

Kommunal upphandling i konkurrens

(I denna version finns inte bilaga 1,2 och 3 med)

Konkurrensverket

Rapporten har utarbetats av: Pia Bergdahl, Länsstyrelsen i Stockholms län

April 1995

Stockholm

ISBN 91-88566-08-0

INNEHÅLL

Sammanfattning	4
1 Bakgrund och syfte	6
2 Undersökningens omfattning och genomförande	7
2.1 Definitioner, avgränsning och bortfall	7
3 Resultat av undersökningen	9
3.1 Allmänna erfarenheter	9
3.2 Kommunal verksamhet upphandlad i konkurrens	10
3.2.1 Myndighetsutövning	11
3.3 Entreprenadverksamhet upphandlad i konkurrens	12
3.4 Konkurrensutsatta verksamhetsområden och strategier	13
4 Slutsatser	14
Bilaga 1	16
Regeringsbeslut 1995-01-19	16
Bilaga 2	18
Enkät till kommunerna	18
Bilaga 3	20
Enkät till landstingen	20
Bilaga 4	22
Begrepp och definitioner	22
Bilaga 5	23
Bortfall i undersökningen	23
Bilaga 6	24
Kostnader för myndighetsutövning	24
Bilaga 7	25
Kommuner och landsting som besvarat enkäten	25

Sammanfattning

Konkurrensverket och länsstyrelserna har på regeringens uppdrag kartlagt omfattning och inriktning av den verksamhet i kommuner och landsting som upphandlats i konkurrens under år 1992. Kartläggningen har gjorts genom en enkätundersökning där Konkurrensverket har svarat för metod, planering och samordning medan länsstyrelserna har svarat för insamling och bearbetning av insamlade uppgifter för respektive län. I denna rapport redovisas en sammanställning och analys av resultatet från länsstyrelsernas undersökningar.

Enkäten sändes ut till samtliga kommuner och landsting, såväl till den politiska som den administrativa ledningen. Vid tillfället för undersökningen fanns 286 kommuner och 23 landsting. Svar på enkäten erhöles från 258 kommuner, varav två landstingsfria kommuner, och 21 landsting. Detta motsvarar ett bortfall på 10 procent av antalet kommuner och 9 procent av landstingen. En stor del av inkomna enkätsvar är dock så ofullständiga eller oklara att även dessa räknats som bortfall i undersökningen. Sålunda baseras det redovisade resultatet om kommuners och landstings upphandling i konkurrens på enkätsvar från 163 kommuner och 13 landsting. Detta motsvarar 57 procent av landets kommuner och landsting. Det stora bortfallet medför att resultatet inte får generaliseras till att gälla den kommunala sektorn i dess helhet.

I enkäten ombads kommuner och landsting att ange totala kostnader för den kommunala verksamheten och dessa kostnader uppdelade på egenregi-verksamhet och entreprenadverksamhet. Huvudfrågan var i vilken utsträckning verksamheterna hade upphandlats i konkurrens. Enkäten innehöll även kompletterande frågor om vilket redovisningssystem som användes, om kommunen eller landstinget hade fastställt en konkurrensplan för verksamheten samt vilka verksamhetsområden som upphandlas i konkurrens.

En allmän erfarenhet från undersökningen är att flera kommuner och landsting haft svårigheter att svara på enkäten. Orsaker till detta är bl.a. att kommuner och landsting ofta inte särredovisar enskilda verksamheter och att man inte har rutiner för att dokumentera kostnader för varor och tjänster som upphandlas i konkurrens. Därutöver kan nämnas att den kommunala verksamheten ofta är starkt decentraliserad ut till de enskilda enheterna eller förvaltningarna. Det har ytterligare bidragit till svårigheter att genomföra undersökningen.

Resultatet av undersökningen visar att i de 163 kommunerna och 13 landstingen var omkring 7 procent av den kommunala verksamheten under år 1992, mätt utifrån verksamhetens totala kostnader, upphandlad i konkurrens. Även vid ett försök att väga in kostnader för myndighetsutövning påverkas inte denna andel i någon större utsträckning.

Resultat i denna del bygger på uppgifter från kommuner och landsting som relativt tillfredsställande har kunnat redovisa kostnader och konkurrensutsatt verksamhet. Bland dessa kommuner och landsting finns endast ett fåtal som inte har upphandlat någon del av verksamheten i konkurrens. De kommuner och landsting som uppgivit att de inte kunnat lämna uppgifter om sina kostnader och upphandlingar i konkurrens har uteslutits vid sammanställning av undersökningens resultatet.

Bland de kommuner och landsting som lämnat svar men som inte kunnat tas med i underlaget är det vanligare att man inte har upphandlat någon del av verksamheten i konkurrens jämfört med kommuner och landsting som ingår i det redovisade resultatet.

I det begränsade undersökningsmaterialet hade mindre än hälften av kommunernas och endast en tredjedel av landstingens entreprenadverksamhet upphandlats i konkurrens. I dessa kommuner och landsting hade mer än hälften av entreprenadverksamheten, mätt från kostnadssidan, beställts av privata aktörer utan att detta hade föregåtts av en upphandling genom anbudskonkurrens. Endast en mycket liten del, omkring 2 procent, av den verksamhet som de kommuner och landsting som lämnat uppgifter driver i egen regi hade upphandlats i konkurrens.

Av svaren från de 163 kommunerna och de 13 landstingen kan konstateras följande vad gäller dessa kommuner och landsting. Tendenserna var i stort sett desamma för kommuner och landsting.

- En låg andel av den verksamhet som drevs i entreprenadform var upphandlad i konkurrens.
- En obetydlig andel av den verksamhet som drevs i egen regi, dvs. verksamhet som drivs av kommunala förvaltningar och kommunala företag, hade varit föremål för upphandling i konkurrens.
- En mycket låg andel av den totala kommunala verksamheten, dvs. kommunal egenregiverksamhet tillsammans med entreprenadverksamhet, hade varit föremål för upphandling i konkurrens.

Av den del av undersökningen som bygger på svar från 90 procent av kommunerna och landstingen kan följande slutsatser dras.

- Kunskapen om kostnaderna för olika delar av kommunal verksamhet var i många fall bristfällig.
- Ett flertal kommuner och landsting hade inte rutiner för att dokumentera upphandlingar och kostnader för dessa.
- Uppföljningen av konkurrensprogram och upphandlingsstrategier var i många fall bristfällig och saknades helt i vissa fall.

1 Bakgrund och syfte

Regeringen uppdrog den 15 juli 1993 åt Konkurrensverket och länsstyrelserna att kartlägga omfattningen och inriktningen av den verksamhet i kommuner och landsting som upphandlas i konkurrens. Syftet med undersökningen var att följa upp pågående insatser för att öka konkurrensförutsättningarna i den kommunala sektorn.

Under budgetåret 1993/94 genomfördes en första delstudie av kommunernas och landstingens upphandling i konkurrens. En andra undersökningsetapp skulle utgöra huvudstudien och baseras på erfarenheterna från den första etappen.

Konkurrensverket redovisade i en skrivelse till regeringen den 7 december 1994 erfarenheterna från den första delstudien. En erfarenhet var att ett flertal kommuner och landsting hade svårigheter att identifiera kostnader för varor och tjänster som upphandlats i konkurrens. Konkurrensverket hemställde i skrivelsen att den fortsatta undersökningen skulle ges en annan inriktning.

Regeringen beslutade den 19 januari 1995 att Konkurrensverket skulle slutföra ovan nämnda uppdrag på det sättet att verket skulle sammanställa och analysera länsstyrelsernas hittills insamlade material (bilaga 1). Länsstyrelsen i Stockholms län har på förfrågan från Konkurrensverket åtagit sig uppdraget att sammanställa länsstyrelsernas insamlade uppgifter, vilket resulterat i denna rapport.

I rapporten redovisas en sammanställning och analys av länsstyrelsernas undersökningar om kommuners och landstings upphandling i konkurrens under kalenderåret 1992.

2 Undersökningens omfattning och genomförande

Uppdraget att kartlägga omfattningen av den kommunala verksamhet som upphandlas i konkurrens genomfördes under hösten 1993 och vintern 1994. Kartläggningen gjordes i form av en enkätundersökning avseende kalenderåret 1992. Konkurrensverket svarade för metod och uppläggning av undersökningen. Länsstyrelserna svarade för insamling och sammanställning av uppgifterna i respektive län. Enkäten utarbetades av Konkurrensverket, efter samråd med länsstyrelserna. Innan enkäten sändes ut tillställdes den Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet för synpunkter.

Enkäten sändes ut till samtliga kommuner och landsting, såväl till den politiska som den administrativa ledningen. Vid tillfället för undersökningen fanns 286 kommuner och 23 landsting. Till landstingsdelen kommer den verksamhet som bedrivs i de landstingsfria kommunerna Gotlands kommun, Göteborgs kommun och Malmö kommun. Länsstyrelsen kontaktade därefter kommunerna och landstinget i sitt län för att följa upp samt besvara eventuella frågor i samband med enkäten. Under arbetets gång har Konkurrensverket bistått länsstyrelserna med råd och anvisningar i syfte att garantera ett enhetligt genomförande av undersökningen.

I enkäten ombads kommunerna och landstingen att ange totala bruttokostnader för den kommunala verksamheten och dessa kostnader uppdelade på egenregi-verksamhet och entreprenadverksamhet. Dessutom tillfrågades kommuner och landsting om hur mycket av den kommunala verksamheten, inkl. kostnader för varor, som upphandlats i konkurrens. Vissa tjänster debiteras kommuninvånarna direkt av privata entreprenörer. Hit hör t.ex. sophämtning, en tjänst som i väsentlig utsträckning utförs av entreprenörer på uppdrag av kommunen. För att möjliggöra en beräkning av kommuninvånarnas totala kostnader för sådana kommunala tjänster skulle kommunerna och landstingen även lämna uppgifter om kostnaderna för dessa.

Enkäten innehöll även vissa kompletterande frågor om vilket redovisningssystem som användes, om kommunen eller landstinget hade fastställt en konkurrensplan för verksamheten samt vilka verksamheter som hade upphandlats i konkurrens.

I syfte att ge kommuner och landsting vägledning om vilka kostnader som efterfrågades delades enkäten in i olika huvudprogram. Indelningen baseras på de vanligen förekommande redovisningssystemen K-plan (kommuner) respektive L-plan (landsting). De kommuner och landsting som inte redovisar enligt dessa redovisningssystem behövde endast ange totalsumman i respektive kolumn. Se Enkät till kommunerna, bilaga 2, och Enkät till landstingen, bilaga 3.

2.1 Definitioner, avgränsning och bortfall

I denna undersökning avses med upphandling i konkurrens då kommunen eller landstinget upphandlar varor och tjänster genom anbudstävlan, s.k. anbudskonkurrens. Garantin för att konkurrens skall leda till ett effektivt resursutnyttjande saknas om upphandlaren inte gör en jämförelse mellan tänkbara alternativ. Varor och tjänster som upphandlats från en leverantör utan att detta föregåtts av en anbudstävlan betraktas i denna undersökning inte som en upphandling i konkurrens.

Med uttrycket kommunal verksamhet avses i denna undersökning både hela verksamheter och delverksamheter, som bedrivs av eller upphandlas av kommuner och landsting¹. Exempel på kommuners verksamhet är sophämtning, äldreomsorg och skolskjutsar, medan landstingsverksamhet kan vara kollektivtrafik, sjukvård och laboratorietjänster. I verksamheterna ingår både varor i form av

¹I undersökningen ingår inte kyrkokommunal verksamhet.

utrustning och förbrukningsmaterial (t.ex. skolbussar och bränsle till dessa), samt tjänster i form av bl.a. arbetskraft (chaufförer och administrativ personal). Summan av kostnaden för varor och tjänster utgör således verksamhetens totala kostnader.

För en närmare definition av de begrepp som använts i enkäten hänvisas till bilaga 4.

Andra konkurrenslösningar än anbuds konkurrens, t.ex. olika former av valfrihetssystem, s.k. kundvalsmodeller eller checksystem, har inte studerats i undersökningen.

Det är i första hand länsstyrelsernas enskilda rapporter som har legat till grund för denna rapport. I vissa fall har det varit nödvändigt att med bistånd av berörda länsstyrelser granska, och där det varit möjligt korrigera, de enkätsvar som legat till grund för länsstyrelsernas rapporter.

Enkäten sändes ut till samtliga kommuner och landsting. Svar på enkäten erhöles från 258 (90 procent) kommuner, varav två landstingsfria kommuner, och 21 (91 procent) landsting (se bilaga 7). Resultatet när det gäller de allmänna erfarenheterna baseras således på 90 procent av samtliga kommuner och landsting. En stor del av inkomna enkätsvar avseende andelen konkurrensutsatt verksamhet är dock så ofullständiga eller oklara att dessa räknats som bortfall i undersökningen. Sålunda baseras det redovisade resultatet i denna del på enkätsvar från 163 kommuner och 13 landsting. Detta motsvarar 57 procent av landets kommuner och landsting.

Flera av de kommuner och landsting som av olika skäl inte besvarat enkäten har meddelat detta i en särskild skrivelse. Man har därvid vanligen uppgivit att det skulle vara förenat med alltför stor arbetsinsats att ta fram och redovisa efterfrågade uppgifter.

Bland de kommuner som inte har svarat på enkäten finns bl.a. Stockholm. Om man ser till storleken på de kommuner som finns med i underlaget, mätt i antal kommuninvånare, motsvarar dessa 56 procent av landets totala befolkning. De kommuner och landsting som finns med i underlaget motsvarar därför, såväl till antal som till befolkningens mängd, närmare 60 procent av den kommunala sektorn.

Underlaget utgör alltså endast drygt hälften av den kommunala sektorn varför resultaten inte får generaliseras till att gälla den kommunala sektorn i dess helhet. En närmare redovisning av bortfallet återfinns i bilaga 5.

3 Resultat av undersökningen

3.1 Allmänna erfarenheter

En erfarenhet från undersökningen är att närmare hälften av kommunerna och landstingen haft svårt att svara på enkäten fullt ut. Flera orsaker till detta kan urskiljas. Bland dessa orsaker kan följande nämnas.

- Särredovisning av kostnaderna för enskilda verksamheter förekommer inte.
- Upphandlingar dokumenteras inte.
- Det saknas rutiner för att dokumentera vilka varor och tjänster, och kostnaderna för dessa, som upphandlas i konkurrens.
- Verksamheten är decentraliserad ut till de enskilda enheterna eller förvaltningarna. I dessa fall finns ofta inte en central samordning, vilket medför att de uppgifter som efterfrågas är svåråtkomliga.

Ansvaret för och beslut om upphandling är i många fall decentraliserat och fördelat till lokala eller enskilda enheter. Kommuner och landsting har sannolikt också förfarit olika vid besvarandet av enkäten. En del kommuner och landsting har sänt enkäten vidare till sina olika delförvaltningar och enheter samt kommunala företag, varefter uppgifterna har sammanställts av den centrala administrationen. I andra kommuner och landsting har en person stått för uppgiftslämnandet. I det förra fallet har detta ibland resulterat i att "delarna inte har kunnat summeras till det hela", dvs. att den som stått för den slutliga sammanställningen har utelämnat uppgifter om totala kostnader. I det senare fallet har i flera fall enkäten återsänts till länsstyrelsen med flertalet uppgifter utelämnade.

Inom kommunal sektor definieras inte begrepp som entreprenader, upphandling i konkurrens och anbudstävlan på ett enhetligt sätt. Dessa begrepp har sannolikt därför uppfattats olika beroende på vem som svarat på enkäten. En utgångspunkt för enkäten och definitionen av upphandling i konkurrens har varit de grundprinciper om utnyttjande av konkurrens, affärsmässighet och objektivitet som återfinns i såväl det tidigare kommunala upphandlingsreglementet som i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU. Sistnämnda lag trädde i kraft den 1 januari 1994. Samtidigt upphörde det kommunala upphandlingsreglementet att gälla.

I vilken mån kommunerna verkligen har svarat i enlighet med undersökningens definition av upphandling i konkurrens är svårt att helt säkert klarlägga. En del kommuner och landsting har framfört att deras decentraliserade organisation medfört att man inte centralt kunnat svara för de uppgifter som lämnats av de olika förvaltningarna och de egna företagen. Det förefaller också vara relativt vanligt att kommuner och landsting upphandlar varor och tjänster utan att teckna skriftliga avtal med leverantören. Även detta har varit en källa till svårigheter eller fel i undersökningen eftersom det har varit svårt att i efterhand rekonstruera hur upphandlingen har gått till.

Kommuners och landstings svårigheter att redovisa hur mycket av verksamheten som upphandlas i konkurrens bekräftas av tidigare genomförda studier. Här kan nämnas undersökningen Kommunala tjänsteentreprenader 1990, som gjordes av Statens pris- och konkurrensverk, (SPK:s rapportserie 1992:4), där förekomsten av entreprenader inom primärkommunal verksamhet redovisades. Syftet med undersökningen var att mäta omfattningen av entreprenader som föregåtts av en upphandling genom anbudstävlan. Det visade sig emellertid att kommunerna hade svårigheter att redovisa uppgifter om hur upphandlingarna hade gått till. I utredningen fick man därför i princip utelämnas sådana uppgifter.

3.2 Kommunal verksamhet upphandlad i konkurrens

I tabell 1 nedan visas totala kostnader för kommunal verksamhet för de 163 kommuner och 13 landsting som lämnat uppgifter om andelen konkurrensutsatt verksamhet. Dessa kostnader har uppdelats på kostnader för egen regi och entreprenader samt hur mycket av respektive verksamhet, mätt i kostnader, som upphandlats i konkurrens.

Tabell 1 Kostnader (exkl. moms) i 163 kommuner och 13 landsting för kommunal verksamhet år 1992 i miljarder kronor fördelade på egen regi och entreprenader samt andel i procent av totala kostnader

	Kommuner (163)		Landsting (13)		Summa (163+13)	
	miljarder kronor	%	miljarder kronor	%	miljarder kronor	%
Totala kostnader	214	100	106	100	320	100
därav						
- egen regi	188	88	94	89	282	88
- entreprenad	26	12	12	11	38	12
Kostnader för verksamhet upphandlad i konkurrens	15	7	6	6	21	7
därav						
- egen regi	4	2	2	2	6	2
- entreprenad	11	5	4	4	15	5

De totala kostnaderna enligt tabellen visar kommun- och landstingsinvånarnas totala kostnad för den kommunala servicen i de berörda kommunerna. Där ingår såväl de kommunala företagens kostnader som kostnader för sådan service som upphandlas av kommunen eller landstinget men som betalas av användarna direkt till entreprenör. Detta gäller t.ex. sophämtning. Hushållen betalar för denna tjänst en sophämtningsavgift direkt till det företag som utför sophämtning på entreprenad åt kommunen. Eftersom avgiften normalt motsvarar den totala ersättningen till entreprenören kommer motsvarande kostnader för kommunen i praktiken inte att omfattas av kommunens kostnadsredovisning.

Verksamhet som bedrivs i kommunala företag har i denna undersökning likställts med egenregi-verksamhet och ingår här i redovisade kostnader för egen regi. Kommuninvånarnas avgifter för sådan service som debiteras direkt av entreprenör ingår i kostnaderna för entreprenader.

Av tabell 1 framgår att år 1992 uppgick de 163 kommunernas totala kostnader till ca 214 miljarder kronor och till ca 106 miljarder i de 13 landstingen, tillsammans nästan 320 miljarder kronor. Kostnadsuppgifterna, exklusive de kommunala företagen, överensstämmer i princip med de uppgifter som kommunerna lämnat till Statistiska centralbyrån, SCB, för verksamhetsåret 1992. Av den sålunda angivna totala verksamheten, enligt tabell 1 ovan som inkluderar de kommunala företagen, har de 163 kommunerna upphandlat för omkring 15 miljarder eller ca 7 procent i konkurrens. Denna andel varierade dock relativt kraftigt mellan dessa kommuner, från 0 till 23 procent. För de 13 landstingens del upphandlades verksamhet för drygt 6 miljarder kronor i konkurrens, vilket motsvarar ungefär 6

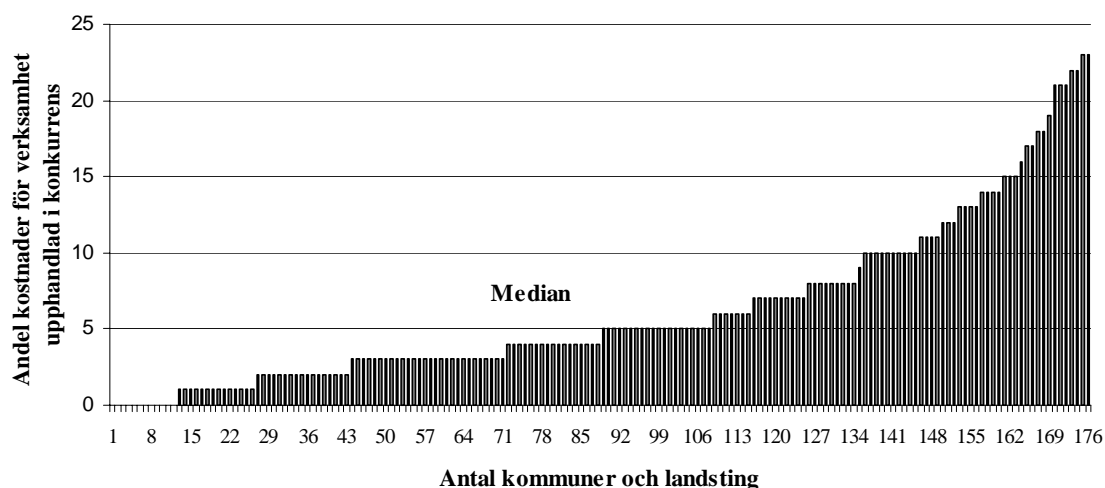
procent av de totala kostnaderna för dessa landsting. Variationerna i andel mellan dessa landsting var mellan 0 och 11 procent.

För berörda kommuner och landsting sammantagna var andelen kostnader för verksamhet som upphandlats i konkurrens ca 7 procent. Denna andel utgör alltså kvoten mellan dessa kommuners och landstings kostnader för verksamheter upphandlade i konkurrens och deras totala kostnader.

Av tabellen framgår också att andelen entreprenadverksamhet upphandlad i konkurrens, mätt utifrån dessa kommuners respektive landstings totala kostnader, var ca 5 procent för kommunerna och ca 4 procent för landstingen. Sammantaget för dessa kommuner och landsting var andelen ca 5 procent.

I diagram 1 nedan visas hur andelen kostnader för verksamhet upphandlad i konkurrens varierar mellan redovisade kommuner och landsting. Andelarna, som varierar från 0 till 23 procent, har rangordnats från det lägsta till det högsta värdet. Staplarnas bredd (x-axeln) visar det antal kommuner och landsting som upphandlat en viss procentandel kostnader för verksamhet i konkurrens. Den aktuella procentandelen illustreras av stapelns höjd (y-axeln). Därutöver har medianvärdet² markerats i diagrammet.

Diagram 1 Fördelning av 163 kommuners och 13 landstings kostnadsandelar för verksamhet upphandlad i konkurrens rangordnat från lägsta till högsta värde i procent



Medianvärdet är 4 procent. Detta visar att hälften av redovisade kommuner och landsting har upphandlat 4 procent eller mindre av verksamheten i konkurrens.

3.2.1 Myndighetsutövning

I den totala bruttokostnaden ingår även kommunernas och landstingens kostnader för myndighetsutövning. I det regeringsuppdrag som ligger till grund för denna undersökning anges att produktion av tjänster för stat, kommun och landsting på sikt och i sin helhet bör upphandlas i konkurrens. Därvid framhålls att sådana tjänster som innebär myndighetsutövning eller där annat är föreskrivet är undantagna.

Det har inom ramen för denna undersökning emellertid inte bedömts vara praktiskt möjligt att på ett tillfredsställande sätt definiera och avgränsa myndighetsutövning så att kostnaderna för denna går att klart särskilja.

Kostnaderna för myndighetsutövning utgör sannolikt en mindre del av de totala kommunala kostnaderna. Utifrån befintliga uppgifter från SCB har gjorts en uppskattning av dessa kostnader. En beräkning av andelen kostnader för verksamhet upphandlad i konkurrens, efter att uppskattade kostnader för myndighetsutövning har exkluderats från de totala kostnaderna, påverkar inte resultatet i

² Medianvärdet är det mittersta värdet då samtliga mätvärden rangordnats från det lägsta till det högsta värdet.

någon större utsträckning. Andelen kostnader för verksamhet upphandlad i konkurrens bedöms därmed kunna öka med högst någon procentenhet.

En närmare beskrivning av hur kostnaderna för myndighetsutövningen uppskattats finns i bilaga 6.

3.3 Entreprenadverksamhet upphandlad i konkurrens

I tabell 2 nedan visas hur mycket av de 163 kommunernas och 13 landstingens verksamhet, uppdelad på verksamhet som drivs i egen regi respektive entreprenad, som upphandlats i konkurrens. Andelarna har beräknats utifrån dessa kommuners och landstings totala kostnader för egen regi respektive entreprenad.

Tabell 2 Kostnader (exkl. moms) för 163 kommuners och 13 landstings verksamhet i egen regi respektive entreprenad samt andel därav upphandlad i konkurrens 1992

	Kommuner (163)		Landsting (13)		Summa (163+13)	
	miljarder kronor	%	miljarder kronor	%	miljarder kronor	%
Kostnad för egen regi	188	100	94	100	282	100
därav upphandlat i konkurrens	4	2	2	3	6	2
Kostnad för entreprenad	26	100	12	100	38	100
därav upphandlat i konkurrens	11	45	4	33	15	41

Av tabellen framgår att den del av verksamheten som de 163 kommunerna och 13 landstingen bedrev i egen regi till mycket liten del var upphandlad i konkurrens. För kommunerna uppgick denna del av egenregi-verksamheten till ca 2 procent och för landstingen till ca 3 procent av de totala kostnaderna för egen regi. I egen regi ingår även den verksamhet som bedrivs av kommunala företag i berörda kommuner.

Andelen konkurrensutsatt entreprenadverksamhet motsvarade klart mindre än hälften av den verksamhet som totalt sett utfördes på entreprenad. Tabellen visar att de berörda kommunerna upphandlade entreprenader för närmare 26 miljarder kronor, medan landstingens kostnader för entreprenader uppgick till ca 12 miljarder kronor. Detta innebär att dessa kommuner upphandlade ca 45 procent av entreprenaderna, mätt utifrån dessas kostnader, i konkurrens. Motsvarande andel för berörda landsting var omkring 33 procent eller ungefär en tredjedel av kostnaderna för entreprenadverksamheten. Sammantaget avsåg omkring 41 procent av kostnaderna för de 163 kommunernas och 13 landstingens inköpta entreprenader sådana entreprenader som upphandlats i konkurrens. Övriga entreprenader i dessa kommuner och landsting hade sålunda upphandlats genom någon form av direktupphandling.

3.4 Konkurrensutsatta verksamhetsområden och strategier

I enkäten ombads kommuner och landsting även att ange de verksamhetsområden som till någon del upphandlats i konkurrens. Följande tendenser kan utläsas från länsstyrelsernas redovisning av svaren på denna fråga. Resultaten i denna del bygger på svar från 90 procent av kommunerna och landstingen.

Av dessa kommuners verksamheter var det i första hand inom tekniska områden som bygg- och anläggningsverksamhet, underhåll av gator och vägar samt renhållning som upphandling skett i konkurrens.

När det gäller landstingen var det främst verksamheter som kollektivtrafik, färdtjänst och fastighetsförvaltning som hade upphandlats i konkurrens. Landstingen hade endast i ett fåtal fall upphandlat någon "kärnverksamhet", dvs. sjukvård och tandvård, i konkurrens.

Enkäten innehöll även en fråga om kommunerna och landstingen hade antagit en konkret plan för att utsätta verksamheten för konkurrens.

Undersökningen visar att det var relativt vanligt att man från kommun- och landstingsledningens sida gjort uttalanden om att verksamhet i olika utsträckning skulle upphandlas i konkurrens. Några kommuner och landsting uppgav att frågan hade diskuterats i olika sammanhang. Det var däremot mindre vanligt att kommunen eller landstinget faktiskt också hade fastställt ett program eller en strategi som behandlar kommunens eller landstingets upphandlingspolicy. Former för hur konkurrensutsättning och upphandling i konkurrens skall gå till fanns därmed inte fastlagda i någon plan.

De kommuner och landsting som redovisat ett sådant konkret program är få. En annan iakttagelse är att de kommuner och landsting, som har antagit någon form av konkurrensprogram, i flera fall inte har några redovisningsrutiner för att fastställa eller beräkna kostnaderna för den verksamhet som upphandlats i konkurrens. Flera av de redovisade konkurrensprogrammen har antagits senare än år 1992, dvs. efter den tidsperiod som undersökningen omfattar.

4 Slutsatser

Av de 286 kommuner och 23 landsting som avsetts ingå i undersökningen har - vad avser omfattningen av verksamhet upphandlad i konkurrens - användbara uppgifter erhållits från enbart 163 kommuner och 13 landsting. Slutsatserna får därför inte generaliseras till vad som skulle ha gällt för den kommunala sektorn som helhet.

År 1992 var omkring 7 procent av verksamheten mätt i kostnader i de 163 kommunerna och 13 landstingen upphandlad i konkurrens. Då uppskattade kostnader för myndighetsutövning dras ifrån de redovisade totalkostnaderna kan denna andel öka med någon procentenhet.

Det bör alltså framhållas att undersökningens resultat bygger på uppgifter från kommuner och landsting som relativt tillfredsställande har kunnat redovisa sina kostnader och konkurrensutsatt verksamhet. Bland dessa kommuner och landsting finns endast ett fåtal som inte har upphandlat någon del av verksamheten i konkurrens.

Bland de kommuner och landsting som lämnat vissa svar men som inte kunnat tas med i underlaget är det vanligare att man inte har upphandlat någon del av verksamheten i konkurrens jämfört med kommuner och landsting som ingår i det redovisade resultatet.

Resultatet visar även att mindre än hälften av de 163 kommunernas och en tredjedel av de 13 landstingens entreprenadverksamhet var upphandlad i konkurrens. Det anförs ibland från kommunalt håll att entreprenader i den kommunala verksamheten är liktydigt med konkurrensutsatt andel kommunal verksamhet. Sådana slutsatser får dock inget stöd i denna undersökning.

Av undersökningen framgår också att en mycket liten del av den verksamhet som de 163 kommunerna och 13 landstingen bedrev i egen regi hade varit föremål för upphandling i konkurrens.

Den del av undersökningens resultat som baseras på närmare 90 procent av kommunerna och landstingen visar att deras kunskaper om verksamhetens kostnader var i många fall bristfällig. Detta har sannolikt flera orsaker.

En orsak kan vara att ändamålsenliga redovisningssystem saknas. I många fall saknas även rutiner för att dokumentera upphandlingar. Det gör det svårt eller omöjligt att redovisa efterfrågade uppgifter om entreprenader och upphandling i konkurrens. Tillämpade kontoplaner och redovisningssystem i ett flertal kommuner och landsting omöjliggör också relevanta uppföljningar och utvärderingar. Detta tyder på att det från den kommunala ledningen som regel inte finns någon efterfrågan av sådana uppgifter. Ett ändamålsenligt redovisningssystem måste dock anses som en grundläggande förutsättning för en effektiv styrning och uppföljning av kostnaderna för verksamheten. Därtill är sådana system en nödvändig förutsättning för att få en tillfredsställande garanti för en lyckad tillämpning av olika former av konkurrenslösningar i offentlig sektor.

En annan orsak kan vara att många kommuner och landsting har en decentraliserad organisation. Verksamheten bedrivs i många enheter, i vissa kommuner och landsting ett hundratal, med delegerat ansvar och befogenheter. Kommunernas och landstingens decentraliserade organisation med i princip självständiga enheter har i flera fall uppgivits som en orsak till att uppgifter inte har kunnat lämnas.

Ytterligare en orsak kan vara att en stor del av den kommunala tjänsteproduktionen drivs i kommunala företag. Under de senaste 15 åren har skett en relativt omfattande bolagisering av kommunal verksamhet.³ I Konkurrensverkets nu genomförda undersökning framkommer att kommunerna och landstingen ofta inte har en central eller övergripande kostnadskontroll över den bolagiserade verksamheten. Utvecklade rutiner för att från kommunens sida centralt följa kostnadsutvecklingen i dessa företag saknas i många fall.

³ Källa; SCB:s undersökningar "Kommunägda företag 1990" och "Kommunägda företag 1993".

Den långt drivna decentraliseringen ut till lokala enheter och företag har sannolikt medfört en sämre kontroll över hur kommunens eller landstingets gemensamma upphandlingsstrategi hanteras. Beslut om och genomförande av upphandling hanteras i många fall av lokala enheter. I dessa kommuner och landsting saknas många gånger en central samordning. Tillsammans med bristande rutiner för att redovisa kostnader för verksamhet som upphandlas i konkurrens blir det svårt för kommuner och landsting att utveckla och följa upp en konkurrensstrategi i syfte att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna.

Av svaren från de 163 kommunerna och de 13 landstingen kan sammanfattningsvis följande konstateras vad gäller dessa kommuner och landsting. Tendenserna var i stort sett desamma för kommunerna och landstingen.

- En låg andel av den verksamhet som drevs i entreprenadform var upphandlad i konkurrens.
- En obetydlig andel av den verksamhet som drevs i egen regi, dvs. verksamhet som drivs av kommunala förvaltningar och kommunala företag, hade varit föremål för upphandling i konkurrens.
- En mycket låg andel av den totala kommunala verksamheten, dvs. kommunal egenregi-verksamhet tillsammans med entreprenadverksamhet, hade varit föremål för upphandling i konkurrens.

Av den del av undersökningen som bygger på svar från närmare 90 procent av kommunerna och landstingen kan följande slutsatser dras.

- Kunskapen om kostnaderna för olika delar av kommunal verksamhet var i många fall bristfällig.
- Ett flertal kommuner och landsting hade inte rutiner för att dokumentera upphandlingar och kostnader för dessa.
- Uppföljningen av konkurrensprogram och upphandlingsstrategier var i många fall bristfällig och saknades helt i vissa fall.

Bilaga 4

Begrepp och definitioner

De uttryck och begrepp som används i enkäten definieras enligt följande.

Egen regi: Sådana verksamheter som bedrivs av kommunen eller landstinget, oavsett om verksamheten drivs i förvaltnings- eller företagsform. Kommunala företag, dvs. bolag, stiftelser m.m., likställs således i undersökningen med egenregi-verksamhet. Delägda företag räknas som kommunala företag om kommunen eller landstinget har ett avgörande inflytande i företaget, antingen finansiellt eller genom majoritet i styrelse eller motsvarande. I undersökningen ingår inte kyrkokommunal verksamhet.

Entreprenad: Sådan verksamhet som ej utförs i kommunens eller landstingets egen regi. Ett skriftligt avtal skall finnas mellan kommunen/landstinget och företaget/entreprenören. Verksamhet som drivs på entreprenad och där det inte funnits sådant avtal likställs med egen regi i denna undersökning.

Upphandling: Alla inköp av varor och tjänster från egna enheter eller från extern leverantör.

Upphandling i konkurrens: Genomförd och avslutad anbudstävlan. Definitionsmässigt är även verksamhet som bedrivs i egen regi efter genomförd anbudstävlan att anses som upphandlad i konkurrens. För att varor och tjänster i denna undersökning skall anses vara upphandlade i konkurrens förutsätts en planerad och dokumenterad upphandling.

Anbudstävlan: Kommunen/landstinget har med förfrågningsunderlag riktat sig mot marknaden genom allmän annonsering eller allmän databas, dvs. i princip alla företag har givits möjlighet att delta i anbudstävlingen.

eller

kommunen/landstinget har inbjudit särskilt utvalda företag att komma in med anbud. Bedömningen av hur många företag som skall bjudas in görs med utgångspunkt från marknadssituationen i det enskilda fallet

och

kommunen/landstinget har dokumenterat upphandlingen där beslut fattats på basis av inkomna anbud. Någon form av avtal har upprättats som reglerar kommunens/landstingets och entreprenörens/leverantörens åtaganden.

Kostnader: Med totalkostnad avses total extern bruttokostnad exkl. moms under kalenderåret 1992. I total kostnad inkluderas myndighetsutövning då kostnader för denna inte har bedömts vara möjliga att särskilja i kostnadsredovisningen från övrig verksamhet.

Avgifter: Avgifter som debiteras hushållen direkt av privat entreprenör för att finansiera den privata entreprenörens åtagande gentemot kommunen. Dessa avgifter kan sägas motsvara de kostnader som kommunen skulle haft om utförda tjänster skett i egen regi. Sådana kostnader beräknas särskilt och anges i kolumnen "avgifter".

Bilaga 5

Bortfall i undersökningen

Enkäten sändes ut till 286 kommuner och 23 landsting. Svar erhöles från 258 kommuner, varav två landstingsfria kommuner, och 21 landsting. Det externa bortfallet uppgår således till 10 procent av kommunerna och 9 procent av landstingen. Det interna bortfallet, dvs. bortfall av enskilda uppgifter från de kommuner och landsting som svarat på enkäten, är däremot betydligt större. Det redovisade resultatet om kommuners och landstings upphandling i konkurrens baseras därför på enkätsvar från totalt 163 kommuner och 13 landsting. Detta motsvarar 57 procent av landets kommuner och landsting. De redovisade uppgifterna får därför inte generaliseras till att gälla för den kommunala sektorn i dess helhet.

Det interna bortfallet utgörs främst av ofullständiga enkätsvar eller enkätsvar av i övrigt varierande eller otillräcklig kvalitet. Bland inkomna svar finns t.ex. 17 kommuner och 3 landsting som endast lämnat uppgift om totala kostnader. För ett stort antal kommuner och landsting saknas också uppgifter om enskilda kostnadsposter. Detta gäller främst hur mycket av kommunens eller landstingets kostnader som upphandlats i konkurrens. Detta förekommer även avseende uppgifter om kostnader för olika kommunala delverksamheter. Någon summering till totala kostnader i dessa fall har därför inte kunnat göras. Därutöver finns ett flertal enkätsvar som innehåller så pass omfattande felsummeringar att det inte har varit praktiskt möjligt att i efterhand korrigera detta.

Kommuner och landsting som genomgående svarat "vet ej" om efterfrågade uppgifter om kostnader som upphandlats i konkurrens har uteslutits från underlaget. Det är relativt många enkätsvar som därigenom inte tagits med. Det redovisade resultatet kan sägas bygga på sådana kommuner och landsting som sannolikt har en redovisning som överensstämmer med enkätens uppläggnig.

Några länsstyrelser har påpekat att insamlandet av uppgifter har varit svårt och resurskrävande. Det kan inte uteslutas att såväl svarsfrekvens som kvaliteten på inkomna uppgifter påverkats av storleken på den resursinsats som avsatts inom enskilda länsstyrelser för att insamla begärda uppgifter.

Vid granskningen av de inlämnade enkätsvaren har det ibland inte varit möjligt att tolka uppgifterna. Nedan redovisas hur detta har hanterats.

- Vissa enkätsvar innehåller uppgifter som anger att upphandling i konkurrens i stort sett endast skett av verksamhet som drivs i egen regi. Det tolkas här som att detta avser varor som kommunen eller landstinget anser vara "konkurrensutsatta" utan att detta faktiskt föregåtts av en anbudsfrågan (se definitionen för upphandling i konkurrens i bilaga 4). Sannolikheten för att man i någon större utsträckning brukar upphandla den egna regin i konkurrens samtidigt som man inte gör det med entreprenader har bedömts vara mycket liten. Sådana kommuner och landsting har uteslutits från underlaget.
- Det har inte alltid varit möjligt att tolka betydelsen av en utelämnad uppgift om viss kostnad, dvs. en tom ruta. Betyder detta att man inte har kunnat lämna uppgift eller att kostnaden är noll? I de fall klarhet inte har kunnat fås om varför uppgifterna utelämnats har den aktuella kommunen eller landstinget uteslutits från underlaget.

Bilaga 6

Kostnader för myndighetsutövning

Enligt förvaltningslagen (1986:223) tolkas myndighetsutövning som "utövande av befogenhet att för någon enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande." Det som avses är således utövning av samhällets maktbefogenheter att ensidigt bestämma om förpliktelser eller förmåner för enskilda, dvs. beslut som träffar den enskilda och som denne inte kan påverka.

Myndighetsutövning i någon form förekommer inom ramen för de flesta kommunala verksamheter. Kostnader för myndighetsutövning består bl.a. i rena transfereringar av kommunala och statliga bidrag till näringsliv och enskilda, t.ex. bostadsbidrag och socialbidrag. Andra kostnader för myndighetsutövning är administrationskostnader för personal, lokaler och annan utrustning som kan hänföras till arbetet med dessa uppgifter.

Kostnader för myndighetsutövning ingår i de av kommuner och landsting här redovisade totala kostnaderna. Dessa kostnader särredovisas dock inte i den kommunala redovisningen. Det har därför inte varit praktiskt möjligt att skilja ut uppgifter om de faktiska kostnaderna för myndighetsutövningen i enkäten. Eftersom myndighetsutövning i princip inte skall konkurrensutsättas bör, för relevansen i resultatet, de totala kostnaderna som utgör basen i andelsberäkningarna rensas från kostnader för myndighetsutövning. Andelen kostnader för verksamhet upphandlad i konkurrens kan då istället beräknas utifrån den del av den totala verksamheten som är möjlig att upphandla.

Eftersom några exakta uppgifter om storleken på den kommunala myndighetsutövningen inte finns att tillgå kan här endast göras en grov uppskattning. Ett sätt att uppskatta omfattningen av myndighetsutövningen är därvid att se på omfattningen av kommunernas transfereringar av bidrag, dvs. bidrag till enskilda som betalas ut av eller via kommunerna. Med bidrag avses därvid sådana betalningar utan motprestation som görs i understödande syfte. Den helt övervägande delen av kommunernas transfereringar består i transfereringar av bostadsbidrag och socialbidrag.

Enligt uppgifter från SCB uppgick år 1992 kommunernas transfereringar av bostads- och socialbidrag till totalt ca 20 miljarder kronor. Därtill kommer kostnader för administration samt kostnader i övrigt för personal, lokaler m.m. i samband med myndighetsutövning. Om man tentativt skulle använda en totalsiffra motsvarande dubbla transfereringsbeloppet som en beräkningsgrund, dvs. 40 miljarder kronor, motsvarar detta omkring 13 procent av landets samtliga kommuners totala externa kostnader år 1992 enligt uppgifter från SCB. Motsvarande procentsats kan användas för landstingens myndighetsutövning. Även med justering för belopp av denna storlek, något som får antas utgöra en överskattning av kostnaderna för myndighetsutövning, påverkas slutsatserna i rapporten om andelen upphandling mycket litet eller högst med någon procentenhet.

Bilaga 7

Kommuner och landsting som besvarat enkäten

258 av 286 kommuner, 21 av 23 landsting

Kommuner

Botkyrka	Boxholm	Vimmerby	Skurup	Mellerud
Ekerö	Finspång	Västervik	Staffanstorp	Svenljunga
Haninge	Kinda		Svalöv	Tranemo
Huddinge	Linköping	Gotland	Svedala	Trollhättan
Järfälla	Mjölby		Trelleborg	Ulricehamn
Lidingö	Motala	Karlshamn	Vellinge	Vårgårda
Nacka	Norrköping	Karlskrona	Ystad	Åmål
Norrtälje	Söderköping	Olofström		
Nynäshamn	Vadstena	Ronneby	Falkenberg	Essunga
Salem	Valdemarsvik		Halmstad	Falköping
Sigtuna	Ydre	Bromölla	Hylte	Grästorp
Sollentuna	Åtvidaberg	Båstad	Varberg	Gullspång
Solna	Ödeshög	Hässleholm		Götene
Sundbyberg		Klippan	Göteborg	Habo
Södertälje	Gislaved	Kristianstad	Härryda	Hjo
Tyresö	Gnosjö	Osby	Kungälv	Karlsborg
Täby	Tranås	Perstorp	Lysekil	Lidköping
Upplands Bro	Vaggeryd	Simrishamn	Munkedal	Mariestad
Vallentuna	Värnamo	Tomelilla	Mölndal	Mullsjö
Vaxholm		Åstorp	Orust	Skara
Värmdö	Alvesta	Ängelholm	Partille	Skövde
Österåker	Lessebo	Örkelljunga	Sotenäs	Tibro
	Ljungby	Östra Göinge	Stenungsund	Tidaholm
Enköping	Markaryd		Strömstad	Töreboda
Håbo	Tingsryd	Bjuv	Tanum	Vara
Tierp	Uppvidinge	Bjurlöv	Tjörn	
Uppsala		Eslöv	Uddevalla	Arvika
Älvkarleby	Borgholm	Helsingborg	Öckerö	Eda
Östhammar	Emmaboda	Höganäs		Forshaga
	Hultsfred	Hörby	Alingsås	Grums
Eskilstuna	Högsby	Höör	Bengtstors	Hagfors
Flen	Kalmar	Kävlinge	Borås	Hammarö
Gnesta	Mönsterås	Landskrona	Dals Ed	Karlstad
Katrineholm	Mörbylånga	Lomma	Färgelanda	Kil
Nyköping	Nybro	Lund	Herrljunga	Storfors
Oxelösund	Oskarshamn	Malmö	Lerum	Torsby
Trosa	Torsås	Sjöbo	Lilla Edet	

Kommuner forts.

Askersund
Degerfors
Hällefors
Karlskoga
Kumla
Laxå
Lindesberg
Ljusnarsberg
Nora
Örebro

Arboga
Fagersta
Hallstahammar
Kungsör
Köping
Norberg
Sala
Skinnskatteberg
Surahammar
Västerås

Avesta
Borlänge
Falun
Gagnef
Hedemora
Leksand
Ludvika
Malung
Mora
Orsa
Rättvik
Smedjebacken
Säter
Vansbro
Älvdalen

Bollnäs
Gävle
Hofors
Hudiksvall
Ljusdal
Nordanstig
Ockelbo
Ovanåker
Sandviken
Söderhamn

Härnösand

Landsting

Stockholms läns landsting
Uppsala läns landsting
Södermanlands läns landsting
Östergötlands läns landsting
Jönköpings läns landsting
Kronobergs läns landsting
Kalmar läns landsting
Blekinge läns landsting
Kristianstad läns landsting
Malmöhus läns landsting
Hallands läns landsting
Bohuslandstinget
Skaraborgs läns landsting
Värmlands läns landsting
Örebro läns landsting
Västmanlands läns landsting
Kopparbergs läns landsting
Gävleborgs läns landsting
Västernorrlands läns landsting
Jämtlands läns landsting
Norrbottens läns landsting

