

Konferensen "Konkurrence og mikrosamfund" den 4 dec

Bild 1 Konkurrenceudsætning av offentlig økonomisk verksamhet (erhvervsvirksomhed) - - Pros and Cons

Först vill jag tacka för möjligheten att tala vid denna konferens som tar upp väldigt aktuella viktiga frågor, inte bara här i Norden utan även i andra delar av världen. I dag tänkte jag dela med mig av Sveriges erfarenheter när det gäller konkurrensutsättning av offentlig verksamhet.

Innan jag gör det vill jag nämna några ord om det **Nordiska samarbetet** som går mer än 50 år tillbaka i tid. **Bild 2.**



Konkurrensmyndigheterna i Norden har på flera sätt ett unikt samarbete när det gäller konkurrensfrågor. Under årens lopp har vi skrivit flera gemensamma nordiska rapporter om konkurrensrättsliga frågor. Förra året publicerade vi rapporten "En vision för konkurrenspolitiken" - Med blicken mot 2020, som lyfter fram konkurrenspolitikens viktiga roll att stimulera ekonomisk tillväxt. I rapporten identifierar vi tre viktiga områden där konkurrenspolitiken spelar en viktig roll: 1) offentlig upphandling inklusive innovationsupphandling; 2) Valfrihetssystem i den offentliga sektorn; och 3) konkurrensneutralitet. I år skriver vi en rapport om avfallsmarknaden – klar nästa höst.

Varje år träffas medarbetare vid ett nordiskt möte. När vi träffades i Nuuk på Grönland förra hösten diskuterade vi bl.a. Oligopoler i mindre ekonomier".

Även om Sverige - i ett internationellt perspektiv anses utgöra en mindre ekonomi är det klart att mikroekonomier som Färöarna och Grönland ställs inför andra typer av konkurrensrelaterade utmaningar än vad vi gör. Det gäller inte minst de problem som uppstår vid konkurrensutsättning av tidigare reglerade marknader. Framför allt då bara en aktör ibland två, etablerar sig. På marknader där priserna blir väldigt lika är det svårt att

skilja mellan vad som utgör ett naturligt parallellt uppträdande respektive samordnat förfarande vilket kan strida mot konkurrensreglerna. Grönland berättade också om svårigheten att konkurrensutsätta vissa marknader. På en tidigare subventionerad monopolistisk marknad kan prisnivån vara så pass låg att företag som försöker etablera sig, inte kan få full kostnadstäckning - i vart fall inte till det tidigare monopolpriset. Då kan det vara svårt att få folkligt stöd för fenomenet konkurrens.

Å andra sidan fick vi höra goda exempel på när påtryckningar och regelförändringar i konkurrensfrämjande riktning faktiskt gjort nytta, t.ex. har prisnivån för vissa telekomtjänster på Grönland sjunkit samtidigt som kapaciteten ökat. Positivt -

Bild 3

Konkurrensen i Sverige

Konkurrenspolitiken har fått ökad betydelse – väl fungerande marknader är grundläggande för tillväxt, innovation och ökad sysselsättning

- Konkurrensutsättning – Sverige i framkant när det gäller omregleringar – nya marknader och nya aktörer
- Stor offentlig sektor liksom andel anställda

Konkurrensen i Sverige

Konkurrenspolitiken har fått allt större betydelse och uppmärksamhet - det har konstaterats att väl fungerande marknader är grundläggande för tillväxt och ökat välstånd.

Margrethe Vestager som är EUs kommissionär för konkurrensfrågor har tydligt framhållit att en av hennes främsta prioriteringar under de kommande fem åren är att främja konkurrenskulturen och att klargöra för allmänheten varför konkurrens och väl fungerande marknader är viktigt för att nå EUs mer övergripande mål om ökad tillväxt, innovation samt sysselsättning.

Konkurrensutsättning

Internationellt sett har Sverige har legat i framkant när det gäller omregleringar. I början på 1990-talet omreglerades ett antal marknader, t.ex. tele-, flyg-, post- taxi, buss – järnvägsmarknaden och senare även elmarknaden. Detta har lett till att nya marknader skapats och att en mängd nya aktörer etablerat sig. Konsumenterna har kunnat dra fördel av

nya och bättre tjänster och i del fall sjunkande priser. Trots det finns utrymme för åtgärder som bidrar till ökad konkurrens.

Sverige har en jämförelsevis stor offentlig sektor vilket gör att det finns betydande vinster med att öka konkurrensen när det gäller offentligt finansierade tjänster. Även andelen anställda i offentlig sektor är stor.

Bild 4

Upphandling och kundval – två olika former för konkurrens

- Upphandling är den vanligaste formen av konkurrensutsättning – både pris och kvalitet
- Kundval – endast kvalitet
- Konkurrensverket tillsynsmyndighet

Upphandling och kundval – två olika former för konkurrens

I grunden handlar konkurrensutsättning av offentlig sektor om att systematiskt pröva om viss verksamhet kan drivas effektivare i andra driftsformer än i egen regi. Offentlig upphandling är den vanligaste formen av konkurrensutsättning i Sverige. Den svenska regleringen av offentlig upphandling bygger på EU-rätten och har ett nära släktskap med regler om både statsstöd och konkurrens. Här kan konkurrensen avse både pris och kvalitet, vilket bestäms av hur upphandlingen utformats.

Bild 5

Offentlig upphandling

- Ca 600 miljarder SEK = 20 % av BNP
- Konkurrensverket utövar tillsyn och ansvarar för ett samlat upphandlingsstöd
- Regeringsskifte – förslag om ny myndighet för upphandlingsstöd med start hösten 2015

Enligt de senaste siffrorna uppgick värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna till drygt 600 miljarder SEK vilket motsvarar ca 20 procent av BNP. Detta innebär att även små förbättringar av effektiviteten i upphandlingen, där konkurrensen utnyttjas bättre, kan leda till betydande besparingar. Undersökningar indikerar att bättre upphandling

och konkurrensutsättning kan minska kostnaderna med så mycket som 20-30 procent.

KKV är sedan hösten 2007 tillsynsmyndighet för offentlig upphandling och vår uppgift är bl.a. att verka aktivt för en effektiv offentlig upphandling. Sedan 1 juli i år är KKV även ansvarigt för ett samordnat upphandlingsstöd. Det innebär att vi ska ge stöd kring alla aspekter av offentlig upphandling, inklusive miljö- och sociala hänsyn samt bidra till att upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamheten stärks.

En viktig del i strävan att få en väl fungerande upphandlingsmarknad är att öka konkurrensen. Genom att stärka tillsynen, förbättra kompetensen hos de upphandlande aktörerna och effektivisera förfarandena kan vi öka konkurrensen bland anbudsgivarna. Vi har arbetat intensivt med dessa frågor på senare tid och utvecklat verktyg och hjälpmedel för samtliga faser av upphandlingsprocessen. Bara i förra veckan publicerade vi tre vägledningar för stöd vid upphandling av vård och omsorg.

I september fick vi en ny regering i Sverige som förklarade att den ville flytta över allt upphandlingsstöd till en ny myndighet men Som ni säkert hört har vi en regeringskris i Sverige och igår föll regeringen eftersom den inte fick tillräckligt stöd för sin budget. Nyval i mars. I dagsläget är det därför lite väldigt oklart vad som kommer hända. Vi fortsätter att bistå våra målgrupper med stöd liksom tidigare. Det vi kan konstatera är att offentlig upphandling är ett väldigt prioriterat område.

Bild 6

Konkurrensutsättning genom kundvals-system

- Valfrihetssystem kan vara obligatoriska eller frivilliga
- Lag om valfrihet (LOV) reglerar vad som gäller när kommun och landsting inför valfrihetssystem för hälso- sjukvårdstjänster
- Positiva och negativa effekter

Konkurrensutsättning genom valfrihetssystem

En annan form av konkurrens när det gäller offentlig sektor är kundvals-system. Ansvaret för finansieringen ligger kvar på det offentliga som betalar de utförare som konsumenterna anlitar, ofta i form av ett checksystem. Tanken här är att kommuner och landsting inte ska ha

monopol på vissa verksamheter utan att medborgarna ska kunna välja mellan olika utförare, både kommunala, privata och ideella.

Valfrihetssystem finns i olika omfattning inom exempelvis skolan och barnomsorgen men till viss del också i äldreomsorgen. Graden av konkurrens varierar mellan välfärdsområden och olika kommuner och landsting och beror på regelverkens utformning. Valfrihetssystem är ibland obligatoriska för kommunerna att införa, som inom skolan, men de kan också vara frivilliga.

En upphandlande myndighet kan t.ex. välja att konkurrensutsätta vissa hälsovårds- och socialtjänster. Lagen om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft för några år sedan och gäller för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem. Hittills har det varit frivilligt för kommuner att införa valfrihetssystem men obligatoriskt för landstingen inom primärvården. I slutet på förra året hade 180 av 290 kommuner infört eller beslutat inför ett eller flera valfrihetssystem. Hemtjänsten är det vanligaste området.

Eftersom ersättningen för en viss prestation är bestämd på förhand ger valfrihetsmodellen främst upphov till kvalitetskonkurrens och inte till priskonkurrens. Incitamenten för kostnadsbesparingar hos utföraren kvarstår dock – inte minst för vinstdrivande aktörer – eftersom sänkta kostnader ger ökad vinst när priset hålls konstant.

Valfrihet är i högsta grad en ideologisk fråga. I Sverige har det varit och är fortfarande en het debatt kring vinster i välfärden. I förra veckan gick regeringen ut och förklarade att den vill sätta press på vårdbolagen, bl.a. lagstifta så att ideella aktörer får bättre förutsättningar att driva välfärdsverksamhet. De vill framför allt begränsa företagens möjligheter att skatteplanera (ge kommuner rätt att stoppa bolag som undvikit skatt genom att vara placerade i skattearadis) och generellt kraftigt begränsa möjligheten att ta ut vinst ur ett välfärdsbolag.

Regeringen har också föreslagit att ta bort den obligatoriska skyldigheten för landsting att införa vårdvals-system. Som ni förstår är detta väldigt oklart för närvarande.

KKV är tillsynsmyndighet över LOV och vi har gjort flera uppföljningar för att undersöka effekterna av valfrihetssystem. Under den tid som LOV varit i kraft har vi kunnat konstatera positiva effekter där valfrihetssystem varit i drift, i form av ökad valfrihet för brukarna. Reformen har generellt sett medfört positiva effekter på nyetablering av små- och medelstora

företag samt för kvinnligt företagande där valfrihetssystem införts. Samtidigt har vi uppmärksammat en del problem, bland annat när det gäller konkurrensneutralitet.

Ett valfrihetssystem är ett sätt att upphandla vissa hälso- och socialtjänster. Till skillnad mot vad som är huvudregeln vid traditionell upphandling upprättas en marknadsplats när valfrihetssystemet inrättas. KKV har fått en mängd klagomål från externa leverantörer med synpunkter på bristande likabehandling mellan den upphandlande myndighetens egenregi och de externa leverantörerna. Man har inte fått tillgång till IT-strukturer på lika villkor, och ersättningsnivåerna är olika mellan egenregin och externa leverantörer.

När en upphandlande myndighet inför ett valfrihetssystem leder det vanligtvis till att myndigheten får rollen både som beställare och utförare av tjänsterna i konkurrens med externa leverantörer. De båda rollerna kan vara motstridiga och skapa konkurrensproblem i och med att de externa leverantörerna konkurrerar både med varandra och med den upphandlande myndighetens egenregi.

Att bedriva verksamhet i konkurrens med den upphandlande myndigheten kan upplevas problematiskt av externa leverantörer eftersom det leder till misstankar om att den upphandlande myndigheten gynnar den egna verksamheten. Vi har därför argumenterat för att det bör vara obligatoriskt vid införandet av valfrihetssystem att införa åtgärder som minskar risken för en sammanblandning av den upphandlande myndighetens roll som beställare och utförare. Framför allt bör man sträva efter tydliga organisationsformer och öppen och tydlig redovisning av egenregins resultat.

Bild 7

Förutsättningar för konkurrensutsättning

- Offentlig verksamhet på konkurrensutsatta marknader
- Konkurrens leder till förbättrad ekonomisk effektivitet, ökad valfrihet och nöjdare personal
- Nackdelen är att pris och kostnad kan få alltför stor uppmärksamhet på bekostnad av kvalitet.
- Kontinuiteten kan bli lidande

Förutsättningar för konkurrensutsättning

Även om mycket tyder på att privata företag arbetar mer effektivt än offentliga myndigheter innebär det inte att all myndighetsutövning och annan offentlig verksamhet bör avvecklas eller läggas ut på entreprenad.

Konkurrens har många goda effekter. Förutom förbättrad ekonomisk effektivitet och ökad valfrihet för konsumenter och brukare upplever personalen ofta fördelar när det finns alternativ till den dominerande arbetsgivaren.

Nackdelar med konkurrens inom de kommunala välfärdstjänsterna kan vara att pris och kostnad ägnas för stor uppmärksamhet på kvalitetsens bekostnad, eller att kontinuiteten blir lidande om entreprenadbytena blir för täta. Skolutbildning är ett område som på senare år varit föremål för relativt omfattande nationalekonomiska forskning i Sverige. Det har dock visat sig svårt att jämföra kostnader med uppnådd kvalitet och att särskilja effekter av konkurrens, privat drift och typ av skola. Svenska friskolor får varken konkurrera med priset eller vägra att ta emot lågpresterande elever. Helt klart är att det fria skolvalet har lett till bättre resultat och fler nöjda föräldrar. Det har också inneburit ökad skolsegregering, dvs. att alla elever presterar bättre på skolor där en hög andel av föräldrarna är högt utbildade och många elever svenskfödda vilket lett till viss kritik och debatt.

Forts. Offentlig verksamhet på konkurrensutsatta marknader

Samhällsutvecklingen de senaste årtiondena har lett till att offentliga aktörer i allt större utsträckning börjat bedriva näringsverksamhet där det finns privata aktörer. Samtidigt har omregleringar och ökad konkurrensutsättning av offentlig kärnverksamhet medfört att privata företag fått tillträde till områden som tidigare varit förbehållna t.ex. kommunal egenregi. Detta har lett till att gränserna mellan offentlig och privat verksamhet suddats ut.

Både staten och många kommuner bedriver verksamhet där de konkurrerar med privata företag. Kommunernas näringsverksamhet är betydande och omfattar t.ex. konferensverksamhet, hotell, restaurang m.m. En färsk studie som KKV gjort visar att de kommunala bolagen i Sverige blivit allt fler och att konfliktytorna mellan privata företag och offentliga aktörer tenderar att öka samt bli alltmer varierade.

Offentliga aktörer omsätter miljarder SEK varje år på marknader där de möter konkurrens från privata företag. Främsta skälet till att konkurrensen

inte sker på lika villkor är förstås vissa grundläggande skillnader, t.ex. att offentliga företag inte kan gå i konkurs och att de har andra finansieringsmöjligheter och vinstkrav.

Den kanske viktigaste skillnaden mellan kommuner och landsting och privata aktörer, är att kommuner och landsting ska tillämpa den så kallade självkostnadsprincipen. Den har sin grund i kommunallagen och slår fast att avgifter som tas ut inte får vara högre än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller, alltså självkostnaden. Det betyder inte i och för sig att de kan gå med vinst men gör det svårt för privata bolag att konkurrera.

Offentlig säljverksamhet SKA INTE begränsa konkurrensen. För att komma till rätta med de problem som uppstår när offentliga aktörer ägnar sig åt affärsverksamhet har den svenska konkurrenslagen kompletterats med ett förbud mot konkurrensgränsande offentlig säljverksamhet– de så kallade KOS-reglerna.

Syftet är att säkerställa konkurrensneutralitet, det vill säga att konkurrens mellan offentliga och privata aktörer ska ske på likartade villkor.

Bild 8

Lagregler efter 15 års debatt

- Underprissättningsutredningen på 90-talet
- "Förhandlingar" mellan kommunala sidan och näringslivet
- Konkurrensrådet och dess rekommendationer
- Riksdagsdebatt
- Lagförslag



Historisk tillbakablick

Det har varit en lång resa. Det tog nästan 15 år innan politikerna kunde enas om en lagstiftning. Debatten startade på 1990-talet när regeringen inledde en undersökning kring underprissättning. Utredaren fann att den traditionella bilden av förhållandet mellan den offentliga och den privata sektorn var alltför snäv.

Den offentliga och den privata sektorn konkurrerade alltmer på olika marknader. På grund av de grundläggande skillnaderna mellan den offentliga och den privata sektorn ledde detta till konkurrenskonflikter.

Utredaren föreslog faktiskt redan då en särskild lagstiftning mot snedvridning av konkurrensen till följd av offentlig verksamhet men

parterna kunde inte enas och åsikterna gick starkt isär kring vilka åtgärder som behövdes för att skapa konkurrens på lika villkor. Huvudargumentet mot en lagstiftning var att det skulle komma i konflikt med den starka principen om kommunernas självstyre.

Som ett resultat av detta installerades det s.k. Konkurrensrådet 1997 där representanter från offentligt och den privata sektorn deltog. Rådet var mycket framgångsrikt och lyckades lösa många problem inledningsvis. En nackdel var dock att de rekommendationer som utfärdades inte var bindande och inte heller följdes av parterna. 2003 avskaffades Konkurrensrådet och KKV fick i uppdrag att göra en uppföljning. Under åren som följde skrev vi flera rapporter om de ökade problemen på grund av gränssnittet mellan offentliga och privata företag.

Typfallen gällde en sammanblandning av monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet, utnyttjande av myndighetsutövning på konkurrensutsatta marknader, ensam tillgång till strategisk nytta, försäljning av överskottskapacitet, kommunal försäljning över kommungränsen och inte minst snedvridande prissättning. Frågan om lagstiftning kom upp flera gånger i riksdagen men ingenting hände fram till 2008 när ett lagförslag slutligen presenterades.

Bild 9

Konkurrens på lika villkor?

- Om offentlig säljverksamhet begränsar konkurrensen kan KKV gå till domstol och begära att förbud meddelas mot visst
- Förfarande (stat, landsting och kommun) HUR
- Säljverksamheten (landsting och kommun) VAD
- Konkurrensintresset vägs mot samhällets behov och intresse av verksamheten



Vad innebär KOS - Konkurrens på lika villkor?

Om en verksamhet som drivs av staten, ett landsting eller en kommun begränsar konkurrensen kan KKV gå till domstol och begära att ett förbud meddelas mot ett visst förfarande, dvs. HUR en tjänst säljs med. Ett landsting eller en kommun kan förbud även avse viss säljverksamhet, dvs. VAD som säljs. Framåtriktande ..

Regeln gäller för alla offentliga aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett juridisk form. Den centrala frågan är om förfarandet skadar drivkrafterna till konkurrens och mekanismerna på marknaden. Utgångspunkten har varit att KOS ska lösa de konkurrensproblem som

inte kan lösas genom de andra mer klassiska konkurrensreglerna, framför allt ensidiga beteenden av offentliga aktörer som inte är dominerande.

Därutöver måste prövas så att ett förbud inte leder till konflikter med lagar, regler och olika intressen, som kan vara av flera olika slag.

Ingen regel utan undantag

Det finns säljverksamheter och förfaranden som inte kan förbjudas trots att de hämmar konkurrensen. Ett exempel är säljverksamhet som är förenlig med annan lag, t.ex. med kommunallagen. Förfaranden som bedöms vara försvarbara från allmän synpunkt kan inte heller förbjudas. Här vägs alltså konkurrensintresset mot samhällets behov och intresse av verksamheten och hur den bedrivs.

Under särskilda omständigheter kan också det offentligas närvaro på en marknad vara befogat. Det gäller framför allt för att komma tillrätta med marknadsmisslyckanden, dvs. där man inte kan uppnå ett effektivt resursutnyttjande genom en fri marknad. Det kan t.ex. handla om att det offentliga erbjuder service och nyttigheter som inte erbjuds på privata marknader och där det saknas förutsättningar för att skapa en sådan marknad.

Detta måste avgöras från fall till fall. Sverige är ett geografiskt ett väldigt avlångt land och förutsättningarna för konkurrens skiljer sig väsentligt åt mellan våra 290 kommuner. Det går inte att jämföra konkurrensförhållandena i storstadsregioner som t.ex. Stockholm och Göteborg med glesbygdskommuner uppe i Norrland. Det finns 16 glesbygdskommuner där de privata aktörers förutsättningar att bedriva lönsam verksamhet är begränsade. Dessa omständigheter måste bedömas från fall till fall.

Bild 10

Konkurrensverkets roll

- KKV prioriterar utifrån vår prioriteringspolicy
- Arbetar aktivt med förebyggande åtgärder
- Sprider kunskap
- Tar fram rekommendationer



Vi arbetar också proaktivt för att förebygga överträdelser av KOS genom att sprida kunskap om regelverket. Vi har tagit fram flera

rekommendationer som riktas till beslutsfattare inom stat, kommun och landsting t.ex. att alla offentliga aktörer bör utforma en policy om hur de ska undvika att begränsa konkurrensen genom sina säljverksamheter och att de kontinuerligt bör se över sina verksamheter så att de är förenliga med lag.

Bild 11 Vad är våra erfarenheter av KOS-reglerna hittills

Våra erfarenheter av KOS-reglerna

- Stora förväntningar om att få hjälp mot "orättvis konkurrens"
- Kommunala bolag vanligast – frivilliga verksamheter
- Komplexa och resurskrävande ärenden; särskilt prissättningsärenden
- Självrättelse vanligt
- Långa handläggningstider



När KOS-reglerna trädde i kraft för drygt fem år sedan var det väldigt många branschföreningar och enskilda företag som kom till KKV med sina problem. Det fanns stora förväntningar om att få hjälp gentemot det som upplevdes som orättvis konkurrens från olika offentliga aktörer. De flesta klagomålen gäller kommunala bolag. Vanligaste branschområden är gym, hotell-/restaurang-/konferensverksamhet, försäljning av bredbandstjänster och diverse konsulttjänster.

Av de sammanlagt 330 tips och förfrågningar som kommit in sen lagen trädde i kraft har ca 80 blivit föremål för fördjupad utredning. Sex ärenden har tagits vidare till domstol varav två har vunnit laga kraft. KKV har nått framgång i båda.

Bild 12

6 domstolsärenden

1. Räddningstjänsten Dala Mitt, brandövningsområde
2. Skelleftebuss, beställningstrafik
3. Mälarenergi, kommunikationsoperatörstjänster
4. Borås kommun, mark- och anläggningstjänster
5. Strömstads kommun, gym och spa
6. Växjö kommun, fjärrvärme



Bild 13

Skellefteåbuss

- Långvarig beställningstrafik till andra än kommunen
- Överskred den kommunala kompetensen
- Betydande finansiellt stöd från kommunen
- Hindrade andra bussföretags möjligheter att växa på marknaden



KONKURRENSVERKET
Svea och Lånnebergsgatan 10
171 63 Stockholm

Det första ärendet gällde det kommunala bolaget Skelleftebuss som Stockholms tingsrätt förbjöd att bedriva kommersiell beställningstrafik där annan än kommunen är beställare vid vite om 1 miljon kronor. Tydligt exempel på tillfällig verksamhet som blev permanent och hindrade andra från att växa.

Därefter har Marknadsdomstolen slagit fast att Kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt brutit mot KOS när en privat aktör vägrades tillträde till ett övningsområde.

Bild 14

Strömstad badanstalt

- Klassiskt fall med subventionerat gym och spa i anslutning till kommunalt badhus
- Överklagat till MD



KONKURRENSVERKET
Svea och Lånnebergsgatan 10
171 63 Stockholm

De övriga domstolsärendena gäller ett kommunalt aktiebolag som säljer gym- och Spa-tjänster (Strömstad Badanstalt). Vi förlorade i tingsrätten och har överklagat till MD. Inte märkbart

Bild 15

Servicekontoret i Borås

- Servicekontoret inom kommunförvaltningen säljer mark- och entreprenadarbeten till andra än kommunen
- Klart för huvudförhandling i Stockholms tingsrätt



KONKURRENSVERKET
Svea och Lånnebergsgatan 10
171 63 Stockholm

Det andra gäller en kommunal förvaltning som säljer entreprenadtjänster (Borås servicekontor). Vi vann i TR:n men part har klagat till MD.

Bild 16

Fjärrvärme i Växjö

- Kommunen uppställer krav på anslutning till fjärrvärmenätet för att få byggmark för småhus
- Konkurrensverket lämnade in en stämmingsansökan i juni 2013



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Det tredje gäller Växjö kommun som vid försäljning av tomtmark, ställt upp krav på anslutning till fjärrvärmenätet.

Bild 17 Självrättelser

Självrättelser vanligt under Konkurrensverkets utredning

I flera fall har den offentliga aktören valt att ändra eller ta bort den ifrågasatta verksamheten

Verksamheten är konkurrensneutral – svårt att bevisa en överträdelse

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Den största behållningen är alla självrättelser i samband med att reglerna infördes. I 15 ärenden som vi har granskat har de offentliga aktörerna förklarat att de tänker ändra sitt agerande efter att verket har inlett en utredning. Ett exempel är Malmö kommun som avstod från sina planer på att uppföra och hyra ut en nationalarena för bowling i Malmö. Självrättelser är positivt. Det är ett väldigt effektivt sätt att nå resultat men det innebär också vissa nackdelar. KOS är ju en nationell lagstiftning som inte bygger på EU-rätten vilket innebär att det inte utvecklas någon rättspraxis om vi inte går till domstol.

Ett annat problem med nuvarande lagstiftning är de långa handläggningstiderna. Att KOS-ärenden tar lång tid att utreda och att den efterföljande domstolsprocessen tar ännu längre tid är något vi är mycket missnöjda med. I praktiken kan en misstänkt överträdelse pågå under mycket lång tid. I Skelleftebussärendet, tog det cirka tre och ett halvt år innan den otillåtna verksamheten förbjöds av tingsrätten med tillägg av en avvecklingsperiod om sex månader.

Varför har de flesta ärenden avskrivits

Dessa ärenden har visat sig vara väldigt komplexa och svåra att utreda. Varje ärende måste bedömas på sina meriter. I en del fall har rekvisiten helt enkelt inte varit uppfyllda. Vissa ärenden har varit väldigt resurskrävande och svåra att utreda. Till denna kategori hör ärenden som hör offentliga aktörers priser och prissättning. KKV har hanterat ett 10-tal sådana ärenden. Att det saknas särredovisning av konkurrensutsatt

verksamhet har gjort det svårt och resurskrävande att utreda om den offentliga aktören haft full kostnadstäckning. Ofta har vi hänvisats till den offentliga aktörens egna ekonomiska uppskattningar eftersom de inte själva har en klar bild av hur dessa kostnader bör fördelas. Det har inte gått att få fram en rättvisande bild över intäkter och kostnader. I andra fall har den ifrågasatta verksamheten eller förfarandet varit konkurrensneutralt eller så har överträdelsen varit svår att påvisa.

Bild 18 Verksamheten är konkurrensneutral

Verksamheten/förfarandet är konkurrensneutralt

Alla ärenden måste bedömas utifrån sina förutsättningar

- Ögrabs avfallshantering 
- Luleå bogseringstjänster 
- Växjö – drift av bredband 

 KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Verksamheten eller förfarandet har varit konkurrensneutralt

Om ett visst beteende anses vara konkurrensneutralt omfattas det inte av KOS-reglerna. Så kan vara fallet när det gäller marknadsmisslyckanden, dvs. det saknas förutsättningar eller incitament för privata aktörer att etablera sig på en marknad, exempelvis i glesbygd där det råder ett bristande kommersiellt utbud.

Vi utredde om **ett kommunalt avfallsbolag agerat i strid med KOS-regeln genom att erbjuda gratis tilläggstjänster för fastighetsnära insamling av förpackningar**. Under utredningen framkom att kostnader som gällde själva insamlingen av förpackningar och tidningar från småhus låg till grund för den generella renhållningstaxan för hushållsavfall som småhusen betalade. Denna insamling var alltså subventionerad genom ett högre pris på hushållsavfallet. I praktiken täcktes inte de faktiska kostnaderna för insamlingen. En sådan ordning kan leda till att konkurrensen snedvrids eller hämmas på marknaden för producentansvarsavfall. För att undvika korssubventionering från verksamheter som bedrivs under ensamrätt till konkurrensutsatt verksamhet är det viktigt att hålla isär kostnader som uppstår i olika verksamhetsgrenar.

Under utredningen framkom att det var svårt att vara verksam inom fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar i kommunen. Det berodde bland annat på det låga materialvärdet men också på osäkerheten kring betalningsviljan hos småhus. Vi konstaterade därför att dessa

åtgärder som handlade om att upprätthålla service och infrastruktur på områden där kommersiellt utbud saknas var neutrala och avslutade utredningen.

Ett annat exempel rör **bogserings- och isbrytningstjänster som Luleå kommun utförde i Bottenviken**. Det kommunala bolaget utförde tjänster utanför Luleå Hamn, dvs. utanför kommungränsen vilket strider mot lokaliseringsprincipen. Men som jag nämnde inledningsvis måste man i varje enskilt fall ta ställning till om ett beteende skadar drivkrafterna till konkurrens. Eftersom det fanns ett bristande kommersiellt utbud av den speciella tjänsten fann vi att beteendet var konkurrensneutralt och avslutade ärendet.

Ett tredje exempel på en kommunal aktör vars verksamhet bedömdes ligga inom ramen för att kompensera ett marknadsmisslyckande är **Växjö Energi AB - drift av bredband utanför kommungränsen**. De andra aktörerna på marknaden visade väldigt svaga incitament att verka i de aktuella kommunerna vilket gjorde att beteendet var konkurrensneutralt.

Bild 19 – Slutsatser

Slutsatser

- God kännedom om KOS-reglerna
- Brist på särredovisning vilket gör det svårt att utreda ärenden
- Långa handläggningstider

Förslag på åtgärder; bl.a. krav på särredovisning av konkurrensutsatta verksamheter, kommunala styrdokument som ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet och att ge Konkurrensverket beslutanderätt vid överträdelser av KOS-reglerna



Offentliga aktörer har i dag god kännedom om KOS-reglerna. Flera kommuner och statliga myndigheter har ändrat sitt beteende på marknaden när vi ifrågasatt deras agerande.

Bristen på särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet hos statliga myndigheter och kommuner är fortfarande ett problem. Vi har svårt att följa upp hur pengarna har fördelats. Ett annat problem som jag redan nämnt är de långa handläggningstiderna som innebär att det tar alldeles för lång tid innan ett snedvridande förfarande upphör i praktiken.

KKV har därför föreslagit regeringen vissa åtgärder; att införa krav på offentlig särredovisning av konkurrensutsatta verksamheter, att kommunerna ska utarbeta och implementera styrdokument som ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet, samt att Konkurrensverket får beslutanderätt vid överträdelser av KOS-reglerna.

Bild 20 Vikten av konkurrensutsättning och konkurrensneutralitet

Vikten av konkurrensutsättning och konkurrensneutralitet

- Regler om konkurrensneutralitet – en politisk fråga
- Svår balansgång mellan vad som ska vara i offentligt regi och vad som kan utföras av privata aktörer
- Styrning och uppföljning
- Hur påverkas konkurrensen på längre sikt
- Möjlighet till tjänstekoncession?



Avslutningsvis - Ytterst är KOS-regler och konkurrensneutralitet en politisk (ideologisk) fråga snarare än "ren" konkurrenspolitik. Om man har en vilja och ambition att främja tillväxt genom konkurrensutsättning i offentligt sektor är det viktigt med konkurrensneutralitet, framför allt i relation till mikroekonomier.

Det är en svår balansgång mellan vad som måste vara offentligt erbjudet och vad som skulle kunna utföras av privata entreprenörer. Exempel på det kan vara just gymverksamhet, eller som vi brottas med allt som oftast hotell, restaurang och konferensverksamhet. Man måste seriöst överväga de långsiktiga konsekvenserna av att det privata näringslivet får mindre utrymme. Hur konkurrerar man t.ex. med självkostnad? Om privata aktörer försvinner påverkas innovation. Vad får det för konsekvenser?

Utmaningen för små ekonomier är i första hand att tänka långsiktigt. Vilka åtgärder bör man vidta för att inte skrämma bort eller slå undan benen för privata initiativ. Inom vilka områden skulle en eller flera privata aktörer kunna bedriva en lönsam verksamhet? Där marknaderna är små, är det viktigt att ställa sig frågan om det är bättre med EN privat aktör snarare än EN offentlig aktör.

Om det är för stor investering att äga lokaler kan man överväga andra alternativ, t.ex. en kiosk på sjukhus. Generellt sett bör man sträva efter etableringsfrämjande regleringar. Här är valfrihetssystem ett bra alternativ. Det är dock viktigt att ersättningsvillkoren inte är för dåliga. Om för låg nivå är det svårt att upprätthålla kvalitet.

Tack för uppmärksamheten! Frågor ?