster av de konkurrerande privata företagen.

Offentliga (statliga) myndigheter har i sin instruktion formellt tilldelats uppgifter som inte kan, skall eller bör utföras utanför det offentligas kontroll därför att dessa omfattar myndighetsutövning. Därmed avses utövning av samhällets maktbefogenheter att ensidigt bestämma om förpliktelser eller förmåner för enskilda, dvs. beslut som träffar den enskilda och som han/hon inte kan påverka. I förvaltningslagens (SFS 1986:223) förarbeten definieras myndighetsutövning som utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Vad gäller de kommunala enheterna (kommuner och landsting) regleras deras befogenheter i kommunallagen (1991:900). Där begränsas kommuners och landstings möjligheter att driva verksamhet som inte har anknytning till kommunen och landstinget eller deras medlemmar. Kommunallagen förbjuder vidare kommuner och landsting att driva verksamhet i spekulativt syfte samt att ge understöd till enskilda.

2.2 Syftet med sambruk

Sambruk beskrivs på olika sätt i olika sammanhang. En beskrivning av sambruk är att "stat, kommuner och landsting samarbetar inom sektorer som hittills skötts av varje enskild sektor för sig" (prop. 1992/93:100, Bilaga 14). En annan uttrycker sambruk som ett sätt att "genom frivilligt sambruk av

resurser inom den offentliga sektorn uppnå en ekonomiskt rationellare verksamhet" (sambruksprojektet mellan Skaraborgs regemente, Skövde kommun och Länssjukhuset i Skaraborgs län). Ytterligare en beskriver sambruk som ett sätt att "effektivisera utnyttjandet av befintliga resurser i offentlig verksamhet innan beslut om upphandling av extern leverantör tas". Ibland beskrivs sambruk helt enkelt som "ett gemensamt utnyttjande av gemensamma resurser mellan offentliga och/eller andra intresserade organ".

Statskontoret har behandlat och utvecklat idén om sambruk i rapporten Sambruk i offentlig verksamhet - slutrapport (1991:23). Ett utdrag ur rapporten, innehållande sambruks projektidé samt slutsatser och förslag, återfinns i bilaga 1 till denna rapport. I Statskontorets rapport beskrivs sambruk som

"...idén om ett rationellare resursutnyttjande inom den offentliga sektorn. Tanken är att vi i stat, kommun och landsting gemensamt ska utnyttja våra resurser för att åstadkomma både billigare och bättre service åt medborgarna. Konkret går arbetet till så att olika personalkategorier, anställda hos de olika huvudmännen och verksamma långt ute i produktionsledet, bildar aktivitetsgrupper för att utveckla sina arbetsuppgifter. Dessa grupper kartlägger ortens/kommunens resurser inom en viss stödfunktion, t.ex. ADB, transporter, fastighetsdrift etc. Mot bakgrund av denna kartläggning fastställs sedan det framtida behovet av resurser."

Prissättningen av sambrukresurser kommenteras i Statskontorets rapport på följande sätt.

"Det är viktigt att prissättningen blir korrekt så att jämförelsen mellan alternativen sambruk och icke sambruk blir rättvisande. Att prissättningen för sambrukstjänster blir korrekt är också av stor betydelse dels för att leverantören av sambrukstjänster ska få kostnadstäckning och dels för att utomstående leverantörer inte ska kunna hävda att det handlar om illojal konkurrens. Priset på sambruksvaror och -tjänster måste därför innefatta alla de kostnader som är förenade med att varan eller tjänsten tillhandahålls i sambruk."

Huruvida detta innebär att sambrukresurser skall åsättas ett pris motsvarande de rörliga kostnaderna eller att marknadspriser skall gälla framgår inte helt klart. Beträffande prissättningen för sambrukstjänster tycks dock råda en allmänt utbredd uppfattning, åtminstone vad gäller tillämpningen i praktiken, att det är den rörliga merkostnaden för att tillhandahålla resursen ifråga som skall belasta den som utnyttjar sambrukstjänster. Mot denna tolkning står kommunikationsministerns uttalande i en riksdagsdebatt angående sambruk av transporter (Prot. 1992/93:119) där ministern "utgår från att försvaret vid offereringarna av

transporttjänsterna täcker sina kostnader, således även kapitalkostnaderna." Det har emellertid inte varit möjligt för Konkurrensverket att närmare klarlägga innebörden av detta uttalande.

Frågan om sambruks innebörd och omfattning har ofta aktualiserats i samband med myndigheters (försvar, kommuner, landsting) ansökningar till länsstyrelserna om trafiktillstånd enligt yrkestrafiklagen (1988:263). Statskontoret har i brev (dnr 525/91-5, 1991-12-17) till Civildepartementet ifrågasatt kravet om trafiktillstånd i samband med sambruk av transportresurser enligt följande.

"Avsikten är att åstadkomma kostnadsminskningar vad avser de offentliga myndigheternas och förvaltningarnas utnyttjande av transportresurser för de egna behoven. Något syfte att bedriva yrkesmässiga transporter i kommersiellt syfte föreligger inte. Transporttjänsterna som åstadkoms vänder sig uteslutande till de egna förvaltningarna och alternativet hade i alla fallen varit att intressenterna hade fortsatt att bedriva dessa tjänster i egen regi, men mindre rationellt."

Statskontoret konstaterar att utifrån detta synsätt är kravet om trafiktillstånd inom ramen för sambruk ett onödigt hinder i det rationaliseringsarbete som sambruk syftar till.

Regeringen har i beslut den 12 mars 1992 (K91/2982/4) bl.a. uttalat att sambruk av transportresurser mellan stat, kommun och landsting är att hänföra till yrkesmässig trafik, att det är viktigt att konkurrens sker på lika villkor och att man därför inte medger undantag från kravet på trafiktillstånd. Regeringen pekade emellertid samtidigt på att det finns möjlighet för de offentliga myndigheterna att få dispens från de särskilda krav som gäller för att få driva verksamhet enligt ett meddelat tillstånd.

I regeringens budgetproposition (prop. 1992/93:100, Bilaga 14) kommenteras sambrukprojektet i samband med administrativ samverkan på följande vis.

"En gemensam upphandling i konkurrens om varor och tjänster minskar kostnaderna för den enskilda organisationen. Vid EES-avtalets ikraftträdande kan en sådan upphandling, främst i gränsregioner, medföra betydande kostnadsminskningar. Det är därför angeläget att länsstyrelserna noga överväger vilka vinster som kan göras vid deltagande i projekt som Sambruk."

2.2.1 Sambruk inom försvaret

Sambruk-verksamhet är särskilt vanlig inom försvaret, t.ex. inom transportverksamhet, men förekommer också inom andra myndigheter och andra verksamhetsområden. Den viktigaste orsaken till att det offentliga, t.ex. försvaret, har börjat erbjuda tjänster i konkurrens med privata företag är att man har en överkapacitet inom en eller flera verksamheter, som därför inte kan utnyttjas effektivt.

Valet står mellan att finna en alternativ användning för kapaciteten, t.ex. genom att utöka kundunderlaget, eller att avyttra resurserna. När det gäller försvarets verksamhet är en avyttring av resurser dock i princip inte möjlig eftersom resurser som är överflödiga i fredstid måste finnas tillgängliga i en eventuell kommande krigssituation. Det är av just detta skäl som sambrukstanken kan förefalla vara en lösning på problemet. I flera fall kan en tillämpning av sambruk sannolikt också leda till kostnadsbesparingar för försvaret. Det har emellertid visat sig i specifika fall att sambruk används som en förevändning för att införskaffa nya resurser som primärt skall användas i civil verksamhet, t.ex. helikoptrar för sjuktransporter till sjukvårdshuvudmännen eller bussar för kommunal skolskjutsverksamhet.

Beträffande försvarets möjlighet att erbjuda tjänster på en konkurrensutsatt marknad regleras denna i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet (ändrad senast 1992:536). Där föreskrivs bl.a. att konkurrensreglerna skall tillämpas på verksamheter som militären erbjuder statliga affärsdrivande verk, kommuner och landsting samt privata företag. I övrigt, dvs. vid försäljning till vissa statliga myndigheter inklusive tjänster inom ramen för räddningstjänstlagen, är konkurrensreglerna inte tillämpliga.

2 § Försvarets myndigheter får - utöver vad som följer av 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102) - ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka eller skadade eller för transporter åt polis- och tullmyndigheterna eller åt Kustbevakningen, om det finns ett trängande behov av transporten.

5 § Försvarets myndigheter får åta sig att bygga vägar och broar samt utföra transporter, andra arbeten och tjänster, om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs av myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse.

7 § Vid verksamhet som avses i 2, 5 och 6 §§ skall gällande bestämmelser om konkurrens beaktas. ...frågan om konkurrensintrång anses föreligga (skall) avgöras efter hörande av länsarbetsnämnden och den kommun som berörs, om det gäller åtaganden av större omfattning. ...I fråga om sådan verksamhet som bedrivs enligt 5 och 6 §§ för statliga myndigheter tillämpas första och andra styckena bara på statens affärsdrivande verk.

I en skrivelse (dnr 3899/92, 1992-11-03) från Försvarets civilförvaltning (FCF), dvs. den myndighet som meddelar föreskrifter enligt förordningen, tolkas möjligheterna att tillämpa sambruk enligt följande uttalande.

"I den mån försvarsmaktens myndigheter själva finner det lämpligt att medverka i viss sambruk-verksamhet får denna medverkan anses förenlig med förordningens krav att verksamheten skall främja statens (5 §) respektive försvarsmakten (6 §) eller ett allmänt samhällsintresse (5 och 6 §§), eftersom statsmakterna både initierat och fortlöpande medverkat vid utvecklingen av sambruk-verksamheten."

Vidare tolkas bestämmelsen om konkurrensintrång enligt samma skrivelse så att om det, efter hörande av länsarbetsnämnd och berörd kommun, visar sig att ingen bedriver den aktuella verksamheten och verksamheten således inte konkurrerar med externa aktörer, så är konkurrenslagstiftningen inte tillämplig.

Av FCF:s föreskrifter (FFS 1989:8, huvudregeln 7 §) följer också att vid uthyrning av bilar till annan statlig myndighet än försvaret, skall marknadspris tillämpas.

Enligt 6 § KL är avtal mellan företag, beslut av sammanslutningar av företag eller samordnade förfaranden av företag som hämmar eller syftar till att hämma konkurrensen på ett märkbart sätt förbjudna. Enligt lagens förarbeten (prop. 1992/93:56) omfattar förbudet inte bara sådana företag som är faktiska konkurrenter utan också förfaranden som kan hindra potentiella konkurrentföretag.

Med företag avses i 3 § KL en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning.

Det framgår vidare av KL:s förarbeten att när riksdagen efter avvägning mellan olika allmänna intressen genom lag har beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar kan den situationen uppkomma att KL inte skall tillämpas. Konkurrensbegränsningar som är en direkt och avsiktlig effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna, kan således inte angripas med stöd av KL. Försvarets möjligheter att erbjuda tjänster på en konkurrensumsatt marknad regleras emellertid inte i lag utan i en förordning utfärdad av regeringen. På grund av att förordningen inte baseras på lag utan på regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 punkten regeringsformen kan, enligt Konkurrensverket, denna förordning inte inskränka KL:s tillämplighet på försvarets verksamhet på konkurrensumsatta marknader.

2.3 Syftet med konkurrens

En fungerande konkurrens säkerställer att kunderna kan köpa varor och tjänster av så hög kvalitet till så lågt pris som möjligt. Konkurrens leder också till en omprövning av befintlig verksamhet och till ett utbud som är bättre anpassat till medborgarnas önskemål. Verksamhetens omfattning, innehåll och anpassning till köparnas behov kan lättare värderas om olika lösningar ställs mot varandra i en konkurrenssituation. Konkurrens inom den offentliga sektorn öppnar vidare nya marknader för företag i den privata sektorn. Konkurrens har således flera syften.

- *Minskade kostnader till given kvalitet.*

Genom att "göra saker rätt" undviker man att förbruka resurser där de inte tjänar något syfte. Kostnadsbesparingar uppstår givetvis också när man inte längre behöver korrigera fel eller utföra tilläggsarbeten förknippade med felaktigheter i tjänstekonstruktion och produktion. Kostnader för rättelser och tilläggsinsatser kan också uppträda i form av den överkapacitet som behövs när detaljplanering saknas.

- *Förhöjd kvalitet genom ökad valfrihet och mångfald*

Efterfrågestyrd produktion, dvs. den som skall köpa tjänsten avgör genom sin betalningsvilja vad som skall produceras. Därmed leder konkurrens till ökad resurshushållning och minskad resursåtgång då risken för "rätt resurser på fel plats" minskar. Detta kan också uttryckas som "att göra rätt saker".

- *Krav om omprövning av gamla metoder och utveckling av nya*

Risken för att bli utkonkurrerad skapar ett förändringstryck samt ställer krav på omprövning och utvärdering, nödvändiga för upprätthållande och utveckling av teknik och kompetens.

Konkurrens stimulerar till bättre användning av samhällets resurser och stärker förmågan att långsiktigt hävda sig på marknaden. Konkurrens kan också sägas vara ett sätt att uppnå "bästa möjliga avvägning mellan pris och kvalitet", med hänsyn till att köparens resurser alltid är begränsade på ett eller annat sätt. Målsättningen att både minska kostnaderna och öka kvaliteten kan, åtminstone utifrån de resonemang som ofta förs inom den offentliga sektorn, förefalla motsägelsefullt. I konkurrensutsatt verksamhet är det dock naturligt

att samtidigt sträva både efter en kostnadspress och en ökad kvalitet i produktionen. Pris och kvalitet är ju normalt de konkur-rensmedel som står företag till buds. Om man inte kan sälja till ett lägre pris måste man erbjuda en högre kvalitet än konkurrenterna för att överhuvudtaget få avyttring för sina varor och tjänster. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att företag som genomfört systematiska kvalitetshöjande åtgärder samtidigt också ökar kostnadsmedvetandet i organisationen. En organisation som skärper mål och metoder för att uppnå dessa mål skapar således större kostnadseffektivitet.

En viktig förutsättning för en fungerande konkurrens är att företagen på marknaden får tävla på lika villkor. De speciella förutsättningar som gäller för offentliga myndigheter och organ jämfört med privata företag på en konkurrensmarknad snedvrider konkurrensen till de privata företagens nackdel. Därmed avses bl.a. att offentlig verksamhet finansieras med och garanteras av skattemedel, vilket innebär ett lågt ekonomiskt risktagande och en liten konkursbenägenhet jämfört med privata företag. De olika konkurrensvillkoren mellan offentliga och privata aktörer gör det svårt att uppnå det övergripande syftet med konkurrens, nämligen ett effektivt resursutnyttjande.

På varu- och tjänsteområden med fungerande konkurrens är därför den enda acceptabla lösningen från konkurrenssynpunkt, att offentliga myndigheter och organ 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. Beträffande den militära verksamheten bör påpekas att även om försvaret i beredskapssyfte måste upprätthålla en förhållandevis självförsörjande verksamhet, skulle försvarets tjänster, i större utsträckning än vad som sker idag, kunna upphandlas i konkurrens. Därigenom skulle en viss del av försvarets tjänster komma att utföras av externa entreprenörer som valts utifrån resultatet av en genomförd anbudstävlan.

3 PRAKTIKFALL - EFFEKTER PÅ KONKURRENS OCH EFFEKTIVITET

I följande avsnitt redogörs kort för ett antal typfall bland Konkurrensverkets ärenden där principen om sambruk i samband med militär verksamhet berörts, direkt eller indirekt. Bland dessa finns exempel på såväl situationer där man direkt hänvisat till sambruk i verksamheten som situationer där sambruket uppträder indirekt i form av utnyttjande av överkapacitet som erbjuds marknaden till priser som ej täcker de fullständiga kostnaderna. De redovisade fallen gör inte anspråk på att uppvisa en heltäckande bild över företeelsen sambruk utan avser att illustrera konkreta konkurrensproblem som uppstår när sambruk tillämpas på konkurrensutsatta marknader. Det bör samtidigt också framhållas att sambruk förekommer inom fler verksamheter än dessa och att de ärenden som Konkurrensverket hittills uppmärksamats på sannolikt är få jämfört med det verkliga antalet.

3.1 Helikoptertransporter

Förutvarande Näringsfrihetsombudsmannen (NO) har yttrat sig över ett klagomål (dnr 75/92) från Helikopterföretagens Riksförbund (HFR) över att försvaret hade för avsikt att konkurrera med privata företag vid anbudstävlan om sjuktransporttjänster med helikopter. HFR hänvisade i sammanhanget till det privata företaget Norrlandsflyg AB, vars verksamhet enligt HFR riskerade att slås ut om försvaret skulle tillåtas konkurrera med subventionerade helikoptrar.

NO framhöll i sitt yttrande att risken är betydande för snedvriden konkurrens genom möjligheten till konkurrensskadlig underprissättning när näringsidkare som står nära stat eller kommun uppträder på konkurrensmarknader. NO framhöll vidare att stora skillnader i villkor, som t.ex. tillgången till skattemedel eller subventioner i verksamheten, kan medföra att effektiva konkurrenter slås ut från marknaden och att köparna blir hänvisade till ineffektiva gynnade aktörer. Särskilt allvarligt är detta då gynnandet gäller endast en aktör. NO ställde sig dock inte helt avvisande till att civil och militär verksamhet konkurrerar under förutsättning att garantier kan ställas för att konkurrensen sker på lika villkor. NO förordade därvid marknadsmässiga priser, dvs.

att prissättningen skulle anpassas till de kostnader och andra förutsättningar som uppkommer om verksamheten bedrivs i ett särskilt företag med normala lönsamhetskrav.

HFR har senare begärt Konkurrensverkets yttrande över en begäran från Chefen för armén om ändring av förordningen om militär medverkan i civil verksamhet så att det skall vara möjligt att regelbundet använda försvarets helikoptrar i civila sjuktransporter (dnr 84/93). Begäran grundar sig på 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102, kapitel 1 sid 123 ff) om inköp av nya helikoptrar till försvaret. Avsikten är att dessa skall delfinansieras av sjukvårdshuvudmännen och kunna utnyttjas som ambulansflyg i sjukvårdshuvudmännens sjuktransporter. Chefen för armén avser att lägga anbud vid landstingens kommande upphandlingar i konkurrens med privata företag. Om konkurrensbestämmelserna måste beaktas för dessa transporter tvingas försvaret, enligt Chefen för armén, ta ut ett högre pris för dessa än vad som normalt skulle krävas eftersom verksamheten redan finansieras med skattemedel.

HFR pekade i anmälan på att sjukvårdshuvudmännens krav på sjuktransporter med helikopter, där helikoptern normalt ingår som en ordinarie resurs i ambulanssjukvården, inte går att möta med resurser som endast tillfälligtvis kan ställas till förfogande. Av anmälan framgår vidare att, utöver införskaffandet av nya helikoptrar, det också fanns behov av utbildning av nya flygförare för att försvaret skulle kunna utföra ambulanstransporter åt sjukvårdshuvudmännen. Därutöver framkom att de militära helikopterflygningarna inte behövde följa samma regler som motsvarande civila transporter utan avsågs att flygas militärt registrerade och efter militära och mindre omfattande flygregler. HFR menade att om försvaret tilläts använda de nyinförskaffade helikoptrarna på avsett sätt så riskerade flera av de större helikopterföretagen att slås ut från marknaden. Eftersom helikopterbranschen är att betrakta som en extrem säsonsbransch är man mycket beroende av uppdrag i ambulans och räddningstjänst, en verksamhet som utgör ca 15-20 % av företagets totala transportverksamhet.

Konkurrensverket betonade i sitt yttrande att de militära myndigheterna i detta sammanhang omfattas av samma konkurrensregler som de privata företagen på marknaden och att detta, enligt verkets mening, bör gälla även fortsättningsvis. Verket ansåg vidare att det finns anledning att utreda alternativa förslag till marknadsanpassade lösningar vad gäller användningen av de införskaffade helikoptrarna. En möjlighet skulle därvid vara att

civila operatörer kan ansvara för driften av de anskaffade helikoptrarna, vars tjänster erbjuds åt sjukvårdshuvudmännen, ett förslag som för övrigt framförts av HFR.

Regeringen har senare tagit ställning till avgiftssättningen för de aktuella sjuktransporterna med helikopter. Av regeringsbeslut 1993-11-25 framgår följande.

"Avgifter skall härvid tas ut i enlighet med reglerna i avgiftsförordningen (1992:191; ändrad 1993:431) och förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Avgiftssättningen skall vara rimlig, samtidigt som konkurrens-förutsättningarna inte får snedvridas för konkurrerande företag på marknaden.

Riksrevisionsverket har i skrivelse den 30 september 1993 angett att verket uppfattar villkoren i regleringsbrevet (regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende Försvarsdepartementets verksamhetsområde, vår anm.) som ett uttryck för att avgiften skall beräknas så att samtliga kostnader täcks utom sådana som är specifika för det militära försvaret."

Av avgiftsförordningens 5 § framgår att "om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnads-täckning uppnås." Vad som är den närmare innebörden av de "specifika kostnader för det militära försvaret" framgår inte av beslutet. Såvitt Konkurrensverket kan förstå skulle emellertid en sådan avgiftssättning innebära att de civila sjuktransporter som försvaret utför åt sjukvårdshuvudmännen delvis kommer att subventioneras med hjälp av skattefinansierade militära resurser.

Konkurrensverket har även prövat en ansökan från Norrbottens Arméflygbataljon om icke-ingripandebesked respektive anmälan för undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande beteende avseende fördelning av samdriftsvinster mellan försvaret och sjukvårdshuvudmännen (dnr 660/93). Beträffande KL:s tillämpning fann Konkurrensverket att fördelningen av samdriftsvinster vid parallellt utnyttjande av helikoptrar i militära och civila sammanhang inte omfattas av något av förbuden i 6 eller 19 § KL. Däremot påpekade verket att de privata helikopterföretagen inte har samma möjligheter som armén att uppnå samdriftsvinster som grundar sig på att verksamheten huvudsakligen är offentligt finansierad varför konkurrens på lika villkor inte kan anses föreliggande. Den fördel som uppstår för armén om de påstådda samdriftsvinsterna beaktas kan vara avgörande för utgången av en anbudstävlan.

Konkurrensverket framhöll därför att risk föreligger för utslagning av effektiva företag. Det får anses särskilt allvarligt på en marknad som helikoptermarknaden där antalet aktörer är begränsat och där verksamheten karaktäriseras av betydande inträdeshinder, t.ex. i form av höga investeringskostnader. Mot denna bakgrund betonade Konkurrensverket att utifrån

intresset av en effektiv konkurrens i den offentliga sektorn borde armén, vid konkurrens med privata företag på fungerande marknader, anpassa sin prissättning efter de förutsättningar och kostnader som skulle uppkomma om verksamheten bedrevs i ett fristående företag med normala lönsamhetskrav. Under sådana förutsättningar torde enligt verket inte finnas något utrymme för fördelning av samdriftsvinster i enlighet med arméns beskrivning.

3.2 Båttransporter

Bosses Gräv och Sjötransporter anmälde 1991 till NO Sydkustens marinkommando (MKS) för underprissättning av de sjötransporter som MKS tillhandahöll i konkurrens med Bosses Gräv till civila kunder (dnr 18/91). Eftersom MKS inte heller hade höjt priset det senaste året kunde inte heller Bosses Gräv eller andra privata konkurrenter på marknaden öka sina priser. Enligt anmälaren täckte det aktuella priset, som således de privata konkurrenterna inte kunde överstiga utan att förlora uppdrag, inte de fullständiga kostnaderna förknippade med transporterna. Enligt MKS var marinens pris framräknat utifrån ett schablonmässigt internpris baserat på de faktiska rörliga kostnaderna samt ett påslag för den fast anställde befälhavarens lön. Däremot ingick inte lönekostnader för besättningen eftersom denna utgjordes av värnpliktiga. MKS framhöll också att man endast åtog sig uppdrag åt civila kunder inom ramen för utbildningen av de värnpliktiga och att priset därvid inte användes som ett konkurrensmedel.

NO konstaterade i sin bedömning att när MKS åtog sig uppdrag på den konkurrensutsatta marknaden behövde MKS inte täcka alla de kostnader som affärsmässigt drivna företag har för sin verksamhet. Detta gällde bl.a. kostnader för värnpliktiga besättningsmän och vinst. Om MKS skulle utnyttja detta genom att regelmässigt sätta priser som inte ger full kostnadstäckning kan detta få till effekt att konkurrensen snedvrids och verksamhet som bedrivs av näringsidkare med normala kostnadstäcknings- och vinstkrav försvåras eller omintetgörs. NO påpekade därför att prissättningen på de erbjudna tjänsterna borde ansluta till normala marknadsmässiga principer men konstaterade samtidigt att en närmare undersökning av vilket pris som skulle motsvara en rimlig kostnadstäckning i de aktuella fallen skulle vara tämligen resurskrävande. Mot bakgrund av att ärendet inte kunde påvisas ha en sådan skadlig effekt från allmän synpunkt som krävdes för ingripande enligt den dåvarande konkurrenslagen (1982:729) fann NO heller inte anledning att gå vidare i saken.

3.3 Beställningstrafik med buss och taxi

Konkurrensverket har, på länsstyrelsens begäran, yttrat sig över en ansökan till länsstyrelsen i Skaraborgs län från försvaret, Garnisonen i Skövde, om tillstånd att bedriva beställningstrafik med buss och taxi (dnr 12/93). Transporterna avsåg bl.a. resor för värnpliktiga i samband med helgpermission. I ansökan hänvisade Garnisonen till sambruk som motiv för att bedriva yrkesmässig transportverksamhet.

I sitt yttrande varnade Konkurrensverket för att vissa slags sambruk-verksamheter kan expandera på ett sätt som strider mot konceptets förutsättningar. Verket ansåg att det i praktiken fanns en påtaglig risk för att försäljning inom ramen för sambruk till "subventionerade" priser skulle spilla över till att tillgodose behov som normalt tillgodoses inom ramen för fungerande marknadslösningar. Risk skulle därmed föreligga för en från såväl konkurrens- som samhällsekonomisk resursanvändningssynpunkt olycklig utslagning av "icke-subventionerade" konkurrenter.

Länsstyrelsen beviljade tillstånd för beställningstrafik med buss. Ansökan om taxitillstånd togs sedermera tillbaka av Garnisonen efter protester från Svenska Taxiförbundet, som är den dominerande branschorganisationen för taxiföretag. Förutom i Hallands län, där man tidigare beviljats tillstånd, erbjuder nu Garnisonen busstransporter av icke obetydlig omfattning i Skaraborgs län till ett betydligt lägre pris än de privata bussföretagen kan konkurrera med. Eftersom trafiktillståndet gäller utan begränsning, trots att man är befriad från t.ex. krav om utbildade chaufförer, registrering av fordon, skatteplikt etc. finns det inget som hindrar Garnisonen från att, förutom de egna transporterna, också utföra transporter för privata beställare. Således konkurrerar Garnisonen med privata bussföretag om t.ex. skolskjutsar, utflyktsresor och turisttransporter. Samtidigt utförs permissionsresor för värnpliktiga i viss utsträckning på entreprenad av privata bussföretag då Garnisonen kan ha svårt att tillhandahålla värnpliktiga chaufförer under helgerna.

Enligt uppgift från ett privat bussföretag har företagets transportvolym/omsättning sjunkit till ca 25 % av den totala omsättningen sedan Garnisonen beviljades trafiktillstånd.

I Skaraborgs län har vidare tillstånd för taxitrafik givits till kärnsjukhuset som drivs i

landstingets regi. Sjukhuset erbjuder nu, inom ramen för sambruk, persontransporter mellan olika vårdinrättningar samt hemtransport efter avslutat sjukbesök till kommunen vilken sedan Ädelreformens införande finansierar äldreomsorgen. Därmed konkurrerar landstinget med privata taxiföretag om bl.a. färdtjänsttransporter. Den privata taxiåkaren som tidigare utförde transporterna blev därigenom arbetslös.

4 LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING

Den nya upphandlingslagen, lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, som trädde i kraft den 1 januari 1994 samtidigt som EES-avtalet, omfattar köp mellan två juridiska personer. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har till uppgift att utöva tillsyn och lämna information och allmänna råd enligt LOU. För närvarande tolkas reglerna av NOU (NOU-info dec -93, dnr 57/93) enligt följande.

"Köp mellan statliga myndigheter avseende produktion inom endera myndighetens normala verksamhetsområde faller utanför LOU:s tillämpningsområde.

Köp exempelvis mellan kommuner, mellan en kommun och ett kommunalt bolag eller mellan en statlig myndighet och ett statligt bolag är däremot inte att betrakta som egen-regiverksamhet. Sådana köp regleras av LOU."

Upphandlingsreglerna skulle således, enligt NOU, endast gälla för upphandling av sådana tjänster som t.ex. en statlig myndighet upphandlar av andra rättssubjekt än staten. Ett skäl till denna slutsats är att statliga myndigheter utgör delar av samma juridiska person, nämligen staten. Eftersom lagen nyligen har trätt ikraft finns dock ännu inte några dom-stolsavgöranden på området varför det inte kan uteslutas att denna tolkning kan komma att förändras i framtiden. Det går därför inte att med säkerhet uttala sig om hur reglerna kommer att tillämpas i praktiken, något som kommande rättspraxis får utvisa.

Det är mot den redovisade bakgrunden inte helt lätt att uttala sig om sambruk för närvarande kan anses strida mot reglerna i LOU eller inte. Då sambruket av resurser sker mellan myndigheter som *inte* är delar av samma juridiska person, t.ex. statlig myndighet å ena sidan samt kommuner och landsting å andra sidan, strider detta emellertid med största sannolikhet mot upphandlingsreglerna.

5 EG:S SYN PÅ STATSSTÖD - BESTÄMMELSER I EES-AVTALET

Förutom konkurrensreglerna och regler om offentlig upphandling, vilka har tillförts svensk lagstiftning genom den nya KL samt LOU, återfinns i EES-avtalet också särskilda regler om statliga stöd.

Huvudregeln i EES-avtalets bestämmelser om statsstöd är att stöd som ges av medlemsstaterna eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med avtalet i den utsträckning som det påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna. Med statligt stöd avses i princip alla former av offentlig finansiering som påverkar företagens kostnadskalkyl.

Medlemsstaterna är vidare skyldiga att offentliggöra finansiella relationer mellan offentliga myndigheter och offentliga företag i enlighet med det s.k. transparensdirektivet (Dir 80/723). I direktivet anges bl.a. att följande transaktioner och förhållanden skall redovisas.

- (a) Överföringar av offentliga medel från myndigheter/förvaltningar direkt till det berörda offentliga företaget,
- (b) överföringar av offentliga medel som tillhandahålls det berörda offentliga företaget via annat offentligt företag eller via offentligt finansiellt institut och
- (c) användningen av dessa offentliga medel.

Reglerna om transparens avser särskilt följande typer av finansiella relationer mellan myndigheter och offentliga företag.

- (a) Täckande av underskott i den löpande driften,
- (b) tillhandahållande av kapital,
- (c) icke återbetalningsskyldiga bidrag eller lån till förmånliga villkor,
- (d) beviljande av finansiella förmåner genom att inte ställa krav på vinst eller återbetalning,
- (e) uteblivna krav om normal avkastning på använda offentliga medel och
- (f) kompensation för finansiella bördor som ålagts av myndigheterna.

Man kan för närvarande inte utesluta att sambruk kan komma i konflikt med EES-avtalets regler om statsstöd. En förutsättning är dock att sambruket påverkar handeln mellan medlemsländerna. Av definitionen för offentliga stöd följer att också sådan internförsäljning till de underpriser som sambruk förutsätter och till vad som skulle kunna betraktas som ett offentligt företag (public undertaking) i direktivets mening, faller inom ramen för vad som avses med stöd. Detta eftersom metoden innebär att det offentliga företaget kommer att förbruka resurser, varav de fasta kostnaderna belastar en annan offentlig verksamhet. Överföring av statliga medel genom korssubventionering sker därmed mellan de olika verksamheterna.

6 SLUTSATSER

6.1 Inledning

Det kan knappast anses ligga inom statliga och kommunala myndigheters uppgifter eller kompetensområde att mot ersättning erbjuda sådana tjänster som kan köpas på fungerande konkurrensmarknader. Förfarandet kan också strida mot konkurrenslagstiftningen. Detta förutsätter dock normalt att myndigheten eller det offentliga organet har en dominerande ställning på den relevanta produktmarknaden. Något ärende där så har varit fallet har dock inte Konkurrensverket haft att bedöma. Sambruk skulle också kunna komma i konflikt med LOU som bl.a. föreskriver att upphandling, i normalfallet, skall ske med utnyttjande av konkurrensen på marknaden.

Erfarenheter från de ärenden som aktualiserats i samband med sambruk pekar på att om inte klara mål, definitioner och avgränsningar ställs upp, dvs. en redovisning av statsmakternas avsikt med sambruk, riskerar konkurrensförhållandena på konkurrensutsatta marknader att snedvridas med stöd av skattemedel. Det förekommer ofta att myndigheter hänvisar till sambruk som skäl för att starta verksamhet i konkurrens med privata utövare och också kunna få bedriva verksamheten undantagen från konkurrensbestämmelserna. Tillämpning av sambruk kan således i praktiken syfta till att utnyttja tillfällig överkapacitet lika väl som att upprätta en permanent verksamhet. Om sambruksidén uppfattas enligt det senare synsättet kommer detta att medverka till att konkurrensen på många varu- och tjänstemarknader helt eller delvis sätts ur spel och enskilda företag slås ut. Den därigenom försämrade marknadseffektiviteten drabbar ytterst konsumenterna genom höga priser på varor och tjänster.

Det finns vidare exempel på beslut om att man inom försvaret, inom ramen för sambruk, införskaffar resurser som också skall användas på en civil och konkurrensutsatt marknad. Genom ett sådant beslut skulle även upphandlingsreglerna kunna kringgås eftersom resurserna införskaffats med utgångspunkt från det formella beslutet som föreskriver hur användningen av resurserna skall ske. Även om varje myndighet skulle åläggas en marknadsprissättning och myndigheternas tjänstebehov upphandlas genom en regelrätt anbudstävlan måste kravet om sambruk av försvarets nyinförskaffade resurser vägas in, innan

beslut om vilket anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt kan fattas. Hur skall för övrigt syftet om en kostnadseffektiv användning av myndigheternas befintliga och samlade resurser kunna uppnås om krav skulle ställas på att sambruksresurserna skall säljas till gängse marknadspris? Vilket argument skulle i så fall få andra myndigheter att utnyttja just "sambrukföretagets" tjänster, om dessa inte längre tillhandahålls till priser som understiger marknadspriserna?

Regeringen har uttalat att produktion av sådana tjänster för stat, kommuner och landsting, som inte innebär myndighetsutövning eller där annat är särskilt föreskrivet, på sikt och i sin helhet bör upphandlas i konkurrens (t.ex. regeringsbeslut den 15 juli 1993, Uppdrag avseende åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga resp. kommunala sektorn). För närvarande pågår arbetet med att introducera nya effektivitetsfrämjande lösningar inom den offentliga sektorn. Ett medel för ökad effektivitet i sektorn är införande av konkurrens i verksamheten. Sambruk uppfattas och används emellertid i många sammanhang som den första möjligheten vid val av regiform. Först när möjligheten att driva/producera verksamheten i egen regi antingen genom att utöka sina egna resurser eller merutnyttja någon annan myndighets överkapacitet kan anses vara uttömd väljer man att upphandla varan eller tjänsten i konkurrens. Förutom att sambruk utgör ett direkt konkurrenshinder riskerar en sådan tillämpning att hämma tillskapandet av fungerande konkurrens på områden där stat, kommuner och landsting driver näringsverksamhet i egen regi och där det för närvarande inte finns en fungerande marknad.

Konkurrensverket anser, utifrån en samlad bedömning, att de negativa verkningarna av sambruk kommit att överväga i allt för stor utsträckning. Tillämpningen av sambruk kan ha positiva effekter; när t.ex. en telefonväxel utnyttjas gemensamt av flera myndigheter torde detta medföra en kostnadsbesparing inom ett givet kapacitetsintervall jämfört med om varje myndighet skulle ha en separat växel. Sambruk står dock ofta i direkt konflikt till konkurrens som ett medel för att effektivisera den offentliga sektorn. Att försöka nå ett och samma effektivitetsmål genom en samtidig användning av två motstridiga metoder som samarbete och konkurrens, har i detta fall liten utsikt att ge ett lyckat resultat sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det kan innebära att de positiva effekter som en användning av de två medlen var för sig kan medföra istället riskerar att vändas i en negativ inverkan på effektiviteten i sektorn. Därutöver medför tillämpningen av

sambruk risk för utslagning av privata företag till följd av att myndigheter och offentliga företag tillåts konkurrera med skattesubventionerad verksamhet. Således medför sambruk såväl försämrade förutsättningar för en effektivisering av den offentliga sektorn som risk för en försvagad konkurrens på fungerande konkurrensmarknader. Det sistnämnda förhållandet medför i sin tur en negativ påverkan på marknadsutveckling och marknadseffektivitet.

6.2 Förslag till åtgärder

Mot bakgrund av ovanstående blir en berättigad fråga om inte en långtgående och omfattande samordning inom den offentliga sektorn på kort sikt är oförenlig med hög marknadseffektivitet på lång sikt. I den intressekonflikt som i vissa fall uppstår mellan önskan att främja en konkurrens för ökad effektivitet på lång sikt och viljan att utnyttja befintlig överkapacitet på kort sikt kan sistnämnda intresse lätt framstå som mest angeläget. Den negativa inverkan på förutsättningarna för konkurrens som en okontrollerad tillämpning av sambruk kan ge upphov till på längre sikt skulle kunna minskas eller förhindras om statsmakterna angav tydliga riktlinjer för den fortsatta tillämpningen av sambruk i offentlig sektor. Vikten av ett sådant klagörande skall även ses mot bakgrund av att sedan projektet sambruk lanserades i Statskontorets rapport år 1991, så har en ny konkurrenslag trätt i kraft. Hittills samlade erfarenheter från tillämpningen av denna lag ger vid handen att möjligheten att komma till rätta med skadliga verkningar av sambruk med hjälp av den nya lagen är begränsade.

Konkurrensverket har i denna rapport pekat på ett antal situationer där sambruk bedöms kunna vara ett bra sätt att åstadkomma ökad effektivitet i den offentliga sektorn. Exempel på sådana situationer anges nedan.

- Då två eller flera myndigheter går samman om att utnyttja kapaciteten i en redan befintlig telefonväxel.
- Då tull och polis gemensamt fördelar personal och övriga resurser för att bemanna en gränsstation.

Rapporten beskriver även sådana situationer där de negativa effekterna av sambruket överväger och konkurrensen på marknaden skadas på ett allvarligt sätt. Följande exempel avser att illustrera sistnämnda situationer.

- En myndighet erbjuder skattesubventionerade busstransporter i konkurrens med privata bussföretag.

- Försvaret köper in helikoptrar, finansierade med anslag, i syfte att delta med dessa i anbudstävlan om landstingets sjuktransporter i konkurrens med privata helikopterföretag.
- En kommuns turistbyrå erbjuder resor och reseservice i konkurrens med privata resebyråer.
- Ett landsting erbjuder persontransporter och färdtjänst i konkurrens med privata taxiföretag.

För att minska eller eliminera sambrukets skadliga effekter på konkurrensen på marknaden föreslår Konkurrensverket att statsmakterna förtydligar mål och syfte med sambruk. Det framstår därvid som nödvändigt att en avvägning av positiva effekter av samordning av resurser inom offentlig verksamhet görs i förhållande till den minskade marknads-effektivitet till följd av den begränsning av konkurrensen som sambruket innebär. Det bör även finnas en tydlig definition av sambruk samt klara och överskådliga regler om vilka gränser som skall gälla för sambruket. Följande åtgärder skall ses som förslag till att avgränsa tillämpningen av sambruk på så sätt att de positiva verkningarna av sambruk kan lyftas fram utan att konkurrensen på marknaden onödigt hämmas eller störs.

- *Formulera en klar definition av vad som avses med sambruk. En sådan skulle kunna formuleras enligt följande.*

"Med sambruk avses dels av myndigheter gemensamma inköp av varor och tjänster (från extern leverantör), dels försäljning mellan myndigheter av tillfälliga kapacitetsöverskott av sådana varor och tjänster som tillhandahålls eller produceras av en myndighet."

- *Ange syftet med sambruk*

Syftet med sambruk bör enligt verkets uppfattning vara att uppnå ett effektivt utnyttjande av myndigheternas samlade resurser på ett sätt som möjliggör såväl en förbättrad service gentemot medborgarna som kostnadsbesparingar för samhället.

Detta innebär att syftet inte är uppfyllt om de kostnadsbesparingar som sambruket ger upphov till för myndigheten inte också kommer medborgarna till del. Denna situation kan uppstå om sambruket har en hämmande inverkan på konkurrensen på lång sikt, t.ex. genom att de "sambrukande" myndigheterna har en så dominerande ställning på den relevanta marknaden att andra företag inte ges möjlighet att konkurrera. Ett annat exempel är då flera myndigheter genom sambruk samordnar sina inköp så effekten blir att antalet köpare på den relevanta marknaden i praktiken minskar kraftigt.

Samverkan om inköp kan under vissa förutsättningar påverka marknads effektivitets- och produktivitetsförhållanden negativt. Om t.ex. köparna tillsammans svarar för en stor eller dominerande andel av produktens totala

försäljning finns alltid risk att denna marknadsstyrka resulterar i oskäliga avtalsvillkor för säljaren. Detta gäller särskilt om säljaren har en svag ställning på marknaden. Oskäligt avtalsvillkor kan t.ex. vara ett produktpris som långsiktigt understiger priset på en fungerande konkurrensmarknad. En effekt torde bli att etablering av företag motverkas. Vid inköpssamverkan föreligger dessutom en ökad risk för att säljarna stimuleras att sluta sig samman i anbudskarteller.

- *Ange tydliga gränser för när sambruk får tillämpas, såsom*

1. Endast vid tillfälligt kapacitetsöverskott

Verksamheten ifråga bör klart kunna visas vara en verksamhet av rent tillfällig natur där det inte föreligger något permanent behov. Beslut om nyinvesteringar bör därför alltid föregås av en prövning av om behovet av resurser bäst löses genom att investera i ny kapacitet eller genom att upphandla tjänsten av en extern entreprenör. Sådan tillfällig verksamhet kan t.ex. gälla att en myndighet vid omorganisation eller nedskärning av resurser har överflödigt kontorsutrustning som man vill avyttra och som därför erbjuds till försäljning till andra myndigheter.

2. Endast mellan myndigheter

Därmed menas att sambruk-verksamheten normalt inte avser kommersiell företagsverksamhet som bedrivs av privata företag (eller av kommersiella myndigheter/affärsverk som t.ex. Posten och Statens järnvägar) på konkurrensutsatta marknader. Det kan däremot röra sig om ekonomisk verksamhet så länge som denna inte är av kommersiell natur. Ett exempel på detta är samutnyttjande av personal eller utrustning för utförande av administrativa uppgifter inom ramen för en myndighets kärnverksamhet eller myndighetsutövning, t.ex. vid hanteringen (granskning, utskick av skattebesked etc.) av den allmänna skattedeklarationen, eller vid tillfälliga "toppar" i administrationen av den allmänna sjukförsäkringen. Som ett annat exempel kan nämnas då en myndighet har mer eller mindre tillfällig överskotts-kapacitet i utnyttjandet av sin telefonväxel eller sin ADB-utrustning och det är möjligt att låta flera myndigheter dela den befintliga kapaciteten. Ytterligare ett exempel är då polis- och tullmyndigheter gemensamt fördelar resurser och personal för att sköta bevakningsuppgiften vid en gränsstation.

- *Ställ krav på särredovisning av sambruk-verksamhet*

För att minska eller eliminera risken för att sambruk kan inverka menligt på konkurrensen på marknaden bör sambruk-verksamhet, i möjligaste mån, bedrivas utan finansiering med skattemedel. För att kunna identifiera förekomsten av skattemedel måste en särredovisning av sambruk ske.

Ur Statskontorets rapport (1991:23)

SAMBRUK i offentlig verksamhet - slutrapport

1 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

1.1 Slutsatser

I rapporten "Sambruk i offentlig verksamhet" (Stkt 1989:46) framhölls som den viktigaste slutsatsen att den offentliga sektorns stödfunktioner i Sverige upptar en för stor andel av den offentliga budgeten. Kostnadsminskningar och en bättre service uppgavs som de viktigaste effekterna av sambruks arbetssätt, liksom att sambruk har positiva regionala effekter och bör göra det möjligt för den offentliga sektorn att förbättra sin personalförsörjning. I det fortsatta arbetet har vi kunnat bekräfta dessa slutsatser.

Sambruk av överkapaciteten inom den offentliga sektorns stödfunktioner ger följande rationaliseringseffekter;

* Lägre kostnader. Rationaliseringarna i sambruk medför omedelbart lägre driftskostnader. En utveckling där sammanläggningar av offentliga egenregifunktioner kommer till stånd kommer givetvis att innebära ännu lägre kostnader än vad som idag kan redovisas.

* Färre investeringar i utrustning. Samsynen på den offentliga sektorns resurser medför att nya investeringar genomförs utifrån ett geografiskt behov, istället för utifrån en enskild myndighets eller förvaltnings behov.

* Större kund/leverantör. Den offentliga sektorn i län, regioner och kommuner efterfrågar och tillhandahåller gemensamt sina servicefunktioner. Detta innebär bättre förhandlingssituationer och bättre service för beställarna.

* Sambruk av nya områden. Ytterligare en effekt av samsynen på resurser är att sambruks arbetssätt förmodligen kommer att spridas till nya sakområden. Vi tror att visst sambruk av myndighetsuppgifter kommer att aktualiseras.

1.2 Förslag

I denna rapport föreslår vi att regeringen ger statskontoret i uppdrag att;

- i samråd med Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, överbefälhavaren och civildepartementet under perioden 1991-06-30--1992-06-30 följa utvecklingen av sambruksarbetet i län och kommuner, fullfölja spridningen av sambruks arbetssätt till Stockholms län, sprida erfarenheter och resultat mellan län och kommuner, informera statliga centralmyndigheter om sambruks arbetssätt samt samordna resultatredovisningen för uppnådda resultat i riket under år 1991.

Statskontoret har i särskild rapport "Sambruksmodell för hotellavtal" (Stkt 1991:7) bl a föreslagit att det centrala sekretariatet för sambruk/statskontoret får i uppdrag att i samråd med rikspolisstyrelsen ställa samman en folder med de olika sambruksavtalen för hotellövernattningar och verka för att det tas fram lokala hotellavtal där detta inte redan har gjorts.

2 PROJEKTIDÉ

Sambruk är en idé om ett rationellare resursutnyttjande inom den offentliga sektorn. Tanken är att vi i stat, kommun och landsting gemensamt ska utnyttja våra resurser för att åstadkomma både billigare och bättre service åt medborgarna. Sambruk anlägger ett geografiskt perspektiv istället för en sektorssyn på den offentliga sektorns resurser. Ortens behov och förutsättningar sätts före de sektorsbegränsade intressena. Medverkan i sambruk är frivillig, eftersom det är de sambruksansvarigas behov och engagemang som åstadkommer resultaten i det lokala utvecklingsarbetet.

Sambrukslösningarna gör det möjligt för de offentliga huvudmännen att

- åstadkomma en billigare service
- förbättra en service som redan ges till medborgarna

eller

- införa en service som det annars inte skulle finnas pengar till.

Projektet har hittills främst arbetat med s k stödfunktioner, dvs verksamheter som måste finnas för att de egentliga huvuduppgifterna skall kunna lösas. Det kan gälla t ex personaladministration, ADB, transporter, fastighetsdrift etc.

Konkret går arbetet till så att olika personalkategorier, anställda hos de olika huvudmännen och verksamma långt ute i produktionsledet, bildar aktivitetsgrupper för att utveckla sina arbetsuppgifter. Dessa grupper kartlägger ortens/kommunens resurser inom en viss stödfunktion, t ex ADB, transporter, fastighetsdrift etc. Mot bakgrund av denna kartläggning fastställs sedan det framtida behovet av resurser. Överflödiga resurser avvecklas, och de således rationaliserade funktionerna betraktas därefter som gemensamma. Kostnaderna för den fortsatta driften av de gemensamma stödfunktionerna fördelas proportionellt mellan huvudmännen.

Projektet bedrivs vid en tidpunkt då den övergripande filosofin för allt förnyelsearbete är att befogenheter och ansvar skall decentraliseras.

Inom statsverket ersätts detaljerad resursstyrning med rambudgetering och resultatstyrning, och inom kommunsektorn pågår försök med utveckling av nya organisatoriska former. Bland annat eftersträvas en renodling - och organisatorisk åtskillnad - mellan producent- och beställarfunktionerna. Åtgärden syftar till att höja effektiviteten genom att delegera befogenheterna att besluta om den egna produktionen till lokal nivå.

I denna förändringsmiljö erbjuder sambruk ett arbetssätt där lokala och regionala instanser kan uppnå ett effektivare resursutnyttjande utan att ge avkall på servicen till medborgarna. Den samtidiga decentraliseringen av ansvar och befogenheter underlättar sambruk och därför också detta sätt att rationalisera offentlig verksamhet.