



2000:16

Staten som kommersiell aktör

– Omfattning och konkurrenseffekter –

– Del I –

Huvudrapport



Tillväxtenheten
Pia Bergdahl

MISSIV

1 (2)

Datum
2000-03-28
Ert datum
1999-06-23

Diariernr
1999/0276-5
Er beteckning
N1999/8572/NL

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag angående konkurrensutsatt verksamhet i den statliga sektorn

Regeringen gav den 23 juni 1999 Statskontoret i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning statliga myndigheter, affärsverk och hel- eller delägda bolag bedriver kommersiell verksamhet. Kartläggningen skulle inriktas på områden av störst betydelse i ett företagar- och konsumentperspektiv och omfatta såväl de verksamheter som avses i kommissionens förslag till ändringar av det s.k. transparensdirektivet som andra områden där konkurrensproblem identifieras. Med utgångspunkt från kartläggningen skulle en analys göras av vilka behov statliga aktörer har att bedriva kommersiell verksamhet. Om det finns ett sådant behov skulle förslag lämnas om hur konkurrenssnedvridande effekter kan undvikas.

Statskontoret har i en delredovisning den 15 december 1999 redovisat resultatet av kartläggningen. Kartläggningen har utgjort underlag för att identifiera ett urval av konkurrensutsatta marknader där statliga myndigheter och bolag agerar och som vi sedan studerat och analyserat närmare. Fem marknader har således varit föremål för sådana fallstudier: marknaden för skogliga tjänster, marknaden för bygande, drift och underhåll av järnvägar, marknaden för förmedling av arbetskraft, marknaden för geografisk information och marknaden för marina miljöundersökningar.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”Staten som kommersiell aktör” (2000:16 och 2000:16A). Rapporten innehåller dels en redovisning av kartläggningen av statlig konkurrensutsatt verksamhet, dels resultatet av genomförda fallstudier. Därutöver innehåller rapporten en bred genomgång av tidigare utredningar av statlig verksamhet som sker på konkurrensutsatta marknader. Tillsammans med tidigare konkurrensstudier av statlig kommersiell verksamhet utgör fallstudierna grund för de iakttagelser och den analys om marknadernas funktions sätt som presenteras i denna rapport. I rapporten presenteras också olika generella och specifika förslag till åtgärder för att komma till rätta med de konkurrensproblem som kommit fram i projektet.

Rapporten utgör slutlig redovisning av uppdraget. Fyra av de fem fallstudier som genomförts inom ramen för projektet har utarbetats av olika konsultfirmor på

STATSKONTORET

Postadress
Box 2280
103 17 STOCKHOLM
Besök Norra Riddarholmshamnen 1

Telefon (växel)
08 - 454 46 00

Fax (registrator)
08 - 791 89 72
Fax (direkt)
08 - 454 46 04

Internetadresser
www.statkontoret.se
statkontoret@statkontoret.se



Tillväxtenheten
Pia Bergdahl

MISSIV

Datum
2000-03-28

Diariernr
1999/0276-5

2

uppdrag av Statskontoret. Utöver kontakter med berörda myndigheter, organisationer och övriga marknadsaktörer inom ramen för fallstudierna och för det övriga arbetet har Statskontoret samrått med Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket och Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Tillväxtenheten, organisationsdirektör Pia Bergdahl, föredragande, avdelningsdirektör Anders Gerde, förste byråsekreterarna Ulf Andersson och Thomas Ringbom, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Pia Bergdahl

Rapporten har utarbetats av:

Pia Bergdahl, projektledare

Anders Gerde

Thomas Ringbom

Ulf Andersson

Innehåll

	Sammanfattning	11
1	Inledning	21
1.1	Uppdraget	21
1.2	Problem och syfte	21
1.3	Metod och avgränsningar	22
2	Statlig kommersiell verksamhet	25
2.1	Definitioner	25
2.2	Verksamhetsformer	26
2.3	Omfattning	28
2.4	Motiv till offentliga ingrepp i kommersiell verksamhet	29
2.5	Konkurrensproblem	33
3	EG:s lagstiftning	37
3.1	Transparensdirektivet	37
4	Kartläggning av statlig konkurrensutsatt verksamhet	41
4.1	Inledning	41
4.2	Metod	41
4.3	Urval	42
4.4	Bortfall	43
4.5	Omfattningen av konkurrensutsatt verksamhet	43
4.6	Identifiering av riskkriterier	44
4.7	Identifiering av myndigheter och bolag i ”riskzonen”	52
4.8	Kommentarer till resultatet av kartläggningen	53
5	Egna fallstudier av verksamhet i ”riskzonen”	55
5.1	Marknaden för skogliga tjänster	56
5.2	Marknaden för byggande, drift och underhåll av järnvägar	63
5.3	Marknaden för förmedling av arbetskraft	72
5.4	Marknaden för geografisk information	80
5.5	Marknaden för marina miljöundersökningar	88

6	Övriga fallstudier	105
6.1	Läkemedelsmarknaden	106
6.2	Marknaden för arkeologiska undersökningar	111
6.3	Marknaden för kontroll och tester av fordon	115
6.4	Marknaden för accessnätsrelaterade teletjänster	121
6.5	Marknaden för marktjänster på flygplatser	128
6.6	Marknaden för byggande, drift och underhåll av vägar	134
6.7	Post- och betaltjänstmarknaderna	140
6.8	Marknaden för veterinärtjänster	146
7	Övriga myndigheter och bolag i ”riskzonen”	153
7.1	Fortifikationsverket	153
7.2	Försvarets forskningsanstalt (FOA)	154
7.3	Försvarmakten	154
7.4	Kammarkollegiet	154
7.5	Kriminalvårdsverket	155
7.6	Samtliga länsstyrelser	155
7.7	Polisväsendet	156
7.8	Rättsmedicinalverket	157
7.9	Samhall AB	157
7.10	Statens järnvägar (SJ)	159
7.11	Statens veterinärmedicinska anstalt	160
7.12	Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)	160
7.13	Statistiska centralbyrån (SCB)	161
7.14	Sveriges Rese- och Turistråd AB	162
7.15	Systembolaget AB	162
7.16	Totalförsvarets pliktverk	163
7.17	Vattenfall AB	164
8	Analys och sammanfattande bedömning	167
8.1	Motiv för statlig kommersiell verksamhet	167
8.2	Effekter på konkurrens och tillväxt	172
8.3	Konkurrensproblem	176

9	Förslag till åtgärder och lösningar	185
9.1	Åtgärder för alla statliga kommersiella verksamheter	186
9.2	Verksamhetsberoende åtgärder	189
9.3	Särskilda åtgärder för fem studerade marknader	191

Bilagor

1	Uppdraget	197
2	Enkäten	201
3	Sammanställning av enkätsvar	203
4	Förteckning över myndigheter och bolag som ingår i undersökningen	211
5	Källor	213

Del II – Fallstudier

1	Marknaden för skogliga tjänster (Lila Ericsson)	
2	Marknaden för byggande, drift och underhåll av järnvägar (Öhrlings PricewaterhouseCoopers)	
3	Marknaden för förmedling av arbetskraft (SMG Consulting)	
4	Marknaden för geografisk information (Statskontoret, Anders Gerde och Terese Johnsson)	
5	Marknaden för marina miljöundersökningar (ORC AB)	

Sammanfattning

Uppdraget och kartläggningen

Regeringen har, bl.a. med anledning av EG:s transparensdirektiv och klagomål från främst småföretag, uppdragit till Statskontoret att kartlägga och analysera konkurrensproblem av statlig kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet och föreslå åtgärder om hur konkurrenssnedvridande effekter kan undvikas.

Uppdraget är indelat i två steg.

I *steg ett* har vi, genom en postenkät till statliga myndigheter och hel- och delägda statliga bolag, gjort en kartläggning av omfattningen och inriktningen på kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet. Med statlig kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet avses att mot ersättning tillhandahålla en viss produkt (vara eller tjänst) på en öppen marknad där det samtidigt finns andra aktörer som tillhandahåller samma typ av produkt eller utbytbara produkter

Vi har inom ramen för kartläggningen identifierat följande sex olika egenskaper eller kriterier i samband med statlig konkurrensutsatt verksamhet som enligt vår mening påverkar konkurrensen på marknaden.

Verksamheten

- har anslag och/eller bedrivs med ensamrätt
- omsätter mer än 30 miljoner kronor/år
- konkurrerar med småföretag
- bedrivs tillsammans med eller i anslutning till myndighetsutövning
- har tillgång till strategisk infrastruktur
- bedrivs inom en myndighet som har en stor inköpsroll på samma marknad

I *steg två* har vi gjort en analys av effekterna av statliga aktörers närvaro på konkurrensutsatta marknader. För att närmare kunna

uttala oss om på vilket sätt konkurrensen påverkas har vi studerat vissa av de berörda marknaderna närmare. Verksamheter som bedrivs av myndigheter och bolag som uppfyller de tre första kriterierna har, i en första omgång, valts ut för en närmare beskrivning. I fem fall har vi gjort egna fallstudier. Det gäller marknaden för skogliga tjänster, marknaden för byggande, drift och underhåll av järnvägar, marknaden för förmedling av arbetskraft, marknaden för geografisk information samt marknaden för marina miljöundersökningar. I övriga fall baserar vi beskrivningarna och iakttagelserna på egna och andras fortfarande aktuella konkurrensstudier.

Statskontorets iakttagelser från undersökta verksamheter

1. Flertalet undersökta myndigheter och statliga bolag bedriver konkurrensutsatt verksamhet i någon form. Närmare hälften av dessa dessutom i märkbar omfattning.
2. Det finns ett stort och brett utbud av statliga kommersiella och konkurrensutsatta tjänster. Av dessa är det endast en del som kan sägas naturligen höra samman med myndigheternas kärnverksamhet. Påfallande ofta saknas ett externt motiv för varför myndigheten alls skall bedriva verksamheten. Att man ändå gör det grundas snarare på för myndigheten rent interna motiv.
3. Ungefär en fjärdedel av undersökta myndigheter och bolag uppfyller kriterier för när den konkurrensutsatta verksamheten har en märkbar och sannolikt negativ inverkan på marknadens funktionssätt.
4. I de fall där vi eller andra har studerat marknaden närmare yttrar sig denna negativa inverkan i en rad konkurrensproblem som minskar effektiviteten på marknaden och hämmar utvecklingen och marknadens tillväxtpotential.

Principiella ställningstaganden till grund för våra förslag

I uppdraget ingår att analysera statliga aktörers behov eller motiv för att bedriva den kommersiella verksamheten. Om det finns ett sådant motiv skall vi lämna förslag om hur konkurrensnedvridande effekter kan undvikas.

I analysen har vi utgått från klassisk ekonomisk teori som pekar ut ett antal motiv för offentliga eller statliga ingripanden i kommersiella marknader. De styrmedel som därvid står till förfogande rör i första hand hur verksamheten skall utformas och dimensioneras. Ekonomisk teori säger däremot inget om huruvida det är staten eller någon annan som skall producera verksamheten.

Mot denna bakgrund menar vi att statens roll kan formuleras enligt följande.

- Staten skall, genom offentliga ingripanden (reglerande eller främjande), rätta till marknadsimperfectioner och skapa förutsättningar för samhällsekonomisk effektivitet i ekonomin.
- Staten skall, genom att agera som en aktiv beställare och finansiär, se till att tillhandahålla sådan service och sådana nyttigheter som inte tillhandahålls på privata marknader.
- Där privata aktörer saknas, och det saknas förutsättningar för att skapa en konkurrensmarknad, skall staten bedriva verksamheten i statlig regi.
- Därutöver har staten en fördelnings- och stabiliseringspolitisk roll som motiverar statliga ingrepp, t.ex. att påverka fördelningen inom ekonomin eller för att stabilisera tillfälliga konjunktursvängningar.

Statens ”hårda” styrmedel vid ingrepp i ekonomin består av två typer: regleringar i främst begränsande syfte samt subventioner i främjande syfte. Därutöver kan staten använda sig av olika

”mjuka” styrmedel, t.ex. information och rådgivning, för att styra marknader och ekonomin i en viss riktning.

Statskontorets förslag till åtgärder

1. I de fall där det saknas ett externt, giltigt motiv för varför myndigheten skall bedriva kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet föreslår vi att den statliga aktören upphör med verksamheten. Istället bör myndigheten utveckla sin beställarroll och beställa varan eller tjänsten i konkurrens på den öppna marknaden.
2. I de fall, där motiven för den statliga verksamheten är starka, och det helt saknas förutsättningar för privata aktörer att konkurrera om de tjänster som staten kan erbjuda föreslår vi att verksamheten regleras så att privata företag i praktiken hindras från att ge sig in på marknaden. Ett exempel på detta är den statliga forskning som enligt statsmakterna bör bedrivas i ökat samarbete med näringslivet och som högskolornas bedriver som uppdragsverksamhet.
3. I övriga fall föreslår vi att de konkurrenssnedvridande effekterna minskas genom en rad generella och specifika, verksamhetsberoende åtgärder. De generella åtgärderna avses omfatta all statlig kommersiell verksamhet. De verksamhetsberoende åtgärderna, som är av mer principiell natur, bör ligga till grund för särskilda utredningar i syfte att åtgärda konkurrensproblem inom vissa sektorer eller utpekade verksamheter. De specifika åtgärderna avser verksamheterna på de fem marknader som vi har studerat närmare inom ramen för detta uppdrag.

Våra förslag är i korthet följande.

Tre åtgärder för alla

- *Definiera begreppet uppdragsverksamhet* i avgiftsförordningen och specificera uppdragsverksamheten närmare i berörda myndigheters instruktioner.
- *Reglera ett krav på särredovisning av ”avgiftsintäkter i konkurrens”*, dvs. för all kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter och bolag. Redovisningskravet bör också omfatta sådana uppgifter som avses i kommissionens förslag till ändrat transparensdirektiv. Det innebär i korthet en redovisning av finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag inkl. den finansiella och organisatoriska strukturen hos företagen.
- *Inrätta en tillsynsfunktion* för offentlig kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet.

Verksamhetsberoende åtgärder

- Organisatorisk åtskillnad av strategisk infrastruktur
- Organisatorisk åtskillnad (bolagisering) mellan kommersiell och icke-kommersiell verksamhet
- Förstärk befintliga tillsynsmyndigheter
- Öka den konkurrensutsatta andelen av statlig verksamhet t.ex. genom att
 - ställa krav på upphandlingsförfarande vid myndighets-interna köp
 - konkurrensutsätta egenregiverksamhet
 - konkurrensupphandla statlig verksamhet på entreprenad

Särskilda åtgärder för de fem studerade marknaderna

Definiera ramar för statlig kommersiell verksamhet

- Definiera skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet som medel för att uppnå de skogspolitiska målen.
- Definiera Lantmäteriverkets myndighetsuppgifter och klargör gränser mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet avseende MBK-tjänster.
- Definiera tydligare den offentliga arbetsförmedlingens roll och verksamhetsområden.
- Definiera uppdragsverksamhet för myndigheter verksamma på marknaden för marina miljöundersökningar.
- Definiera policyn för uppdragsverksamhet- och uppdragsforskning inom högskolor.
- Definiera begränsningar i högskoleanställdas rätt att bedriva bisysslor.

Förbjud/reglera möjligheten att bedriva kommersiell verksamhet

- Förbjud Banverket att konkurrera på externa marknader så länge som den egna verksamheten inte är konkurrensutsatt.
- Förbjud myndigheter som är verksamma på marknaden för marina miljöundersökningar att utföra andra undersökningar än sådana som är nödvändiga för utförande av myndighetens kärnuppgifter.
- Reglera och prissätt kommersiellt utnyttjande av institutionsresurser för högskolans institutioner, samverkansorganisationer och s.k. professorsbolag.

Skilj organisatoriskt/bolagisera konkurrensutsatt verksamhet

- Bolagisera lämpliga delar av skogsvårdsmyndigheternas uppdragsverksamhet.
- Bolagisera Banverkets Industridivision och BV Projektering och förbered en bolagisering av BV Produktion.
- Bolagisera lämpliga delar av Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet.

Konkurrensutsätt och upphandla statlig verksamhet i konkurrens

- Konkurrensutsätt hela Banverkets produktionsverksamhet.
- Upphandla genom anbudsupphandling i lämpliga delar statens behov av förmedlings- och rekryteringstjänster som riktar sig mot långtidsarbetslösa och andra svaga grupper på arbetsmarknaden.

Gör regler konkurrensneutrala

- Se över och ändra regler för arbetsförmedling så att de gäller oberoende av om verksamheten drivs av myndigheter (den offentliga arbetsförmedlingen) eller av företag.

Skapa villkor för lika tillträde till strategisk infrastruktur

- Låt Banverket hyra ut järnvägsspecifika arbetsmaskiner till lika villkor för alla aktörer.
- Utforma ett system av gemensamma säkerhetskrav på materiel som skall användas på järnvägsspåren.
- Låt Banverket tillhandahålla information om järnvägsspårens beskaffenhet till alla aktörer på marknaden för järnvägsunderhåll.

- Låt Lantmäteriverket tillhandahålla geografisk information ur verkets databaser på lika villkor för alla aktörer.

Tydligare rollfördelning mellan produktionsuppgifter och myndighetsutövande funktioner

- Gör rollfördelningen klarare mellan Banverkets banhållningsfunktion och de myndighetsutövande funktionerna i Tågtrafikledning och Järnvägsinspektion.

Övriga förslag

I rapporten refereras och kommenteras också en rad tidigare konkurrensstudier. Statskontoret lämnar följande förslag med anledning av dessa rapporter.

- Statskontoret stödjer Konkurrensverkets förslag om avveckling av Apotekets ensamrätt för försäljning av *läkemedel* och att ett franchisesystem för Apoteket utreds.
- Statskontoret föreslår att en uppföljning görs av erfarenheterna av det av statsmakterna beslutade anbudsförfarandet för *arkeologiska undersökningar*. Uppföljningen bör ligga till grund för en närmare utredningen om möjligheten att bolagisera Riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet.
- Statskontoret stödjer Konkurrensverkets förslag om att avskaffa Bilprovningens ensamrätt till *obligatorisk fordonskontroll* och att ett öppet system med ackrediterade verkstäder utreds.
- Statskontorets föreslår att möjligheterna att avskilja *Telias accessnät* till ett eget bolag utreds inför ett eventuellt beslut om privatisering av Telia.
- Statskontoret stödjer Öhrlings PricewaterhouseCoopers förslag om att *Luftfartsverkets produktionsverksamhet* avskiljs till ett eget bolag. Bolagiseringen bör föregås av en noggrann

analys i syfte att undvika att bolaget får otillbörliga konkurrensfördelar.

- Statskontoret stödjer förslag om en bolagisering av *Vägverket Produktion* och föreslår att verksamheten i Vägverket konsult läggs in i det nya bolaget eller avvecklas.
- Statskontoret föreslår att den *postala infrastrukturen* separeras från Posten och administreras av en oberoende aktör samt att statens krav på en samhällsomfattande posttjänst definieras närmare.
- Statskontoret stödjer Konkurrensrådets förslag om en organisatorisk åtskillnad av *distriktsveterinärorganisationen* från Jordbruksverket.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att kartlägga i vilken utsträckning statliga myndigheter, affärsverk och statliga hel- och delägda bolag bedriver kommersiell verksamhet (se bilaga 1). Kartläggningen skall inriktas på områden av störst betydelse i ett företag- och konsumentperspektiv och omfatta såväl de verksamheter som avses i kommissionens förslag till ändringar i transparensdirektivet som andra områden där konkurrensproblem identifieras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas frågor av särskild betydelse för de små företagens verksamhet.

Med utgångspunkt i kartläggningen skall en analys göras av vilka behov statliga aktörer har att bedriva kommersiell verksamhet. Särskild uppmärksamhet skall ägnas kommersiell verksamhet som kombineras med myndighetsutövning. Föreligger behov av att bedriva kommersiell verksamhet skall en analys göras och förslag lämnas om hur konkurrenssnedvridande effekter kan undvikas.

1.2 Problem och syfte

Regeringen har, bl.a. i 1999 års ekonomiska vårproposition, markerat betydelsen av en väl fungerande konkurrens och mer effektiva marknader och framhållit detta som ett medel för en ökad tillväxt. Samtidigt har regeringen pekat på att de konkurrenssnedvridande effekter som statliga aktörers näringsutövning kan medföra är ett hinder för en sådan tillväxtfrämjande utveckling. Syftet med denna utredning är att undanröja kvarvarande hinder för konkurrens i gränslandet mellan statlig och privat verksamhet. Omfattningen och inriktningen på statlig konkurrensutsatt verksamhet samt motiv för och effekter av denna skall belysas. I den mån åtgärder för att minska effektivitetshämmande inslag inte redan gjorts skall utredningen föreslå sådana.

1.3 Metod och avgränsningar

Inom ramen för regeringsuppdraget skall dels göras en bred kartläggning av verksamhetens omfattning, dels djupare analyser av verksamhetens effekter på konkurrensförhållandena på en rad marknader.

Statskontoret avrapporterade den första delen av uppdraget i december 1999 genom att presentera en kartläggning av i vilken utsträckning statliga myndigheter, affärsverk och hel- eller delägda bolag säljer varor och tjänster i konkurrens med privata företag. I en enkät (se bilaga 2) har myndigheter och bolag svarat på bl.a. frågor om vilka typer av varor och tjänster man erbjuder på den öppna marknaden samt hur mycket verksamheten omsätter. Kartläggningen bygger på enkätsvar från 119 statliga myndigheter inklusive affärsverken samt från 39 statligt hel- eller delägda bolag.

Undersökningen omfattar statliga myndigheter, inklusive regionala och lokala myndigheter under den centrala myndigheten, affärsverken samt statliga hel- och delägda bolag. Ett visst urval har gjorts. Urvalet av myndigheter har baserats på Ekonomistyrningsverkets¹ redovisning av utvecklingstendenser för statlig avgiftsbelagd verksamhet. Ur denna förteckning har Statskontoret exkluderat myndigheter som enbart bedriver offentlighetsrättslig verksamhet. Vidare har verksamheter vars externa uppdragsintäkter uppgår till mindre än 500 000 kronor valts bort.

Urvalet av statliga bolag har utgått från regeringens officiella redovisning² av de statliga bolagen, med tillägg för några bolag under myndigheter och affärsverk. Statskontoret har därvid främst exkluderat holding- och utvecklingsbolag, temporära och avvecklade bolag samt stiftelseägda bolag. Vilka myndigheter, bolag och affärsverk som ingår i undersökningen framgår av bilaga 3.

¹ Ekonomistyrningsverket, Avgifter 1998 – Om avgiftsbelagd verksamhet i staten (ESV 1999:12)

² Bl.a. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 1999

Det närmare resultatet av kartläggningen redovisas i kapitel 4, och en sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 4.

I denna rapport redovisar också Statskontoret i sammandrag ett antal fallstudier som genomförts för att studera de närmare effekterna av att myndigheter och statliga företag bedriver kommersiell verksamhet på konkurrensutsatta marknader. På ett urval av marknader har såväl de berörda offentliga aktörernas som de privata företagens konkurrenssituation undersökts för att se i vilken mån konkurrensen snedvrids till följd av den statliga aktörens närvaro. Urvalet har gjorts dels med utgångspunkt i resultatet av kartläggningen, dels med hänsyn till andra aktuella konkurrensstudier som har samma perspektiv som vi har.

De marknader som har varit föremål för Statskontorets fallstudier är marknaderna för: skogliga tjänster, byggande och underhåll av järnvägar, förmedling av arbetskraft, geografisk information samt marina miljöundersökningar. Referat av fallstudierna återfinns i kapitel 5. Fallstudierna redovisas i sin helhet i rapportens Del II – Fallstudier (2000:16A).

Därutöver har Statskontoret gjort en genomgång av aktuella rapporter, studier, undersökningar som genomförts av statlig konkurrensutsatt verksamhet eller av verksamheter eller marknader där staten konkurrerar. Dessa studier, inklusive de bedömningar och förslag till åtgärder som lämnas i de olika rapporterna, refereras i kapitel 6.

För att även uppmärksamma de myndigheter och bolag som enligt Statskontorets kartläggning bedriver konkurrensutsatt verksamhet av sådan omfattning att den riskerar att påverka konkurrensen, men som det inte har varit möjligt att närmare studera inom ramen för denna rapport, lämnas en kort beskrivning av respektive myndighet/bolag och verksamheten i fråga i kapitel 7.

I kapitel 8 analyseras det sammantagna materialet i en sammanfattande bedömning och i kapitel 9 presenterar Statskontoret förslag till åtgärder för att minska eller undvika konkurrenssnedvri-

dande effekter av statlig kommersiell verksamhet på konkurrens-
utsatta marknader.

2 Statlig kommersiell verksamhet

2.1 Definitioner

Med statlig kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet avses i denna rapport att mot ersättning tillhandahålla en viss produkt (vara eller tjänst) på en öppen marknad där det samtidigt finns andra aktörer som tillhandahåller samma typ av produkt. Produkterna behöver inte vara identiska utan det räcker att köparna uppfattar dessa som utbytbara med varandra. Ett exempel är rese-tjänster, där en resa på ett givet avstånd, lika väl kan ske med buss som med tåg. Varor och tjänster som inte tillhandahålls av någon annan än den statliga myndigheten eller bolaget, t.ex. därför att det finns ett lagstadgat monopol, räknas således inte som konkurrensutsatta i denna redovisning.

Uttrycket ”kommersiell” verksamhet, som normalt brukar betyda att verksamheten åtminstone på sikt skall leda till vinst, används här för all försäljning, således också för försäljning som sker utan något uttalat vinstsyfte. Detta kan motiveras av att även om myndigheters verksamhet inte har något vinstsyfte kommer den i vissa fall att konkurrera med försäljning av motsvarande produkter på en privat marknad. Begreppet statlig kommersiell verksamhet kan här ses som ett samlingsbegrepp för den konkurrensutsatta verksamhet som sker i statliga myndigheter, affärsverk och bolag.

Definitionen omfattar inte potentiella konkurrensmarknader, dvs. marknader där det idag inte finns konkurrerande företag men där produkten är av ett sådant slag att den skulle kunna tillhandahållas av andra än staten. Ett exempel på en potentiell konkurrensmarknad är den förlagsverksamhet för allmänna kartor som idag sköts ensamt av Lantmäteriverket. Om Lantmäteriverket istället beslöt sig för att upphandla tjänsten skulle det sannolikt finnas företag som både var beredda och villiga att börja konkurrera om tjänsten.

2.2 Verksamhetsformer

Kommersiell verksamhet, dvs. handel eller försäljning av varor och tjänster bedrivs av såväl myndigheter som statliga bolag (företag).

En *myndighet* ingår som en del av den juridiska personen staten. Myndigheten har i sig varken några tillgångar eller skulder utan förvaltar bara den statliga egendomen. Myndigheten finansieras av anslag från staten eller avgifter, dvs. betalning för en viss prestation från den eller de (andra myndigheter, företag, enskilda) till vilken prestationen riktar sig. Oftast består myndighetens finansiering av en kombination av anslag och avgifter.

En verksamhet kan vara avgiftsbelagd och avgiften reglerad som en följd av ett riksdagsbeslut (lag eller förordning), en s.k. **offentligrättslig verksamhet**. Offentligrättslig verksamhet gäller normalt sådana tjänster som myndigheten har ensamrätt till, t.ex. utfärdande av pass eller körkort eller tillsynen av banker och andra kreditinstitut. Offentligrättslig verksamhet räknas inte till den kommersiella verksamheten i denna rapport.

Därutöver har myndigheterna rätt att ta ut **avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen** för vissa typer av varor eller tjänster, t.ex. försäljning av tidskrifter och rapporter, seminarieverksamhet och inköpssamordning. Avgiften skall vara kostnadsbaserad men det är myndigheten själv som sätter avgiften. En förutsättning för rätten att ta ut avgifter enligt 4 § är att verksamheten är av mindre omfattning. Det utesluter dock inte att den kan vara konkurrensutsatt.

Kommersiell verksamhet inom ramen för myndigheternas verksamhet bedrivs emellertid oftast som **uppdragsverksamhet**. För sådan verksamhet, till skillnad från annan myndighetsverksamhet, gäller bl.a. att myndigheten med vissa begränsningar får disponera det överskott som uppdragsverksamheten genererar.

I andra fall har den kommersiella verksamheten samlats i ett **affärsverk**. Verksamheten bedrivs i princip enligt den s.k. upp-

dragsmodellen, dvs. med rätt att disponera överskottet. Till skillnad från andra myndigheter inom staten redovisas inte affärsverkens ekonomiska omslutning, utan endast verksamhetens överrespektive underskott. Affärsverket är i praktiken en ”mellanform” för att bedriva statlig kommersiell verksamhet som inte, av olika skäl, har ansetts lämplig för bolagsformen. De flesta tidigare affärsverken har numera bolagiserats och idag återstår endast fyra affärsverk.

Inom affärsverket kan också rymmas andra uppgifter än rent kommersiella, t.ex. att arbeta för att uppfylla politiskt satta mål om säkerhet och miljö. Det är däremot mindre vanligt att affärsverket ägnar sig åt ren myndighetsutövning³. Även om affärsverkets verksamhet huvudsakligen är kommersiell och bedrivs med ett vinstsyfte är affärsverket dock per definition en myndighet (utan egna tillgångar och skulder) inom den juridiska personen staten.

Gränserna mellan affärsverket och den anslagsfinansierade myndigheten kan också genom uppdragsformen sägas vara ganska flytande. Det finns således exempel på myndigheter som är **renodlade uppdragsmyndigheter**, dvs. helt avgiftsfinansierade, utan att räknas till affärsverken.

Statlig kommersiell verksamhet bedrivs också i **bolagsform**. Sådan verksamhet är huvudsakligen efterfrågestyrd och saknar inslag av myndighetsutövning. För flera av dessa gäller att de tidigare varit myndigheter men att den tekniska eller politiska utvecklingen lett till att verksamheten kommit att bli mer och mer kommersiell och att det därför har funnits lämpligt att ombilda myndigheterna till bolag.

³ Myndighetsutövning har i 3 § äldre förvaltningslagen definierats som sådant handlande som innebär ”att med stöd av lag eller författning utöva befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. (Att fatta beslut om att avskeda någon är dock numera en civilrättslig påföljd, varför det inte längre utgör myndighetsutövning.)

För bolagsformen gäller att aktiebolaget är en egen juridisk person med en egen förmögenhetsmassa. Verksamheten finansieras helt inom bolaget, antingen genom intäkter eller genom att ta upp lån. Även om verksamheten inte genererar en jämn ström av externa tillskott i form av försäljnings- eller andra intäkter eller finansiering sker genom lån kan verksamheten, under en viss tid, leva av det egna kapitalet. Soliditeten i bolaget, dvs. andelen eget kapital i förhållande till annat (främmande) kapital, kommer därmed att minska, vilket bl.a. påverkar finansieringskostnaderna. Ju lägre soliditet (och/eller ju högre rörelserisk) bolaget har, desto högre lånekostnader i takt med att finansiärernas risk-premier ökar. Om bolagets eget kapital sjunker under en viss nivå skall emellertid bolaget, enligt aktiebolagslagen, försättas i likvidation.

2.3 Omfattning

En stor del av de statliga myndigheterna bedriver någon form av kommersiell verksamhet. Budgetåret 1994/95 sålde t.ex. statliga myndigheter exklusive affärsverken varor och tjänster för cirka 33 miljarder kronor. Det framgår av Riksrevisionsverkets (RRV) rapport Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet (RRV 1997:61). I siffran ingår inte offentlig-rättslig verksamhet eller sådan avgiftsfinansierad verksamhet som sker med stöd av 4 § avgiftsförordningen. RRV uppskattar att ca 11 miljarder kronor av försäljningen var konkurrensutsatt ”i varierande grad”, varav cirka 3 miljarder anges vara helt konkurrensutsatt.

Budgetåret 1998 uppgick statliga myndigheters och affärsverks sammanlagda avgiftsintäkter, dvs. intäkter för försäljning av varor eller tjänster till offentliga eller enskilda, till närmare 71 miljarder kronor, varav affärsverken omsatte ca 19 miljarder kronor⁴. Av den totala summan är drygt 14 miljarder kronor intäkter för offentlig-rättslig verksamhet och cirka två miljarder

⁴ Ekonomistyrningsverket, Avgifter 1998 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten s. 12, (ESV 1999:12)

intäkter enligt 4 § avgiftsförordningen. Statligt ägda företag, dvs. de totalt 56 av staten hel- eller delägda bolagen omsatte samma år (1998) närmare 260 miljarder kronor⁵.

Utifrån ovanstående uppgifter framgår att den kommersiella statliga verksamheten i myndigheterna exklusive affärsverken nominellt ökat med ca 3 miljarder kronor eller ca 10 procent till 36 miljarder kronor på tre och ett halvt år. Denna siffra tar dock inte hänsyn till eventuella volym- eller kostnadsförändringar.

Tänkbara orsaker till denna ökade kommersiella verksamhet är i huvudsak två. Dels att budgetreformen med införande av utgiftstak och budgetsaneringen under 90-talet begränsat möjligheterna till anslagsfinansiering av statlig verksamhet. Dels ambitionerna med rötter i 80-talets "New Public Management" att lösa politiska styrproblem och effektivisera verksamhet genom tillskapande av fiktiva marknadslösningar, dvs. interna köp/säljssystem.

2.4 Motiv till offentliga ingrepp i kommersiell verksamhet

2.4.1 Ekonomisk teori

Motiv för offentliga, inklusive statliga, ingrepp i kommersiella marknader kan hämtas ur den klassiska ekonomiska teorin. På s.k. perfekta konkurrensmarknader råder jämvikt mellan köpare och säljare, utbud möter efterfrågan. Om jämvikten rubbas, t.ex. genom en ökad efterfrågan, leder det till att priserna går upp och att utbudet ökar till dess en ny jämvikt infinner sig. I detta tillstånd sägs marknaden vara "paretoeffektiv". Om alla marknader är paretoeffektiva kan ingen människa i samhället få det bättre utan att det blir sämre för någon annan.

En förutsättning för att marknaden skall fungera på detta sätt är bl.a. att det finns tillräckligt många, jämnstarka företag, att

⁵ Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 1999

etableringen är fri och att konsumenterna är väl informerade om utbud och har möjlighet att göra rationella val. När så inte är fallet brukar man tala om olika typer av marknadsmisslyckanden. Följande tre huvudkategorier kan urskiljas:

Externa effekter och kollektiva nyttigheter

Externa effekter kan vara negativa eller positiva, gemensamt är att de ger effekter på omgivningen utan att den som är upphov till effekten belastas med någon kostnad respektive blir subventionerad. Ett typexempel på en negativ extern effekt är miljöstörningar medan positiva externa effekter kan exemplifieras med en vacker omgivning i form av uppskattad arkitektur. Den naturliga marknadsmekanismen, utan offentliga ingrepp, leder till att den produktion eller konsumtion som orsakar effekterna antingen blir för stor eller för liten.

En form av positiva externa effekter är s.k. kollektiva nyttigheter som har den egenskapen att den enes konsumtion av nyttigheten inte inkräktar på någon annans. Detta leder till ett ”fripassagerarproblem” eftersom det inte går att utkräva betalning av enskilda individer för en viss konsumtion. Ett exempel är allmänna skyddsfunktioner som brandkår, polis och försvar.

Informationsproblem

Informationsproblem uppstår till följd av att det kan vara svårt och kostsamt för den enskilde att informera sig om utbudet och valmöjligheterna på marknaden. Om de s.k. transaktionskostnaderna är mycket höga leder det t.ex. till en obenägenhet att byta från en viss vara eller tjänst som man inte är nöjd med. Det kan också vara svårt att jämföra olika handlingsalternativ med långsiktiga konsekvenser. Därmed kommer efterfrågan inte längre att enbart styras av konsumenternas rationella val.

Naturliga konkurrensbarriärer

För att konkurrensmarknader skall fungera krävs att företagen både kan etablera sig och lämna marknaden utan alltför stora hinder. Förutom formella regleringar kan etableringshinder ha sin orsak i olika naturliga egenskaper hos produktionen, som att viss produktion kräver höga investeringskostnader eller kännetecknas

av stordriftsfördelar. Om kostnadskrävande produktionsutrustning saknar ett andrahandsvärde utgör det ytterligare en tröskel, eftersom det ökar den finansiella risken för företag att nyetablera sig.

Extremfallet av produktion med stordriftsfördelar brukar benämnas naturliga monopol, t.ex. infrastrukturnät för el och gas. Vissa traditionellt sett naturliga monopol som el- och telemarknaden har emellertid kunnat öppnas för konkurrens genom att reglera ett tillträde till näten för fler aktörer. Utan offentliga ingripanden på marknader som kännetecknas av naturliga konkurrensbarriärer uteblir dock en effektiv konkurrens som kan skapa jämvikt i utbud och efterfrågan och marknaden riskerar att stagnera.

Tillrättalägganden av marknadsmisslyckanden av ovan nämnt slag avser således att skapa en marknadsjämvikt. Utöver ovan nämnda motiv för offentliga ingrepp kan det också finnas vissa politiska motiv för staten att gripa in även om samhällets resurser i övrigt används på ett enligt ekonomisk teori effektivt sätt. Det kan t.ex. handla om att man av önskar en annan eller en mer "rättvis" resursfördelning mellan människor eller regioner eller att man av stabiliseringsskäl önskar jämna ut kraftiga svängningar i ekonomin som annars skulle drabba svaga och utsatta grupper.

Oavsett om det gäller att rätta till marknadsmisslyckanden eller skälen är fördelnings- eller stabiliseringspolitiska handlar emellertid behovet av offentliga ingripanden snarare om att reglera och begränsa en verksamhet eller motsatt att subventionera och främja verksamheten än om vem som skall bedriva verksamheten. De styrmedel som står till statens förfogande rör i första hand hur verksamheten skall utformas och dimensioneras. Den ekonomiska teorin säger däremot inget om huruvida det är staten eller någon annan som faktiskt skall producera verksamheten.

Vilket styrmedel som bör väljas beror helt och hållet på förutsättningarna i det enskilda fallet. Om inget lämpligt styrmedel kan hittas bör, enligt ekonomisk teori, staten hellre avstå från att agera än att riskera ytterligare välfärds- och effektivitetsförluster.

För en vidare diskussion om motiv för offentliga åtaganden se exempelvis "Den åttafaldiga vägen" (Molander 1999).

2.4.2 Tidigare diskussioner

Frågan om, och mer direkta motiv varför, staten bör bedriva kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet har diskuterats av bl.a. RRV och ESV i två olika rapporter.

Riksrevisionsverket redovisar i rapporten Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet (RRV 1997:61) följande övergripande motiv för varför staten bedriver kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet.

- Det finns ett behov av verksamheten hos samhället och av att staten bedriver den.
- Det finns kompetens och andra förutsättningar hos myndigheten för att bedriva en viss verksamhet.
- Verksamheten möjliggör ett effektivt resursutnyttjande hos myndigheten/staten.

Ekonomistyrningsverket redovisar i rapporten "Att styra avgiftsbelagd verksamhet" (ESV 1999:16) följande motiv eller snarare praktiska förklaringar till varför staten bedriver kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet.

1. Myndigheten bedriver anslagsfinansierad basverksamhet som ger upphov till biprodukter som efterfrågas.
2. Myndigheten behöver utföra vissa konkurrensutsatta tjänster för att upprätthålla en tillräcklig allmän kompetens inom sitt område.
3. Verksamheten är samhällsekonomiskt men inte företagsekonomiskt lönsam (över hela landet) varför den inte tillhandahålls av privata företag i en sådan omfattning eller i ett sådant

utförande som är fördelningspolitiskt önskvärt. Det måste således finnas en viss efterfrågan och en viss lönsamhet för att en kommersiell verksamhet skall överleva på sikt. Det är däremot inget motiv för varför staten också skall producera tjänsten.

2.5 Konkurrensproblem

Undersökningar och erfarenheter under främst 1990-talet visar på en rad konkurrensproblem i gränslandet mellan offentlig och privat verksamhet. Företag beklagar sig t.ex. över att de har svårt att konkurrera med offentliga aktörer som erbjuder varor och tjänster till betydligt lägre priser till följd av att verksamheten delvis sker med stöd av skattemedel.

En viktig förutsättning för en fungerande och effektiv konkurrens är att lika villkor gäller för alla, såväl privata som offentliga aktörer. Endast därigenom kan marknadens signalsystem fungera vilket resulterar i att bara den överlever som kan erbjuda de varor och tjänster som konsumenterna efterfrågar, till bästa möjliga kvalitet och till lägsta möjliga pris. Det finns dock vissa grundläggande skillnader mellan offentliga och privata aktörer som gör att de inte agerar enligt lika villkor.

Den viktigaste skillnaden är att en offentlig aktör alltid ytterst garanteras av skattemedel med den följd att den finansiella risken är mindre än i ett privat företag. Utöver att statliga bolag sällan försätts i konkurs har man ofta tillgång till billigare riskkapital med staten som upplånare. Däremot kan man ju riskera nedläggning av andra skäl. Vidare styrs inte offentliga aktörer, åtminstone inte i första hand, av rent kommersiella intressen vilket medför att det inte alltid finns något krav på vinst i verksamheten. Detta gäller dock främst myndigheterna, det torde höra till ovanligheterna att statliga bolag inte har ett vinstkrav på verksamheten. De politiska ställningstaganden som ligger till grund för den offentliga aktörens verksamhet är ytterligare en avgörande skillnad mellan offentliga och privata aktörer.

De konkurrensproblem som är direkt hänförliga till att offentliga aktörer är verksamma på konkurrensutsatta marknader kan delas in i fem olika kategorier.

1. Korssubventionering mellan anslagsfinansierade myndighetsuppgifter och avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet eller mellan monopolmarknader och konkurrensutsatta marknader.
2. Uppdragsverksamhet bedrivs tillsammans med myndighetsutövning som ger myndigheten en särställning när det gäller att ta hem uppdrag.
3. Intressekonflikter och jävssituationer t.ex. i samband med upphandling då myndigheten både agerar som beställare och anbudsgivare för ett uppdrag (stor eller dominerande inköpare).
4. Unik tillgång till strategisk, dvs. viktig eller nödvändig för att konkurrera, infrastruktur m.m. till följd av nuvarande eller tidigare monopol.
5. Konflikter i övrigt till följd av att myndigheten/verksamheten både styrs av politiska och kommersiella intressen.

Var och en för sig kan ovan nämnda faktorer leda till att konkurrensen snedvrids och en kombination av flera faktorer ökar givetvis denna risk. I många fall torde den konkurrensutsatta verksamhet som bedrivs av en myndighet dock vara av marginell **omfattning** och av mindre betydelse i ett nationellt perspektiv. På den **lokala marknaden** kan emellertid även verksamhet av liten omfattning på riksplanet och i förhållande till myndighetens totala omsättning utgöra en stor del av den lokala marknaden.

Hur mycket en offentlig aktör kan påverka konkurrensen på marknaden beror dock till syvende och sist på hur konkurrensförhållandena i övrigt ser ut på den aktuella marknaden. Det finns givetvis också en rad skillnader mellan de privata företagen på en marknad vilket kan ge det ena företaget fördelar i konkurrensen med andra. Den avgörande skillnaden är dock att alla i utgångs-

läget normalt har samma (teoretiska) möjligheter att skaffa sig dessa fördelar.

I denna rapport har vi koncentrerat oss på de faktorer som är specifika för just offentliga konkurrensutsatta aktörer och verksamheter. I rapporten redovisas en kartläggning av detta. För att också kunna uttala sig om vilka konkurrenseffekter detta har, i negativ eller positiv riktning, krävs en närmare undersökning av den aktuella marknaden.

I ett antal fallstudier har vi därför fördjupat oss i detta. Tillsammans med studier och utredningar som tidigare har behandlat dessa problem utgör de underlag för våra uttalanden i denna rapport.

3 EG:s lagstiftning

3.1 Transparensdirektivet

I följande avsnitt redogörs för innebörden i, samt bakgrunden till, kommissionens direktiv 80/726/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag, dvs. det s.k. *transparensdirektivet*. Det ursprungliga direktivet kom till i juni 1980 och har därefter varit föremål för ändringar vid ett par tillfällen. I januari 2000 har kommissionen åter kommit med ett förslag till ny lydelse av direktivet. Det senaste förslaget till ändringar beaktas och inkluderas i denna redogörelse. Vidare ligger fokus på sådant som är relevant med avseende på Statskontorets uppdrag.

Enligt EG-fördragets artikel 86.3 åläggs kommissionen att se till att medlemsstaterna inte ger sådant stöd till bl.a. offentliga företag som strider mot den gemensamma marknaden och tillämpningen av konkurrensreglerna. Ofta är dock förhållandet mellan offentliga myndigheter och offentliga företag så komplicerat att kommissionens uppgift blir svår. För att möjliggöra tillämpningen av fördraget i denna del har transparensdirektivet tillkommit så att kommissionen kan få insyn i förbindelserna mellan myndigheter och offentliga företag i respektive medlemsstater. Genom denna insyn skall det vara möjligt att skilja mellan statens roll som offentlig myndighet och dess roll som ägare.

Genom kommissionens senaste förslag har direktivets tillämpningsområde utvidgats. Från att tidigare ha omfattat endast finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag gäller nu också att myndigheterna skall säkerställa att den finansiella och organisatoriska strukturen redovisas och hålls tillgänglig enligt direktivets föreskrifter för företag som har separat redovisning.⁶

⁶ Detta har föranlett kommissionen att förslå en rubrikändring på direktivet. Rubriken lyder "Kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna

I enlighet med direktivets artikel 1.1 skall medlemsstaterna se till att finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter⁷ och offentliga företag⁸ redovisas öppet så att det framgår vilka allmänna medel som de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt tillfört de offentliga företagen samt på vilket sätt dessa medel använts. Av artikel 3 framgår vilka finansiella förbindelser som i synnerhet åsyftas:

- a) Täckande av driftunderskott.
- b) Tillskott av kapital.
- c) Amorteringsfria tillskott eller lån till förmånliga villkor.
- d) Gynnande genom avkall på vinst eller fordringar.
- e) Gynnande genom avkall på normal avkastning på utnyttjade allmänna medel.
- f) Ersättning för ekonomiska ålägganden från myndigheter.

I enlighet med direktivets artikel 1.2 skall medlemsstaterna säkerställa att den finansiella och organisatoriska strukturen i varje företag som är skyldigt att ha separat redovisning, redovisas öppet så att det framgår:

- a) Vilka kostnader och intäkter som härrör från de olika verksamheterna.
- b) Fullständiga uppgifter om de metoder genom vilka kostnader och intäkter tillskrivs och fördelas mellan olika verksamheter.
- c) Hur nettointäkterna mellan olika verksamheter används.

mellan medlemsstater och offentliga företag samt om insyn i den ekonomiska verksamheten hos vissa företag”.

⁷ Till offentliga myndigheter räknas staten, regionala och kommunala myndigheter.

⁸ Till offentliga företag räknas sådana företag över vilket de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler.

För att säkerställa den insyn som avses i artikel 1.2 skall medlemsstaterna se till att de berörda företagen:

- a) Har en separat driftsredovisning för var och en av verksamheterna.
- b) Fördelar alla kostnader och intäkter på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade redovisningsprinciper.
- c) Fastställer vilka redovisningsprinciper som ligger till grund för den separata redovisningen.

Separat redovisning är en skyldighet för varje företag som har beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter av en medlemsstat enligt artikel 86.1 i fördraget eller som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 86.2 i fördraget och som får statligt stöd i någon form (inbegripet subventioner, bidrag och ersättning) för tillhandahållandet av en sådan tjänst.

I direktivet finns ett antal begränsningsregler med avseende på artiklarna 1.1 och 1.2. Artikel 1.1 skall inte tillämpas på finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag vad beträffar tjänster utan nämnvärd inverkan på handeln mellan medlemsstater eller då det offentliga bolagets totala nettoomsättning understiger 40 miljoner euro. Artikel 1.2, beträffande insyn i den finansiella och organisatoriska strukturen hos företag som skall ha separat redovisning, skall inte tillämpas på företag som inte kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i märkbar omfattning eller vars totala nettoomsättning är lägre än 40 miljoner euro. Nytt i det senaste direktivförslaget är också att separat redovisning inte heller krävs av sådana företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter eller som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, när detta har skett under en lämplig tidsperiod efter ett öppet, genomsynligt och icke-diskriminerande förfarande.

Enligt transparensdirektivet åligger det medlemsstaterna att se till att information om finansiella förbindelser enligt artikel 1.1 hålls tillgänglig för kommissionen under fem år efter utgången av det

räkenskapsår då de allmänna medlen tillfördes det offentliga företaget. Vidare åläggs medlemsstaterna att säkerställa att information om den finansiella och organisatoriska strukturen i de företag som avses i artikel 1.2 hålls tillgänglig under fem år från och med utgången av det räkenskapsår som informationen avser. Medlemsstaterna skall när kommissionen finner det lämpligt på begäran lämna ut sådan information. Enligt direktivet skall kommissionen ej föra vidare sådan inhämtad information som omfattas av sekretess.

I enlighet med direktivets artikel 5a skall medlemsstater för tillverkande offentliga företag i tillverkningsindustrin som omsätter mer än 250 miljoner euro det senaste räkenskapsåret, till kommissionen årligen lämna årsredovisning och verksamhetsberättelse enligt definitionerna i rådets direktiv 78/660/EEG. Vidare skall meddelanden om bolagsstämma och annan relevant information lämnas. Därutöver skall följande information hållas tillgänglig i den mån det inte framgår av årsredovisningen:

- a) Tillskott av aktiekapital eller kapital som är av liknande art som aktiekapital, med uppgifter om villkoren för tillskottet.
- b) Bidrag eller bidrag med villkorlig återbetalning.
- c) Beviljade lån till företaget med angivande av räntesatser och lånevillkor.
- d) Garantier som givits av myndigheter till företaget vid lånefinansiering.
- e) Utdelning och balanserade vinstmedel.
- f) Varje annan form av statligt stöd.

4 Kartläggning av statlig konkurrensutsatt verksamhet

4.1 Inledning

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att kartlägga i vilken omfattning statliga myndigheter, affärsverk och statliga hel- eller delägda bolag bedriver kommersiell verksamhet. Kartläggningen utfördes av Statskontoret under hösten 1999 och avrapporterades till Näringsdepartementet i december samma år (Statskontoret Dnr 1999/0276).

Enligt uppdraget skall kartläggningen inriktas på områden som är av störst betydelse i ett företag- och konsumentperspektiv samt av särskild betydelse för de små företagens verksamhet. För att få en uppfattning om och ett underlag för att bedöma den statliga verksamhetens inverkan på småföretag har förekomsten av konkurrerande småföretag vid sidan om den statliga aktören identifierats. Konsumentperspektivet har däremot varit svårare att fånga upp. I någon mån kan man säga att detta beaktas genom att i första hand identifiera konkurrensutsatt verksamhet av någon omfattning. Företagar- och konsumentperspektivet behandlas i kapitel 8 och 9.

4.2 Metod

Kartläggningen bygger huvudsakligen på enkätsvar från 119 myndigheter, inklusive 4 affärsverk och 21 länsstyrelser, samt från 39 statligt hel- eller delägda bolag. Enkäten innehåller frågor som bl.a. syftar till att ta reda på om respektive myndighet eller bolag säljer något i konkurrens och i så fall hur mycket denna försäljning omsätter (se bilaga 2).

En sammanställning av enkätsvaren lämnas i bilaga 4. Av sammanställningen framgår vilka verksamheter som tillfrågade myndigheter, affärsverk och bolag bedriver på konkurrensutsatta marknader samt en uppskattning av hur mycket som omsattes i

konkurrens med andra företag under år 1998. För bolagen framgår också vilka verksamheter som bolagen bedriver i ensamställning och för myndigheter, inklusive affärsverk, redovisas myndighetens anslag, avgiftsintäkter, bidrag samt summan av dessa intäkter.

Upplysningar om branschförhållanden har även inhämtats genom intervjuer med företrädare för myndigheter och bolag, sakkunniga personer samt från årsredovisningar och annat informationsmaterial.

Ovanstående material används till att dels beräkna den ungefärliga omfattningen av statlig konkurrensutsatt verksamhet, dels till att identifiera de statliga aktörer där risken är störst för att de påverkar konkurrensen negativt på den marknad som de är verksamma på.

Uppgifter från delrapporten har kompletterats under utredningens gång.

4.3 Urval

Undersökningen omfattar statliga myndigheter, inklusive regionala och lokala myndigheter under den centrala myndigheten, affärsverken samt statliga hel- och delägda bolag. Ett visst urval har gjorts efter samråd med uppdragsgivaren. Urvalet av myndigheter har baserats på Ekonomistyrningsverkets⁹ redovisning av utvecklingstendenser för statlig avgiftsbelagd verksamhet. Ur denna förteckning har Statskontoret exkluderat myndigheter som enbart bedriver offentlighetsrättslig verksamhet. Vidare har verksamheter vars externa uppdragsintäkter uppgår till mindre än 500 000 kronor valts bort.

⁹ Ekonomistyrningsverket, Avgifter 1998 – Om avgiftsbelagd verksamhet i staten (ESV 1999:12)

Urvalet av statliga bolag har utgått från regeringens officiella redovisning¹⁰ av de statliga bolagen, med tillägg för några bolag under myndigheter och affärsverk. Statskontoret har därvid främst exkluderat holding- och utvecklingsbolag, temporära och avvecklade bolag samt stiftelseägda bolag. Myndigheter och bolag som i huvudsak är verksamma på de finansiella marknaderna ingår endast i några fall i undersökningen. Inte heller ingår, annat än i undantagsfall, aktörer inom universitets och högskoleområdet. Vilka myndigheter, bolag och affärsverk som ingår i undersökningen framgår av bilaga 3.

4.4 Bortfall

Enkäten skickades till 161 myndigheter och bolag. Samtliga har svarat på enkäten, dvs. bortfallet är 0 procent. Statskontoret har dock valt att inte redovisa tre av dessa enkätsvar i kartläggningen. Anledningen är att följande förhållanden kommit till vår kännedom efter det att enkäten skickats ut: Sveaskog bildades först år 1999 genom att vissa kommersiellt mindre attraktiva skogsområden avskildes från Assi Domän och lades i det nybildade bolaget Sveaskog. Under år 1998 ingick dock Sveaskogs verksamhet i Assi Domän. SAKAB har tagits bort på grund av att staten endast äger en (1) aktie i detta bolag, varför SAKAB inte bedöms vara intressant för kartläggningen. Vidare visade det sig att ett bolag, Swedgeo, var vilande och inte hade någon verksamhet under 1998.

4.5 Omfattningen av konkurrensutsatt verksamhet

Av kartläggningen framgår att kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet i någon form bedrivs av samtliga bolag utom ett och av ca 80 procent av de statliga myndigheter som ingår i vår undersökning. Den totala omsättningen för denna verksamhet

¹⁰ Bl.a. Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 1999

uppgick år 1998 enligt vår kartläggning till omkring 20 miljarder kronor för myndigheterna varav affärsverkens verksamhet står för drygt 13 miljarder kronor. Omsättningen för motsvarande verksamhet i de statliga bolagen uppgick till ca 240 miljarder kronor under år 1998.

Uppgifterna om hur stora belopp som kommer från konkurrensutsatt verksamhet för respektive myndighet, affärsverk och bolag är i vissa fall en grov uppskattning. Statskontoret har exempelvis inte från alla myndigheter och bolag erhållit någon uppgift om hur stor andel av de totala intäkterna som kommer från konkurrensutsatt verksamhet. Vi har i dessa fall gjort en egen bedömning av hur mycket den konkurrensutsatta omsättningen kan tänkas uppgå till baserat på kompletterande upplysningar från berörda myndigheter och bolag.

4.6 Identifiering av riskkriterier

Enligt Statskontorets bedömning indikerar vissa kriterier/omständigheter i högre grad än andra risk för att konkurrenssituationen kan påverkas negativt av att statliga myndigheter och bolag bedriver verksamhet på marknaden. De kriterier som det i detta avsnitt redogörs för har till syfte att identifiera statliga aktörer som bedöms ha större påverkan på konkurrensen än de andra statliga myndigheterna och bolagen. Två av kriterierna, de sista i vår uppräkningslista, avser endast verksamhet som bedrivs i myndighetsform. I nedanstående uppräkningslista finns siffror som hänvisar till de olika kolumnerna i tabell 1. De åtta kriterier vi har använt oss av beskrivs nedan. I tabell 1 visas dessa i sju kolumner eftersom de båda kriterierna förekommer av anslag i en verksamhet samt monopol eller ensamställning redovisas i samma kolumn.

1. *Myndigheten eller bolaget bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad*

En förutsättning för att en statligt bedriven verksamhet på en viss marknad skall kunna påverka konkurrenssituationen på denna marknad är naturligtvis att en konkurrenssituation före-

ligger, dvs. att andra aktörer vid sidan av den statliga aktören bedriver verksamhet på marknaden.

2. ***Delar av myndighetens eller bolagets verksamhet finansieras genom anslag eller offentligrättsliga avgifter***

De delar av statliga myndigheters och affärsverks verksamheter som utgörs av myndighetsutövning eller andra uppgifter inom ramen för myndighetens kärnverksamhet finansieras antingen genom anslag eller genom offentligrättsliga avgifter. Också bland de statliga bolagen förekommer verksamhet som åtminstone delvis är finansierad av statliga medel. Det föreligger därmed en risk att den konkurrensutsatta verksamheten delvis finansieras med anslagsmedel. Den statliga myndigheten, affärsverket eller bolaget har därigenom möjlighet att hålla en lägre prisnivå än sina privata konkurrenter eftersom intäkterna i den konkurrensutsatta verksamheten inte behöver ge full kostnadstäckning.

3. ***Delar av myndighetens eller bolagets verksamhet utgörs av ett lagstadgat eller faktiskt monopol.***

I de statliga myndigheter, affärsverk och bolag som inom vissa områden har ett lagstadgat eller faktiskt monopol (ensamställning) föreligger en risk att vinster i monopolverksamheten subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten. Den statliga aktören kan därigenom hålla en lägre prisnivå än sina privata konkurrenter eftersom intäkterna i den konkurrensutsatta verksamheten inte behöver ge full kostnadstäckning. Myndigheter och bolag kan också utnyttja sin ensamrätt genom att kunder som besökt myndigheten i ett myndighetsärende eller kommit för att köpa den ”monopol-skyddade” produkten samtidigt erbjuds konkurrensutsatta varor och tjänster. De privata konkurrenterna har ofta betydande marknadsföringskostnader för att söka kunder.

4. ***Storleken på den verksamhet som myndigheten eller bolaget bedriver i konkurrens med privata aktörer.***

Den verksamhet som en statlig myndighet eller ett bolag bedriver på en konkurrensutsatt marknad påverkar i högre grad

konkurrenssituationen om verksamheten är rikstäckande och omsättningen är stor.

För att välja ut de verksamheter som är av störst betydelse i ett företagar- och konsumentperspektiv har Statskontoret i denna redovisning valt att ta hänsyn till hur mycket de statliga myndigheterna och affärsverken samt de statliga bolagen omsatte i konkurrensutsatta verksamheter under år 1998. Den omsättningsgräns vi valt för att markera statliga myndigheter, affärsverk och bolag med konkurrensutsatt verksamhet av märkbar omfattning är 30 miljoner kronor.

Denna gräns skall emellertid inte tolkas så att de aktörer som bedriver konkurrensutsatta verksamheter med lägre omsättning än 30 miljoner kronor inte riskerar att medföra konkurrenssnedvridande effekter. Med gränsen avser vi endast att peka på de verksamheter där risken för konkurrenssnedvridande effekter torde vara större än i övriga fall.

5. *Den statliga myndigheten eller bolaget bedriver verksamhet inom branscher där konkurrenterna delvis består av småföretag.*

Statliga myndigheter och bolag är finansiellt uthålliga aktörer med en stark ägare. Småföretag¹¹ är ofta mer sårbara och har betydligt svårare att klara längre perioder med en vikande marknad. En statlig aktör, kanske i synnerhet en myndighet, kan också erhålla fördelar på marknaden genom att kunden uppfattar det statliga alternativet som ”tryggare” än en privat näringsidkare. Å andra sidan kan en statlig myndighet eller ett statligt bolag av vissa kunder sannolikt upplevas som ett mer byråkratiskt eller ineffektivt alternativ än privata företag. Vi gör dock bedömningen att de positiva effekterna av ett statligt ägande överväger, speciellt då kunderna huvudsakligen består av enskilda konsumenter.

¹¹ Enligt EU:s definition är företag med färre än 50 anställda att anse som småföretag.

6. ***Den statliga myndigheten eller bolaget har tillgång till strategisk infrastruktur.***

Statlig verksamhet som tidigare har bedrivits som monopol men som numera har konkurrensutsatts och i vissa fall bolagiserats har ofta fördelar jämfört med i synnerhet nyetablerade privata konkurrenter. Sådana fördelar kan utgöras av t.ex. betydande materiella tillgångar, en väl utbyggd infrastruktur eller personliga kontaktnät inom både kund- och leverantörsidan som togs över vid bolagiseringen eller följde med uppdragsverksamheten. Exempel på strategisk infrastruktur är, förutom olika resurser och anläggningar av gemensam karaktär för branschen, t.ex. järnvägar, hamnar och flygplatser även olika typer av grunddatabaser och nummerplaner.

För ett privat företag som avser att etablera sig på en sådan marknad i konkurrens med en stor statlig aktör ökar risktagandet. Det kan t.ex. vara nödvändigt med omfattande investeringar initialt för att över huvud taget etablera sig på marknaden. Genom att sådana investeringskostnader tidsmässigt ofta ligger före eventuella försäljningsintäkter ökar risktagandet då verksamheten snabbt måste uppnå en viss volym för att bli lönsam. Det kan också vara så att privata företag som etablerar sig på marknaden måste köpa tillgång till nödvändig infrastruktur från myndigheten.

Följande två kriterier avser enbart verksamhet som bedrivs i myndigheter, inklusive affärsverk:

7. ***Statliga myndigheter med myndighetsfunktioner som kan beröra de privata företag med vilka man konkurrerar.***

En statlig myndighet eller ett affärsverk med myndighetsutövande funktioner som samtidigt bedriver konkurrensutsatt verksamhet får en dubbelroll som kan vara svår att hålla isär. För en myndighet som parallellt med myndighetsutövningen bedriver t.ex. konsultverksamhet inom området kan det vara svårt att inte blanda samman rollen som myndighet med rollen som konsult vid kontakter med kunder. Om en myndighet eller ett affärsverk genom sina myndighetsbeslut dessutom kan påverka affärsvillkoren för de företag med vilka man kon-

kurrerar torde risken öka ytterligare för att denna dubbelroll skall påverka konkurrensituationen på marknaden negativt. En jävssituation kan därmed uppkomma som riskerar att påverka de myndighetsbeslut som berör konkurrerande företag.

8. ***Myndigheten har en inköpsroll på samma marknad där man bedriver konkurrensutsatt verksamhet.***

Med inköpsroll menas att myndigheten både tillhandahåller och upphandlar en viss vara eller tjänst på marknaden och uppträder således både som stor kund och som konkurrent till övriga aktörer på marknaden. En statlig myndighet eller affärsverk som är en stor inköpare riskerar att påverka konkurrensen i leverantörsledet om inte nödvändig hänsyn tas till konkurrensituationen på den aktuella marknaden vid upphandlingstillfället. Om den statliga myndigheten är inköpare och samtidigt bedriver verksamhet i konkurrens på marknaden kan myndighetens roll som inköpare påverkas av myndighetens roll som konkurrent och omvänt. En sådan dubbel myndighetsroll ökar sannolikt risken att konkurrensituationen på marknaden påverkas. Även om också statliga bolag kan vara stora inköpare är det inte sannolikt att de i någon större utsträckning köper samma varor och tjänster som de producerar.

Vilka av dessa omständigheter som föreligger för de olika statliga verksamheterna som ingår i kartläggningen redovisas i tabell 1 nedan.

Samtliga myndigheter och statliga bolag där vi funnit att sådana omständigheter föreligger som kan påverka konkurrensituationen på marknaden har erhållit en x-markering i respektive kolumn. Avsikten med kartläggningen är, som tidigare nämnts, att identifiera i vilken utsträckning statliga bolag bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Med anledning av denna fokusering har de myndigheter, affärsverk och bolag som uppgivit att man inte bedriver konkurrensutsatt verksamhet inte heller fått markeringar i övriga kolumner.

Tabell 1 Sammanställning av konkurrenspåverkande omständigheter för statliga aktörer

Förklaring av kolumnerna:

1. (x) = Myndigheten är enbart verksam med försäljning av information, som har anknytning till myndighetens huvuduppgift, i form av t.ex. kurser och publikationer. Sådana informationstjänster är inte (helt) utbytbara och således inte konkurrensutsatta i vanlig mening.
2. Delar av verksamheten är anslagsfinansierad eller bedrivs som formellt eller faktiskt monopol. Se bilaga 3.
3. Intäkterna från den konkurrensutsatta verksamheten översteg 30 miljoner kronor 1998. Se bilaga 3.
4. Med småföretag menas här företag som har färre än 50 personer anställda.
5. Viktig eller nödvändig infrastruktur anläggningar, databaser m.m. av gemensam karaktär för branschen och för möjligheten att konkurrera.
6. Delar av verksamheten består av myndighetsutövning. Kolumnen gäller endast myndigheter, inklusive affärsverk.
7. Myndigheten köper varor eller tjänster på samma marknad där de konkurrerar. Kolumnen gäller endast myndigheter, inklusive affärsverk.

	1	2	3	4	5	6	7
Statliga myndigheter, affärsverk och bolag	Säljer något i konkurrens	Anslag och/eller ensamställning	Intäkter > 30 mkr i konkurrens	Konkurrerar med småföretag	Myndighetsutövning	Strategisk infrastruktur	Inköpsroll

AB och (Bolag) = statligt bolag, övriga är myndigheter och affärsverk

AmuGruppen AB	x		x	x			
Apoteket AB	x	x	x	x			
Arbetskyddsstyrelsen	(x)	x	x	x	x		
Arbetsgivarverket							
Arbetslivsinstitutet							
Arbetsmarknadsstyrelsen	x	x	x	x	x		
Arkitekturmuseum	x	x		x			
AssiDomän AB (inkl. Sveaskog AB)	x		x				
Banverket	x	x	x	x	x	x	x
AB Bostadsgaranti	x						
Boverket	x	x		x	x		
Brottsförebyggande rådet							
Brottsoffermyndigheten							
Byggforskningsrådet							
Celsius AB	x		x				
Datainspektionen	(x)	x		x	x		
Domstolsverket	x	x		x	x		
Ekonomistyrningsverket	x	x	x		x		
Elsäkerhetsverket							
Exportkreditnämnden							
Finansinspektionen	x	x			x		
Fiskeriverket	x	x	x	x	x		
Flygtekniska försöksanstalten	x	x	x				x
Folkhälsoinstitutet	(x)	x					
Fortifikationsverket	x	x	x	x			
Försvarets forskningsanstalt	x	x	x	x			x
Försvarets materielverk	x	x		x	x		
Försvvarshögskolan							
Försvarmakten	x	x	x	x	x		
Glesbygdverket							
AB Göta kanalbolag	x	x		x			
Handelsflottans kultur- och fritidsråd	x	x		x			
Handikappombudsmannen							

Statliga myndigheter, affärsverk och bolag

	1	2	3	4	5	6	7
	Säljer något i konkurrens	Anslag och/eller ensamställning	Intäkter > 30 mkr i konkurrens	Konkurrerar med småföretag	Myndighetsutövning	Strategisk infrastruktur	Inköpsroll
AB och (Bolag) = statligt bolag, övriga är myndigheter och affärsverk							
Höskoleverket	x	x			x		
Kammarkollegiet	x	x	x	x	x		
Kasernen Fastighets AB							
Kemikalieinspektionen	(x)	x		x	x		
Konjunkturinstitutet	x	x					
Konkurrensverket	(x)	x					
Konsumentverket	x	x			x		
Kriminalvårdsverket	x	x	x	x	x	x	
Kungliga Dramatiska Teatern AB	x	x	x				
Kungliga Operan AB	x	x	x				
Kustbevakningen	x	x		x	x		
Lantmäteriverket	x	x	x	x	x	x	x
Livruckammaren/Skokloster/Hallw	x	x		x		x	
Luftfartsverket	x	x	x	x	x	x	x
Luossavaara Kiirunavaara AB, LKAB	x		x				
Läkemedelsverket	x	x			x		
Länsstyrelserna (21 stycken)	x	x	x	x	x		x
Nationalmuseum	x	x		x		x	
Naturhistoriska	x	x		x		x	
Naturvårdsverket	x	x		x	x		
Nordbanken Holding AB/MeritaNordbanken	x		x				
Norrland Center AB	x			x			
NUTEK	x	x		x	x		
Patent- och registreringsverket	x	x		x	x		
Polisväsendet	x	x	x	x	x		
Posten AB	x	x	x	x		x	
Riksantikvarieämbetet	x	x	x	x	x		
Riksarkivet	x	x		x	x	x	
Riksförsäkringsverket	x	x			x		
Riksgäldskontoret	x	x					
Riksrevisionsverket	x	x			x		
Riksutställningar	x	x		x			
Riksåklagaren							
Rådet för arbetslivsforskning							
Rättsmedicinalverket	x	x	x	x			
Samhall AB	x	x	x	x			
SAS Gruppen (Bolag)	x		x			x	
Sida	x	x		x			
Sjöfartsverket	x	x	x	x	x	x	x
Skatteförvaltningen, inkl. KFM	x	x			x		
Skogs- och jordbrukets forskningsråd							
Skogsvårdsorganisationen	x	x	x	x	x		
SMHI	x	x	x	x		x	
Smittskyddsinstitutet	x	x			x		
Socialstyrelsen	x	x			x		
SOS Alarm Sverige AB	x	x	x				
Specialfastigheter Sverige AB	x	x	x				
Sprängämnesinspektionen	(x)	x		x	x		
Statens beredning för utv. av medicinsk teknik	(x)	x					
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB	x		x				
Statens energimyndighet	x	x		x			
Statens fastighetsverk	x	x	x			x	
Statens geotekniska institut	x	x		x			
Statens historiska museer	x	x		x		x	
Statens institut för psykosocial miljömedicin							
Statens institutionsstyrelse							
Statens invandrarverk							
Statens jordbruksverk	x	x	x	x	x		x
Statens järnvägar	x	x	x	x		x	

Statliga myndigheter, affärsverk och bolag

	1	2	3	4	5	6	7
	Säljer något i konkurrens	Anslag och/eller ensamställning	Intäkter > 30 mkr i konkurrens	Konkurrerar med småföretag	Myndighetsutövning	Strategisk infrastruktur	Inköpsroll
AB och (Bolag) = statligt bolag, övriga är myndigheter och affärsverk							
Statens konstråd							
Statens kulturråd	(x)	x					
Statens kärnkraftsinspektion	x	x			x		
Statens livsmedelsverk	x	x		x	x		
Statens pensionsverk	x	x	x				
Statens räddningsverk	x	x		x	x		
Statens sjöhistoriska museum	x	x		x		x	
Statens skolverk	(x)	x			x		
Statens strålskyddsinstitut	x	x		x	x		
Statens utsädeskontroll	x	x		x	x		
Statens veterinärmedicinska anstalt	x	x	x	x	x		
Statens Väg- och Baninvest AB	x	x		x			
Statens väg- och transportforskningsinstitut	x	x	x	x			
Statistiska centralbyrån	x	x	x	x	x	x	
Statliga Akademiska Hus AB	x	x	x				
Statskontoret	x	x	x				
SWEDAC	x	x	x				
Swedesurvey AB	x		x				
Swedfund International AB	x		x				
AB Svensk Bilprovning, ASB	x	x	x	x			
AB Svensk Exportkredit, SEK	x		x				
Svenska institutet							
Svenska kraftnät, Affärsverket	x	x	x		x	x	
Svenska Lagerhus AB	x	x	x				
Svenska Rymdaktiebolaget (Bolag)	x	x	x				x
Svenska Skeppshypotekskassan (Bolag)	x	x	x				
Svenska Skogsplantor AB	x		x				
AB Svenska Spel	x	x	x				
Sveriges geologiska undersökning	x	x		x	x	x	
Sveriges lantbruksuniversitet	x	x	x	x			
Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB	x	x	x				
Sveriges Rese- och Turistråd AB	x	x	x	x			
Systembolaget AB	x	x	x	x			
Telia AB	x	x	x	x			x
Teracom (Svensk Rundradio) AB	x	x	x				x
Totalförsvarets pliktverk	x	x	x	x	x		
Tullverket	x	x			x		
AB Tumba Bruk	x	x	x				
Ungdomsstyrelsen							
V & S Vin & Sprit AB	x		x	x			
Vasakronan AB	x		x	x			
Vasallen AB	x		x				
Vattenfall AB	x	x	x	x			x
Verket för högskoleservice	x	x		x			
Vägverket	x	x	x	x	x		x
Överstyrelsen för civil beredskap							

4.7 Identifiering av myndigheter och bolag i "riskzonen"

Om flera av ovanstående kriterier samtidigt är uppfyllda för en statlig aktör ökar risken för att den statligt bedrivna verksamheten skall påverka konkurrenssituationen på marknaden, i synnerhet för små företag. För att identifiera de verksamheter där denna risk torde vara störst har vi valt att skilja ut de statligt bedrivna verksamheter som uppfyller de fyra första kriterierna.

Kartläggningen visar därvid att verksamheten i 25 av de 99 myndigheterna (vi har då räknat de 21 länsstyrelserna i landet som en (1) myndighet) uppfyller samtliga dessa fyra kriterier. För de statliga bolagen gäller att 8 av de 39 statliga bolag som ingår i kartläggningen uppfyller kriterierna. För några av myndigheterna är dessutom kriterium 5,6 och 7 uppfyllda och för vissa bolag är även kriterium 5 uppfyllt. I dessa fall torde rimligtvis risker för att konkurrensen på marknaden påverkas öka ytterligare.

De myndigheter och bolag vars konkurrensutsatta verksamheter genom denna urvalsmetod medför en ökad risk för att konkurrenssituationen på marknaden skall påverkas är följande:

Myndigheter, inklusive affärsverk:

Arbetsmarknadsstyrelsen
Banverket
Fiskeriverket
Fortifikationsverket
Försvarets forskningsanstalt (FOA)
Försvarmakten
Kammarkollegiet
Kriminalvårdsverket
Lantmäteriverket
Luftfartsverket
Länsstyrelserna
Polisväsendet
Riksantikvarieämbetet
Rättsmedicinalverket

SMHI
Sjöfartsverket
Skogsvårdsorganisationen
Statens jordbruksverk
Statens järnvägar (SJ)
Statens veterinärmedicinska anstalt
Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)
Statistiska centralbyrån (SCB)
Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)
Totalförsvarets pliktverk
Vägverket

Bolag:

Apoteket AB
Posten AB
Samhall AB
AB Svensk bilprovning
Sveriges Rese- och Turistråd AB
Systembolaget AB
Telia AB
Vattenfall AB

4.8 Kommentarer till resultatet av kartläggningen

Det är väsentligt att framhålla att resultatet från kartläggningen inte ger något besked om hur mycket eller på vilket sätt marknadens effektivitet påverkas av den statliga närvaron. Kartläggningen skall endast ses som ett underlag för att identifiera de marknader där risken för konkurrenspåverkande effekter till följd av statligt bedriven verksamhet torde vara större än i övriga fall.

Huruvida verksamheten verkligen har en konkurrenspåverkande effekt i praktiken beror dels på bl.a. hur myndighetens respektive bolagets verksamhet är organiserad, dels på de närmare konkurrensförhållandena på den aktuella marknaden.

För många av myndigheterna och för några statliga bolag gäller att den verksamhet som den statliga aktören bedriver på de olika varu- och tjänstemarknaderna ofta är, var och en för sig, av relativt liten omfattning. Åtminstone om man ser det utifrån myndighetens totala omsättning och/eller utifrån den totala omsättningen för den aktuella varan eller tjänsten på hela den svenska marknaden. På den lokala marknaden och i konkurrens med små företag kan däremot samma verksamhet vara helt dominerande på marknaden.

För att kunna analysera och bedöma de faktiska effekterna av statlig konkurrensutsatt verksamhet krävs närmare studier av de enskilda marknaderna. Statskontoret har för ett urval av verksamheter genomfört sådana studier. Resultatet av studierna refereras i kapitel 5 och fallstudierna presenteras i sin helhet i rapportens Del II – Fallstudier (2000:16A).

Därutöver har Statskontoret tagit del av andra rapporter, granskningar, studier och dylikt som behandlar frågan om statlig konkurrensutsatt verksamhet. Dessa rapporter refereras i kapitel 6.

I kapitel 7 presenteras i korta ordalag de statliga aktörer som är identifierade att befinna sig i "riskzonen" (se avsnitt 4.7) och som inte behandlas i kapitel 5 eller 6.

5 Egna fallstudier av verksamhet i ”riskzonen”

Nedan presenteras i sammanfattning de fallstudier som Statskontoret genomfört. Alla fallstudier återfinns i rapportens Del II – Fallstudier (2000:16A). Statskontorets förslag sammanfattas kort i rutan nedan.

Skogliga tjänster

- Gör en översyn av skogspolitiken och dess medel
- Definiera och reglera skogsvårdsmyndigheternas uppdragsverksamhet

Byggande och underhåll av järnvägar

- Förbjud Banverket att konkurrera på externa marknader så länge som verket inte är helt konkurrensutsatt
- Konkurrensutsätt hela Banverkets produktionsverksamhet enligt följande
 - bolagisera BV Projektering och Industridivisionen nu
 - förbered en bolagisering BV Produktion

Förmedling av arbetskraft

- Definiera tydligare den offentliga arbetsförmedlingens roll och verksamhetsområden
- Anbudsupphandla i lämpliga delar statens behov av förmedlings- och rekryteringstjänster som riktar sig mot långtidsarbetslösa och andra svaga grupper på arbetsmarknaden
- Gör en översyn av regler och praxis avseende t.ex. anställningsformer så att samma gäller för såväl privat som offentlig arbetsförmedling

Geografisk information

- Bolagisera Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet inom både Metria och de regionala lantmäterimyndigheterna,
- Klargör gränsdragningen mellan fastighetsekonomisk verksamhet och den form av uppdragsverksamhet som anses lämplig att bedrivas i statlig regi
- LMV bör upphandla all uppdragsverksamhet i konkurrens

Marina miljöundersökningar

- Förbjud statliga aktörer att bedriva sådan kommersiell verksamhet som inte är nödvändig för utförande av myndighetens kärnuppgifter
- För kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet som är nödvändig för myndighetens kärnuppgifter bör krav på ekonomisk åtskillnad gälla
- Definiera centrala begrepp som t.ex. uppdragsverksamhet och upprätta en konkurrenspolicy och strategi i myndighetsinstruktioner och/eller affärsplaner
- Gör en översyn av policyn för uppdragsverksamhet och -forskning inom högskolor
- Ge ett tilläggsuppdrag till Bisysseutredningen att ur ett konkurrensperspektiv se över bisysslereglerna för anställda inom högskolor i syfte att definiera begränsningarna i rätten att bedriva bisysslor
- Reglera kommersiellt utnyttjande av institutionsresurser för både institutioner, samverkansorganisationer (institution/industri) och s.k. ”professorsbolag”.

5.1 Marknaden för skogliga tjänster

Konsulten Lila Ericsson har på Statskontorets uppdrag genomfört en fallstudie om konkurrensvillkoren för statliga och privata aktörer på marknaden för skogliga tjänster. I det följande refereras resultatet av studien, konsultens bedömning samt Statskontoret slutsatser och förslag med anledning av fallstudien.

5.1.1 Marknaden och tjänsten

Med skogliga tjänster avses t.ex. röjning, plantering, skogsbruksplanläggning, markberedning, stämpling och värdering. En allt större del av de skogliga företagens verksamhet omfattar numera också rådgivning och utbildning.

Basen för skogsnäringen är skogen som skall skötas och vårdas för att ge bästa möjliga avkastning. Skogsvårdslagen (1979:429) stadgar att lagens två mål, produktionsmålet och miljömålet, skall vara jämställda i skötseln av skogen. Skogspolitiken bygger i hög grad på frivillighet och efter att lagen ändrats 1994 gäller de krav som lagen ställer en miniminivå för hur skogsskötseln skall genomföras. Före lagändringen gällde t.ex. vissa specificerade krav på t.ex. röjning och gallring av skog, numera ligger i stor utsträckning ansvaret för skötseln av skogen i enlighet med skogsvårdslagen på skogsägarna. Skogsvårdsorganisationen, dvs. Skogsstyrelsen och de regionala skogsvårdsstyrelserna, har emellertid tillsynsansvaret för efterlevnaden av skogsvårdslagen samt rätten att meddela föreskrifter om vård och skötsel av skogen.

En del av skogsmarken sköts av skogsägarna själva men merparten av de skogliga tjänsterna utförs av de stora skogsbolagen, större och mindre sammanslutningar av skogsägare, s.k. skogsägarföreningar, andra större och mindre skogliga företag. Den statliga skogsvårdsorganisationen är en betydande tjänsteproducent på marknaden.

Den geografiska marknaden för skogliga tjänster är lokal, till stor del beroende på att transportkostnaderna gör det svårt att konkurrera över större avstånd.

5.1.2 Skogsvårdsorganisationen

Skogsvårdsorganisationen (SVO) består av centralmyndigheten Skogsstyrelsen (SKS) och de 11 regionalt placerade skogsvårdsstyrelserna (SVS). SVS är i sin tur indelade i 95 olika distrikt över hela landet. SVOs huvuduppgift är att verka för att skogsnäringen utvecklas enligt den beslutade skogspolitiken. De skogspolitiska målen är emellertid högre satta än de krav som skogsvårdslagen ställer upp.

SVO har både myndighetsuppgifter inklusive myndighetsutövning och uppdragsverksamhet, den förra finansieras med anslag och den senare med avgifter som skall motsvara självkostnaden. År 1998 stod uppdragsverksamheten för ca 46 procent av SVOs totala omsättning. Inom ramen för uppdragsverksamheten bistår SVO också arbetsmarknadsmyndigheterna i planering och genomförande av sysselsättningsskapande åtgärder, t.ex. i form av skogsvårdande arbeten som utförs av arbetslösa och som efterfrågas av skogsbruket. Av uppdragsverksamheten stod arbetsmarknadsprojekten, baserat på antalet tjänstgöringsdagar, för ca 43 procent år 1998.

SVO ser uppdragsverksamheten som ett medel för att uppnå de skogspolitiska målen. Myndigheten har formulerat en egen policy där motiven med uppdragsverksamheten bl.a. anges vara att den förbilligar myndighetsverksamheten och ger organisationen den storlek som krävs för en lokal förankring, att angelägna åtgärder blir utförda, att kompetensen upprätthålls och ger kontakttillfällen med skogsbruket samt att tjänsterna efterfrågas av skogsägarna och andra. Enligt policyn får SVS dock inte åta sig förvaltningsuppdrag, dvs. där skogsägaren överlåter hela skötseln av skogen och beslutar om t.ex. virkesförsäljning. En anledning till detta är att SVO inte anser det lämpligt att organisationen agerar på virkesmarknaden.

5.1.3 Konkurrensproblem

Myndighetsuppgifter och myndighetsutövning tillsammans med uppdragsverksamhet

SVO bedriver uppdragsverksamhet i samma organisation som myndighetsuppgifter inkl. myndighetsutövning. Förutom att den dubbla rollen skapar ett allmänt trovärdighetsproblem som bl.a. yttrar sig i att företagen inte uppfattar sig konkurrera på lika villkor som SVO så ger det upphov till följande konkreta konkurrensproblem.

- Myndighetsuppgifter, som t.ex. rådgivnings- och informationsverksamhet men också myndighetsutövning inom ramen för tillsynsverksamheten, ger SVO en direkt försäljningskanal till skogsägare och andra kunder. Ett exempel är då SVS skickar ut en uppmaning rubricerat ”Råd och anvisningar” om att återplantera skog till skogsägarna åtföljt av en blankett som informerar om vilka planteringstjänster man samtidigt kan beställa från myndigheten.
- SVO har bättre tillgång till information om det framtida behovet av skogsskötsel. Registerinformation om t.ex. fastighetsägare och inventeringsresultat är visserligen offentlig och alla som vill kan få tillgång till dem, men man bör vara insatt i hur de kan användas för att själv kunna hämta användbar information ur dessa. Företagen finner sig ofta vara i en besvärlig situation när de måste be konkurrenten om denna information.
- SVO utövar myndighet när det gäller vissa tjänster som man erbjuder i uppdragsverksamheten, vilket kan ha en etableringshämmande effekt. När SVO t.ex. är den som erbjuder stämpling av skog som skall avverkas och säljas, ett jobb som man samtidigt har tillsynsansvaret för och skall kontrollera, avskräcks sannolikt konkurrenter från att lämna anbud om samma jobb.

Subventioner med hjälp av direkta eller indirekta anslag

* Arbetsmarknadspolitiska projekt

SVO deltar i arbetsmarknadspolitiska projekt och utför inom ramen för denna verksamhet olika uppdrag åt Arbetsmarknadsmyndigheterna. SVSs deltar här såväl i planering som genomförande av projekten, som t.ex. kan vara röjnings och gallringsarbeten med hjälp av arbetslösa som finansieras med arbetsmarknadspolitiska medel. SVS uppdrag i genomförandefasen avser att ansvara för utbildning, arbetsledning och tillsyn. Även om omfattningen på dessa uppdrag har minskat avsevärt under senare år till följd av en viss ändring i den arbetsmarknadspolitiska inriktningen utgör dessa uppdrag fortfarande den största delen av SVOs uppdragsverksamhet.

- Skogsvårdande uppdrag som erbjuds ”gratis” eller till starkt subventionerade priser till skogsägarna skapar undanträngningseffekter på marknaden och ger SVO en från konkurrens skyddad sektor i sin uppdragsverksamhet.
- I den mån sådana tjänster upphandlas i konkurrens har konkurrerande företag i praktiken små eller inga möjligheter att konkurrera om uppdragen eftersom de måste ta ut fullt pris för sina arbetskraftskostnader. Om upphandling av sådana tjänster överhuvudtaget förekommer har dock inte framkommit i fallstudien.

* Fördelning av overhead-kostnader

Det finns vidare en risk att den anslagsfinansierade myndighetsverksamheten subventionerar den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. Uppdragsverksamheten utförs t.ex. inte åtskild från myndighetsverksamheten och indirekta kostnader från t.ex. administration, registerinformation etc. skall för respektive verksamhet fördelas enligt en fördelningsnyckel och prissättas till sin självkostnad. Det förekommer att en och samma tjänsteman, vid ett samma besök utför såväl myndighetsrelaterade arbeten som tjänster inom uppdragsverksamheten. I dessa fall borde alltså

gälla att även direkta kostnader som t.ex. löne- och resekostnader delas mellan den konkurrensutsatta och den icke konkurrensutsatta verksamheten. Det går dock inte att med hjälp av SVOs redovisning uttala sig om i vilken mån de totala kostnaderna i den konkurrensutsatta verksamheten täcks av avgifter från uppdragen eller inte. Oavsett om så är fallet torde det innebära att uppdragsverksamheten belastas med lägre löne- och resekostnader, eftersom dessa fördelas på två olika verksamheter.

- Självkostnadsprissättning innebär att verksamheten inte belastas med vinstkrav och SVO kan därmed, teoretiskt sett, ta ut ett lägre pris än konkurrenterna. Om så är fallet saknas redan i grunden förutsättningar för en konkurrens på lika villkor med privata företag.
- Enligt fallstudien ligger SVOs priser snarast i paritet med eller över konkurrenternas priser vilket SVO förklarar med att verksamheten har högre kostnader än företagen. Om korssubventionering överhuvudtaget förekommer är det i så fall uppdragsverksamheten som subventionerar myndighetsverksamheten. Fallstudien ger inget underlag som kan förklara varför SVO har högre verksamhetskostnader än andra. En möjlig orsak skulle kunna vara att SVO erbjuder högre kvalitet i sina tjänster, t.ex. i form av man kan använda mer personal för ett visst uppdrag, utan att behöva ta ut ett högre pris om delar av kostnaden kan belastas myndighetsuppgifterna. Också detta skulle emellertid innebära att man har en konkurrensfördel när det gäller att ta hem uppdrag. En annan förklaring till de högre kostnaderna kan vara att SVOs verksamhet är mindre effektiv än de privata företagens.

5.1.4 Konsultens bedömning

Genomgående i fallstudien har varit det trovärdighetsproblem som uppstår i SVOs myndighetsroll till följd av att SVO har dubbla roller både som myndighet och som kommersiell aktör. De konkurrensproblem som framkommit i studien rör också i första hand denna dubbla roll som ger SVO ett försprång när det

gäller att ta hem uppdrag från faktiska och potentiella kunder. Det gäller t.ex. myndighetens direkta försäljningskanal till skogsägare och andra kunder genom bl.a. tillsyns- och informationsverksamheten, insynen i planering och bättre tillgång till information om framtida behov av skogsvård samt möjligheten att erbjuda tjänster genom att delta i arbetsmarknadspolitiska projekt. Trots att uppdragsverksamheten minskat i omfattning kvarstår konkurrensproblemen som enligt konsulten inte kan lösas med mindre än att SVO upphör med uppdragsverksamheten eller att uppdragsverksamheten avskiljs från organisationen. Det skulle emellertid medföra att skogspolitiken inte kan genomföras med samma medel som idag.

Konsulten pekar emellertid på att förutsättningarna för uppdragsverksamheten är andra idag än år 1992 då den skogspolitiska kommittén behandlade den skogliga uppdragsverksamheten. Det gäller bl.a. följande.

- Uppdragsverksamheten har stadigt minskat och därmed dess betydelse som skogspolitiskt medel.
- Uppdragsverksamheten har ej utvecklats på det sätt som förutskickades i den skogspolitiska kommitténs betänkande.
- Ett ökande antal små skogliga företag minskar behovet av SVS som tillhandahållare av skogliga tjänster.
- Svenska Skogsplantor AB (helägt av staten) erbjuder numera de flesta skogliga tjänster.

5.1.5 Statskontorets slutsatser och förslag

SVO har uppgifter som omfattar både myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Den dubbla rollen utgör grunden för flera av de olikheter i konkurrensförutsättningar och konkurrensproblem som framkommit i studien.

SVO ser uppdragsverksamheten som ett skogspolitiskt medel som skall medverka till att de skogspolitiska målen kan nås.

Frågan är om sådana tjänster som SVO har prioriterat, t.ex. markberedning, stämpling och miljöuppdrag åt AMV också kan betraktas som tjänster som "är centrala för skogspolitiken" och som myndigheten därför, enligt 1999 års regleringsbrev, bör erbjuda. I regeringens direktiv att öka uppdragsverksamheten på skogspolitiskt centrala områden pekas t.ex. endast skogsbruksplanläggningen ut som en sådan uppdragstjänst. Det kan dock ifrågasättas i vilken utsträckning själva uppdragsverksamheten i den utformning den har idag, verkligen kan bidra till att mål om en viss standard och takt i skogsskötseln kan uppnås. Hittills har uppsatta mål inte nåtts. Däremot kan uppdragsverksamheten sannolikt tjäna som ett intäktsstillskott för SVO och ett sätt att upprätthålla en större organisation än nödvändigt för att möta målen.

Konsultens allmänna intryck är att de skogliga företagen inte uppfattar SVO som någon stor, dvs. till marknadsandelen dominerande, konkurrent. Samtidigt pekar rapporten på en rad konkurrensproblem som, för de företag som vittnar därom, har en avgörande betydelse för företagets möjlighet att etablera sig, konkurrera och expandera. Detta pekar på att det inte är en dominerande ställning i vanlig bemärkelse som avgör huruvida en offentlig aktör kan störa konkurrensen på en marknad eller inte. Det faktum att konkurrensproblemen verkar vara störst i sådana distrikt där SVS faktiskt har en dominerande andel av marknaden talar samtidigt för att en dominerande statlig aktör har en negativ inverkan på konkurrensen.

Statskontoret föreslår mot denna bakgrund följande.

- *Gör en översyn av skogspolitiken och dess medel*

Statskontoret föreslår att en utredning tillsätts med uppgift att se över skogspolitiken och dess medel. Mot bakgrund av de ändrade förutsättningar för uppdragsverksamheten som redovisats i fallstudien bör myndighetens roll i första hand inriktas på att mer ägna sig åt tillsyn och kontroll och mindre åt att producera sådana tjänster som kan fås på den privata marknaden.

- *Definiera och reglera SVS uppdragsverksamhet*

I den mån kommersiella skogliga tjänster redan erbjuds av AB Skogsplantor eller av privata företag bör SVS inte bedriva verksamheten alls. I syfte att begränsa konkurrenssnedvridningen på marknaden för skogliga tjänster föreslår Statskontoret att SVS kvarvarande uppdragsverksamhet definieras närmare och regleras. Den kommersiella verksamhet som SVS fortsatt skall bedriva och som sker i konkurrens med andra bör särskiljas organisatoriskt och förläggas till ett eget bolag.

5.2 Marknaden för byggande, drift och underhåll av järnvägar

Konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) har på Statskontorets uppdrag genomfört en fallstudie om konkurrensvillkoren för statliga och privata aktörer inom byggande och underhåll av järnvägar. Här refereras resultatet av studien samt Statskontorets slutsatser och förslag med anledning av fallstudien.

5.2.1 Marknaden och tjänsten

Järnvägsmarknaden i Sverige består i allt väsentligt av statliga järnvägar som Banverket (BV) förvaltar. Därutöver finns omkring 600 mindre banhållare som äger och nyttjar främst industri-spår. På den externa järnvägsmarknaden utanför BV finns även andra typer av banhållare, t.ex. Storstockholms lokaltrafik, Svedab och Arlandabanan Projekt AB, de båda senare statliga bolag som äger järnvägen över Öresund respektive Arlandabanan. Den totala järnvägsmarknaden för byggande och underhåll omsätter totalt ca 9 800 miljoner kronor, varav marknaden inom BVs järnvägsnät står för ca 8 700 miljoner kronor och den externa för ca 1 100 miljoner kronor.

Marknaden består av följande delmarknader:

- Byggande av banvall, dvs. den underbyggnad som spåren läggs på inklusive broar och tunnlar. Denna marknad är helt konkurrensutsatt och BV upphandlar allt arbete av främst större byggföretag och av mindre underentreprenörer.
- Byggande av spår, signaler och kontaktledningar, s.k. järnvägsspecifikt arbete eller "BEST-arbete". Inom BV sker detta arbete till drygt 80 procent i egen regi av Industridivisionen inom BV. Resten upphandlas i konkurrens mellan Industridivisionen och större privata bygg- och banläggningsföretag.
- Drift och underhåll av järnvägar. Nästan allt drift- och underhållsarbete inom BV utförs, utan föregående upphandling, av BVs egen utförarenhet, BV Produktion. Visst externt arbete utförs dock som underentreprenader för BV Produktion. Entreprenörerna är i huvudsak desamma som på BEST-området. Dessutom finns ett antal mindre entreprenörer som utför mindre underhållsarbete längs banvallen.
- Projektering av järnvägar. Projekteringsarbeten utförs i relativt stor utsträckning av externa teknikkonsultföretag, stora och små, dock främst i form av underentreprenader för regionerna eller för BVs utförarenhet BV Projektering. Endast en mindre del, eller omkring 25 procent, av de projekteringsarbeten som upphandlas av BV, centralt, främst s.k. byggstyrningsuppdrag, är dock konkurrensutsatt. Resten utförs av BV Projektering. BV Projektering deltar med anbud också om byggstyrningsuppdragen.

5.2.2 Banverket (BV)

BV är central förvaltningsmyndighet med ansvar för Sveriges järnvägstrafik. Statens övergripande mål för BVs verksamhet är att tillhandahålla en konkurrenskraftig, kundanpassad och trafik-säker infrastruktur för järnvägens operatörer med hänsyn till miljö och regional balans. Verket skall tillgodose samhällets och kundernas krav på ett järnvägstransportsystem som är effektivt,

tillgängligt, framkomligt, trafiksäkert och miljöanpassat. I uppdraget ingår att ansvara för statens spåranläggning samt ansvaret för trafikledning liksom fördelning av spårkapacitet till järnvägens operatörer.

BV är uppdelat i en beställardel (fem banregioner samt BV Tele nät) och en produktionsdel (fem utförarenheter; BV Produktion, Industridivisionen, BV Projektering, BV Data och Banskolan). Dessutom finns inom BV, Tågtrafikledningen (TL) som bl.a. beslutar om banfördelning samt Järnvägsinspektionen (JI) som bl.a. ger tillstånd för spårtrafik, godkänner fordon och spåranläggningar samt utövar tillsyn över att fastställda säkerhetsnormer följs.

Endast en mindre del av marknaden inom BVs järnvägsnät är konkurrensutsatt. Baserat på uppskattningar från BV kan den totala andelen uppskattas till omkring 40 procent. Uppgiften avser dock endast arbeten som beställs av BV centralt. När det gäller det arbete som utförs på beställning av BV har de egna utförarenheterna option på att utföra arbetena. De arbeten som inte kan tas av BV upphandlas i konkurrens. I vissa fall är också BV utförarenheter med och konkurrerar om arbeten för BV. Det gäller t.ex. byggstyrningsuppdrag inom ramen för projekteringsverksamheten. Den externa marknaden, där banhållare med industrinät och andra banhållare beställer arbeten, är till övervägande delen eller mer än 90 procent konkurrensutsatt. BVs utförarenheter konkurrerar även om dessa jobb.

5.2.3 Konkurrensproblem

ÖPwC har i sin rapport bedömt om konkurrensvillkoren är likvärdiga mellan BVs utförarenheter och privata företag med avseende på 1) BVs upphandling, 2) BVs styrning och organisation och 3) faktiska konkurrensvillkor som finansiella villkor, fysiska etableringsvillkor och informationsvillkor.

Upphandling

Banverkets upphandlingar har enligt konsulten vissa brister, som dock inte bedöms vara stora. ÖPwC ifrågasätter dock om upphandling av spårlägningsarbeten och byggande av banvall till alla delar är affärsmässiga, bl.a. med avseende på att en del av de krav som ställs på entreprenören måste anses vara diskriminerande.

Styrning och organisation

Beträffande Banverkets styrning och organisation av verksamheten bedömer ÖPwC att den ger begränsat stöd för att åstadkomma åsyftad kostnadseffektivisering och konkurrensneutralitet. Bedömningen grundas på följande förhållanden.

- Beställar- och utförarenheterna är inte tillräckligt väl separerade från varandra.
- Beställarenheterna har en varierande förmåga att självständigt bedöma behov, genomföra upphandling och säkerställa konkurrensneutralitet.
- Spelreglerna för konkurrensutsättning och interna köp av egen verksamhet främjar inte konkurrens och kostnadseffektivitet. Den omfattande optionsrätt som utförarenheterna har på arbeten för Banverket ger dessa en skyddad marknad från konkurrens som begränsar kostnads- och effektivitetstrycket. Att interna arbeten dessutom utförs på löpande räkning ger en uppenbar risk för kostnadsfördyringar i verksamheten.

Konkurrensvillkor

ÖPwC bedömer, med reservation för att endast ett bokföringsår har undersökts, att de **finansiella villkoren** med avseende främst på avkastningskrav, soliditet och vinstmarginaler inte är helt likvärdiga. Man pekar bl.a. på att vinstmarginalerna för externa uppdrag i huvudsak var sämre än för interna uppdrag vilket indikerar lägre priser i den externa verksamheten än i den interna. ÖPwC konstaterar också att redovisningen inte ger någon grund för att uttala sig om verksamheten bär sina kostnader eller ej.

Beträffande *etableringsvillkoren* konstaterar ÖPwC att de privata entreprenörerna har något sämre etableringsvillkor än BVs utförarenheter. Det gäller t.ex. att entreprenörerna har svårare att få tillgång till en del större och kostsamma maskiner som behövs i arbetet. Det finns ingen fungerande andrahandsmarknad för dessa maskiner; de maskiner som BV inte använder själv längre skrotas, enligt BVs egen uppgift av miljöskäl. De privata entreprenörerna kan också ges sämre förutsättningar för att utföra arbetet på spåren eftersom arbetsplatsen måste avskärmas av personal från BV Produktion. Det förekommer också att kontroll av entreprenörens arbete görs av BV Produktion och inte av beställaren av uppdraget. I övrigt bedömer dock ÖPwC att skillnaderna i etableringsvillkor mellan BV och de privata entreprenörerna inte är särskilt stora.

När det gäller *säkerhetskrav* för järnvägsspecifikt materiel gäller ett system med egenkontroll. Ansvaret för att det materiel som används i spåranläggningar tillgodoser krav på säkerhet vilar på den enskilde banhållaren. Inspektioner godkänner banhållarens rutiner för egenkontroll. Således har de olika banhållarna inom ramen för sitt ansvar av Järnvägsinspektionen givits rätten att fastställa normer för materiel som skall användas på spåren med påföljd att olika normer kan gälla beroende på vem som äger eller förvaltar spåren. Några gemensamma krav fastställda av inspektionen finns inte.

Slutligen konstaterar ÖPwC att de privata entreprenörerna har betydligt sämre *information* än Banverkets utförarenheter om bananläggningarnas status och Banverkets upphandlingsstrategi. Utöver att utförarenheterna sedan länge har byggt, underhållit och projekterat för Banverket, har de förtursrätt till merparten av de uppdrag som beställaren vill ha utfört. I praktiken är det utförarenheterna som identifierar vilka arbeten som skall utföras och upphandlas.

5.2.4 Konsultens bedömning

Mot bakgrund av de konkurrens- och effektivitetsproblem som kommit fram i fallstudien bedömer ÖPwC att Banverkets utförarverksamhet bör konkurrensutsättas i sin helhet. Redan idag drivs, möjligen med undantag för BV Produktion, utförarenheterna på affärsmässiga grunder, vilket enligt ÖPwC talar för att verksamheten bör bolagiseras. Det skulle också skapa förutsättningar för likvärdiga konkurrensvillkor med privata företag. Banverket bör, för att undvika en intressekonflikt, inte vara huvudman för bolagen. Ett statligt ägande förespråkas dock. För enheter som inte bedöms vara mogna för att konkurrensutsättas, främst BV Produktion, föreslås en kortare anpassningsperiod för att genomföra åtgärder som gör enheterna mer konkurrenskraftiga.

Vidare föreslår ÖPwC att åtgärder vidtas som syftar till att öka konkurrenstrycket och minska nuvarande brister i konkurrensvillkoren. Frågan bör belysas närmare i särskild utredning. De brister som bl.a. åsyftas är

- Tillgången till maskiner och arbetsbetingelser på arbetsplatser.
- Relationen mellan å ena sidan Banverket och å andra sidan resultatenheterna Banverket Materielservice och Banverkets Banskola, som båda är av strategisk betydelse för hela järnvägssektorn.
- Rollfördelningen mellan Järnvägsinspektionen och banhållare. En fråga som därvid bör belysas är behovet av tydliga och homogena säkerhetsnormer för alla banhållare vad gäller krav på t.ex. materiel och fordon.

5.2.5 Statskontorets slutsatser och förslag

Fallstudien pekar på en rad förhållanden som enligt Statskontoret tyder på att Banverkets produktionsenheter inte agerar på lika villkor som de privata aktörerna.

Sammanblandning av beställar/utförarrollen

Viktiga skillnader handlar främst om att BV inom en och samma organisation har dubbla roller som beställare och utförare och att en sammanblandning ofta verkar ske mellan de olika rollerna. Den s.k. beställar/utförarorganisation som BV är indelad i verkar med andra ord inte kunna hindra en sådan sammanblandning.

Ett tydligt exempel på att verksamheten inte är riktigt anpassad till en beställar/utförarorganisation är den option som utförarenheterna har till alla jobb inom BV. Optionen ger utförarenheterna stort övertag och insyn, bl.a. i BVs upphandlingsplaner och betalningsvillighet. Ett annat exempel är att den kompetens som finns inom Projektering och Produktion används för att identifiera vad som skall utföras och eventuellt upphandlas, vilket i praktiken leder till att BVs utförarenheter faktiskt är med och utformar förfrågningsunderlag. Det leder också till att de privata entreprenörerna har betydligt sämre information om banläggningarnas status än BVs utförarenheter.

Vidare framkommer av fallstudien att villkoren för att avskärma en arbetsplats på spåren är olika för BV och entreprenören; t.ex. avgör BV Produktion tidpunkten genom sina insatser och sina prioriteringar.

BV Produktion besiktar ibland entreprenörens, dvs. konkurrentens arbete, till en kostnad som betalas av entreprenören.

De villkor och krav i upphandlingar och avtal som ställer andra och högre krav på de privata entreprenörerna än vad som ställs på BVs egna utförarenheter kan sannolikt också ses som en effekt av att BV ibland har svårt att hålla isär de två rollerna. Orimligt höga viteskrav på entreprenören vid driftstopp och förseningar i tågtrafiken samtidigt som utförarenheterna inte åläggs samma krav måste sägas diskriminera entreprenörerna och ge utförarenheterna en klar fördel när det gäller att vinna anbudet.

Oklar ansvarsfördelning mellan banhållaren och järnvägsinspektion respektive tågtrafikledning

Inte heller verkar åtskillnaden mellan banhållaren och produktionsuppgifterna å ena sidan och den myndighetsutövning som skall ske inom Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningen å andra sidan vara tillräcklig för att en sammanblandning av roller inte skall kunna ske.

Olika finansiella förhållanden

Det framgår också att de finansiella villkor som gäller för BV avsevärt skiljer sig åt från de som gäller för företagen, i synnerhet för små och medelstora aktörer. Ett konkret exempel på skillnader i de finansiella villkoren är att BV Produktion och BV Projektering normalt får betalt enligt löpande räkning i interna uppdrag. Detta ger enheterna en möjlighet som entreprenören inte har, att ta ut full kostnadstäckning i samband med slutfakturan. Dessutom har BV utförarenheter lägre lånekostnader än åtminstone de mindre företagen eftersom BV lånar till statens upplåningsränta med ett mindre påslag.

ÖPwC har inte funnit några konkreta exempel på att korssubventionering skulle förekomma mellan BVs utförarenheters konkurrensskyddade verksamhet och den konkurrensutsatta. Å andra sidan saknas det hinder mot sådan korssubventionering. Det är också svårt att förklara varför prissättningen i externa uppdrag i huvudsak är lägre än i de interna uppdragen som inte har upphandlats i konkurrens, främst BEST-arbeten och projektering. Risk för subventionsströmmar finns också t.ex. från materialförsörjningen/Industridivisionens legotillverkning m.m. Vidare saknas en tydlig prissättningspolicy för såväl interna som externa uppdrag. Fördelningsprinciper för omkostnader m.m. utgörs av en blandning av schabloner och beräkningar.

Etableringströsklar

När det gäller möjligheterna att etablera sig ställs privata företag inför betydligt högre kostnader än BV som har stora fördelar av de tillgångar man har kunnat bygga upp inom ramen för myndighetsverksamheten och den konkurrensskyddade verksamheten. När det t.ex. gäller spårlägningsarbeten och drift och underhåll

har BVs konkurrenter betydligt högre etableringskostnader än BV självt till följd av att de inte har tillgång till stora spår-
läggnings- och underhållsmaskiner.

Det system för att bestämma säkerhetskrav för materiel som skall användas på spåren som nu gäller, där banhållarna har givits rätten att fastställa säkerhetsnormer och andra krav för det material som skall användas på spåren, ger upphov till ett system av olika regler och krav som kan ha en konkurrenshämmande effekt. Banhållarna har också rätt att vägra fordon som inte uppfyller kraven att nyttja spåren, även om det bara handlar om att komma fram till ett spår hos en annan banhållare. I synnerhet Banverket, i egenskap av innehavare av stomnätet, har på så sätt stora möjligheter att avgöra på vilka villkor en enskild entreprenör skall ges tillstånd att arbeta på järnvägsnätet.

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår följande åtgärder för att minska de ovan nämnda konkurrensproblemen.

- Förbjud BV att konkurrera på externa marknader så länge som verket inte är helt konkurrensutsatt
- Konkurrensutsätt hela BVs produktionsverksamhet enligt följande.
 - Bolagisera Industridivisionen och BV Projektering nu och låt dem konkurrera om alla uppdrag.
 - Förbered en bolagisering av BV Produktion och gör upp en plan för att gradvis öka den konkurrensutsatta andelen av verksamheten. Banverket bör få i uppdrag att redovisa åtgärder för att öka beställarkompetensen när det gäller drift och underhåll.

För att öka förutsättningarna för konkurrens på de delar av marknaden där den ännu inte kan sägas fungera föreslår Statskontoret

en närmare utredning av en rad frågor där Banverket idag har ett företräde, eller där villkoren är olika. Bland annat bör följande frågor utredas närmare.

- *Förbättra tillgången till maskiner för spårlägningsarbete m.m.*

Det kan antingen ske genom att BV tillhandahåller maskinerna till konkurrensneutrala villkor och priser, lika för alla, eller genom att maskinparken lyfts ut ur BV och förläggs till ett eget statligt eller privat ägt maskinbolag som hyr ut utrustning till den som har kontraktet.

- *Villkor för att få tillträde till arbetsplatsen.*

Bland annat bör ett system utformas med lika och för hela järnvägssektorn gemensamma säkerhetskrav på material och fordon som skall användas på spåren

- *Lika villkor för tillgång till information om bl.a. spårens beskaffenhet*
- *Utred närmare möjligheterna till en klarare rollfördelning mellan banhållningsfunktionen och de myndighetsutövande funktionerna i Tågtrafikledningen och i Järnvägsinspektionen.*

5.3 Marknaden för förmedling av arbetskraft

Konsultföretaget SMG har på Statskontorets uppdrag genomfört en fallstudie om konkurrensvillkoren för statliga och privata aktörer på marknaden för förmedling av arbetskraft. I det följande refereras resultatet av fallstudien inklusive konsultens bedömning. Statskontoret redovisar också sina slutsatser och förslag med anledning av fallstudien.

5.3.1 Marknaden och tjänsten

Med förmedling av arbetskraft avses här både rekryteringstjänster och uthyrning av arbetskraft. Rekryteringstjänsterna kan i sin

tur innefatta allt från enklare förmedlingstjänster som kan bestå i att enbart tillhandahålla namn på arbetssökande till att göra ett mer förfinat urval av lämpliga arbetssökande och kombinera ihop dessa med lämpliga arbetsgivare.

Den privata förmedlingsbranschen domineras antalsmässigt av en mängd småföretag. Inom branschorganisationen SPUR finns cirka 400 företag, de flesta med färre än 100 anställda. Dessutom finns ungefär 3 000 egenföretagare som inte är anslutna till SPUR. Omsättningsmässigt domineras dock branschen av en handfull stora företag. Branschens totala omsättning 1999 uppgick till ca 4 miljarder kronor. Den årliga tillväxttakten är för närvarande ca 50-60 procent. Huvuddelen av verksamheten är koncentrerad till Stockholmsregionen men en kraftig tillväxt förväntas även utanför storstadsområdena.

Den offentliga arbetsförmedlingens huvuduppgift är att anvisa platser och arbetsmarknadspolitiska åtgärder till inskrivna arbetssökande, medan privata bemanningsföretag i huvudsak ägnar sig åt mer förfinade rekryteringstjänster ofta med inriktning på olika yrkesgrupper på uppdrag av företag som söker personal. Även arbetsförmedlingen har emellertid på vissa håll speciella yrkesförmedlingar för kultur/media, teknik, ekonomi, juridik och personal. Andra offentliga verksamheter är t.ex. Lernia Personaluthyrning, kommunala arbetscentra och Arbetsförmedlingen Internet. Den senare konkurrerar med ett antal medelstora och små Internetförmedlingar.

Fram till 1992 var privat arbetsförmedling förbjuden i Sverige, då en begränsad rätt att förmedla arbetskraft infördes. Begränsningen gällde bl.a. kontraktslängden mellan bemanningsföretaget och dess kund samt vissa bestämmelser som skulle säkra de fackliga organisationernas inflytande när personal skulle hyras in. 1993 avskaffades arbetsförmedlingens monopol helt och ersattes i princip av full etableringsfrihet för privat arbetsförmedling. AMS myndighetstillsyn avskaffades både vad avsåg privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Vissa särskilda regler för privata företags rätt att förmedla och hyra ut arbetskraft behölls dock och vissa nya infördes. Bland annat kvarstår regeln

att det är förbjudet för privata företag att ta betalt av arbetstagar-
ren för att erbjuda arbete.

5.3.2 De statliga aktörerna

Arbetsmarknadsverket (AMV) och den offentliga arbetsförmed- lingen

AMV består av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en läns-
arbetsnämnd (LAN) i varje län. AMS uppgifter är att leda sam-
ordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten,
sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten i LAN samt fördela
ekonomiska och andra resurser. I LANs uppgifter ingår att
ansvara för arbetsförmedlingen (AF), arbetsmarknadsinstitutet
(AMI) och arbetslivstjänster (ALT).

Arbetsförmedlingen har ca 490 kontor som är utspridda över hela
landet. Vidare finns ca 280 arbetsförmedlingsnämnder som sam-
arbetsorgan för att utforma den arbetsmarknadspolitiska verk-
samheter utifrån lokala förutsättningar och behov. LAN har i
varierande utsträckning delegerat vissa beslutsbefogenheter till
nämnderna.

AFs huvuduppgifter är platsförmedling, vägledning och anvis-
ningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. AF är också
kontrollmyndighet för rätt till ersättning vid arbetslöshet. Inom
AF finns en särskild förmedlingsverksamhet som erbjuder
rekryteringsservice inom bank, finans, försäkring, ekonomi,
juridik, inköp, marknadsföring samt personal- och löneadmini-
stration. Tjänsterna är kostnadsfria. ALT erbjuder däremot
vissa tjänster mot betalning i anslutning till rekrytering.

Lernia och Lernia Personaluthyrning

AMU-Gruppen och NU! Personaluthyrning bytte i mars 2000
namn till Lernia respektive Lernia Personaluthyrning. Lernia är
en helägd statlig koncern för främst yrkesutbildning och kom-
petensutveckling. Det är Sveriges största utbildningsföretag och

drygt 90 procent av intäkterna kommer från arbetsmarknadsutbildningen och företagsutbildningen. Utbildning bedrivs inom fem olika affärsområden, med yrkesutbildning till offentliga och privata arbetsgivare som det dominerande området. Inom övriga affärsområdena bedrivs bl.a. bred kompetensutveckling till främst kommuner, konsultinsatser till stora organisationer och offentlig sektor samt utbildning av handikappade. 1998 etablerades dotterbolaget Lernia Personaluthyrning (då NU! Personaluthyrning) på ett tiotal orter. De hyr ut personal inom områdena utbildning, industri, vård, bygg, IT samt administration. Fokus ligger på arbetsgivare i industrisektorn, och bolagets kunder återfinns nästan uteslutande bland privata företag, t.ex. stora företag inom fordons- eller läkemedelsindustrin.

Kommunala arbetscentra

På ett trettiotal platser i landet finns s.k. kommunala arbetscentra, ett samarbete mellan kommunen och LAN, som också ofta bedriver uthyrningsverksamhet med inriktning på bl.a. långtidsarbetslösa med hjälp av offentliga medel.

Arbetsförmedlingen Internet

AF Internet är en kostnadsfri internetförmedling tillgänglig för alla med annonsplats för arbetsgivare och en sökandebank för såväl arbetslösa som andra som söker arbete.

Konkurrensproblem

Det finns i huvudsak två konkurrensproblem på marknaden för förmedling av arbetskraft. Dels finns det en viss konflikt mellan privata internetförmedlingar och AF Internet, dels finns det hos privata bemanningsföretag en växande oro riktad mot Lernia Personaluthyrnings expansion. Förutom dessa exempel karaktäriseras marknaden snarare av samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Det beror på att privata och offentliga aktörer i princip har olika kunderbjudanden såväl vad gäller tjänsternas innehåll som urvalet av yrkeskategorier och kunder.

De konkurrensproblem som framkommit när det gäller Arbetsförmedlingarna är f.n. av mer potentiell art. Det finns från vissa Arbetsförmedlingars sida en viljeyttring om att i framtiden övergå till att erbjuda samma tjänster som privata företag gör idag. För närvarande finns inte heller några direkta hinder som gör att AF inte kan utveckla sina kunderbjudanden i syfta att förbättra sin konkurrenskraft.

De skillnader i konkurrensvillkor som skildras i fallstudien och som kan ge upphov till alltmer tydliga konkurrensproblem är bl.a. följande.

Olika regler för förmedling i privat och offentlig regi

För privata förmedlingsföretag som bedriver uthyrnings- och bemanningsverksamhet gäller ett antal särbestämmelser. Motsvarande reglering gäller inte om verksamheten bedrivs i offentlig regi.

- För privata företag som bedriver uthyrningsverksamhet gäller att en arbetstagare som sagt upp sig från sitt arbete och tar anställning hos ett uthyrningsföretag inte får hyras ut till sin tidigare arbetsgivare förrän tidigast sex månader efter anställningens upphörande.
- För privata företag som bedriver uthyrningsverksamhet gäller att den personal som endast är uthyrd på deltid inte kan få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen för den tid den anställde inte har full sysselsättning. Inom den offentliga förmedlingsverksamheten finns möjlighet att flytta över en anställd till Lernias utbildningsverksamhet under de perioder den anställde inte har full sysselsättning.
- Arbetstagare får inte ersättning från arbetslöshetsförsäkringen vid återkommande arbetslöshetsperioder mellan perioder av anställning i ett bemanningsföretag, vilket är möjligt vid anställning såväl i motsvarande offentlig anställning som i andra privata företag.

”Offentlig goodwill”

Bemannings- och uthyrningsverksamhet i offentlig regi har en särställning som gör att man åtnjuter ett förtroende eller en goodwill hos vissa kunder, fackliga organisationer och andra som inte har att göra med att man objektivt sätt kan sägas erbjuda bättre eller billigare tjänster. Denna s.k. offentliga goodwill gör att offentlig arbetsförmedlingsverksamhet

- i högre grad än privata förmedlingsföretag kan korttidsanställa personal vilket medför en betydligt lägre personalkostnad än för de privata konkurrenterna
- har kunnat teckna centrala avtal med Metall som ger ett försprång (i praktiken en ensamrätt) när det gäller att erbjuda tjänster till företag inom industrisektorn

Icke-monetär korssubventionering

- Subventionsströmmar av monetärt slag kan inte påvisas i den offentliga bemannings- och uthyrningsverksamheten. Ett undantag gäller dock Lernia Personaluthyrning som fick ett startbidrag från Lernia på 15 miljoner kronor att användas under två år. Det finns dock betydande icke-monetära korssubventioner i form av kvalitativa tillgångar och kompetenser som byggts upp med statliga medel. Lernia Personaluthyrning har genom tillhörigheten till Lerniakoncernen ett kontaktnät och en kompetens som kan användas för att skapa en konkurrenskraftig verksamhet.
- Arbetsförmedlingen Internets verksamhet är anslagsfinansierad och tjänsterna tillhandahålls gratis, vilket gör det svårt, för att inte säga omöjligt, för de privata internetförmedlingarna att konkurrera om samma eller likartade matchnings- eller rekryteringstjänster.

5.3.4 Konsultens bedömning

SMG menar att idag fungerar konkurrensen generellt sett bra mellan de statliga och privata verksamheterna på marknaden för förmedling av arbetskraft. Den främsta orsaken till detta är dock inte att det råder konkurrensneutrala villkor utan att konkurrensytorna mellan aktörerna för merparten av verksamheten är begränsad. SMG pekar också på att det finns ett behov av att tydligt definiera en gräns mellan arbetsförmedlingens tillväxtpolitiska uppdrag och det fördelningspolitiska.

SMG bedömer att det finns fördelar med en offentlig aktör som erbjuder en grov matchningstjänst gentemot arbetslösa, mot bakgrund av de arbetsmarknadspolitiska målen. För övriga tjänster och kategorier finns dock en marknad med privata aktörer. Idag är konkurrensytorna mellan de offentliga och de privata aktörerna relativt små. Dessa kommer dock att öka i framtiden och det behövs därför åtgärder för att säkra konkurrensneutraliteten på marknaden. Dessa åtgärder bör tillse att de offentliga aktörerna inte utnyttjar monetära korssubventioner, rekryteringsfördelar, utjämningsfördelar vid marknadsmässiga svängningar, utnyttjande av kontakter för särbehandling samt, om man önskar vara strikt, utnyttjande av ”offentlig goodwill” som är uppbyggd med statliga medel.

5.3.5 Statskontorets slutsatser och förslag

Av fallstudien framgår att den offentliga arbetsförmedlingens roll är otydlig och att det hos inom AF finns olika uppfattningar om vilken roll verksamheten skall fylla. Om man uppfattar det fördelningspolitiska uppdraget som huvudfåran innebär det att man i första hand ägnar sig åt att förmedla jobb och åtgärder åt de arbetslösa. Om fokus ligger på det tillväxtpolitiska uppdraget skall AF huvudsakligen tillfredsställa ekonomins behov av arbetskraft och rätt kompetens på rätt plats.

Fallstudien visar vidare att statliga och privata aktörer snarare samarbetar och kompletterar varandra än konkurrerar. Därmed är

heller inte konkurrensproblemen särskilt stora idag, även om vissa olikheter finns i förutsättningarna. Ett viktigt undantag är dock Lernia Personaluthyrnings verksamhet som konkurrerar direkt med de privata uthyrningsföretagen på vissa platser och vars växande verksamhet uppfattas som ett hot av de intervjuade företagen.

De problem som framkommit i studien är i övrigt snarare av potentiell natur som bör åtgärdas inför framtiden. Till följd av bl.a. den ändrade efterfrågan från arbetsgivarens sida att kunna försäkra sig mot de risker och därmed kostnader som misslyckade eller tidsödande nyrekryteringar kan innebära finns det en klart uttalad ambition från de offentliga aktörerna att kunna erbjuda mer förfinade rekryteringstjänster. Därmed skulle konkurrensytorna öka och i framtiden skulle privata och offentliga aktörer konkurrera direkt om samma tjänster.

Statskontorets förslag

De förslag till åtgärder som Statskontoret presenterar här skall mot denna bakgrund främst ses som åtgärder för att undvika eller minska konkurrenssnedvridningarna på den framtida marknaden för arbetsförmedling.

- Definiera tydligare den offentliga arbetsförmedlingens roll och verksamhetsområden. I första hand bör arbetsförmedlingens förmedlingstjänster avse enklare förmedlingstjänster och inte sådana mer förfinade rekryteringstjänster som erbjuds av den privata marknaden.
- Anbudsupphandla i lämpliga delar statens behov av förmedlings- och rekryteringstjänster som riktar sig mot långtidsarbetslösa och andra svaga grupper på arbetsmarknaden.
- Samma regler och praxis avseende t.ex. anställningsformer bör gälla för såväl privat som offentlig förmedlingsverksamhet.

5.4 Marknaden för geografisk information

Statskontoret har genomfört en fallstudie om konkurrensvillkoren för statliga och privata aktörer på marknaden för geografisk information. Här refereras resultatet av studien samt Statskontorets slutsatser och förslag med anledning av fallstudien.

5.4.1 Marknaden och tjänsten

Med tjänster på marknaden för geografisk information avses i denna studie tjänster som hänför sig till mätning, beräkning och kartering eller s.k. MBK-verksamhet. I studien innefattas även geografiska informationssystem (GIS) i marknaden för MBK-tjänster.

All mark i Sverige är indelad i fastigheter. Äganderätten till mark fastställs genom att fastigheter bildas och registreras. Fastighetsbildningen sker efter ansökan genom en lantmäteriförrättning. De tekniska arbetsuppgifterna utförs av lantmäterimyndigheter och/eller kommunala mätningorgan. Fastighetsbildningsförrättningen är i sin helhet att betrakta som myndighetsutövning.

MBK-verksamhet består i att samla in och bearbeta geografisk information. Den geografiska informationen som lagras i databaser kan sedan användas för att framställa olika typer av kartor. MBK-verksamhet är ett samlingsnamn för de aktiviteter som behövs för planering, byggande och förvaltning. Vid s.k. GIS-tjänster kombineras geografiska data med andra typer av data, t.ex. rörande ekonomi, befolkning, klimat m.m.

Statskontoret har försökt uppskatta storleken på den privata marknaden för kartproduktion och övriga mättekniska tjänster. På den svenska marknaden finns det ca 15 större eller medelstora konsultföretag samt omkring 100 små företag med mindre än 5 anställda som erbjuder MBK-tjänster. I flertalet fall har dessa små företag endast 1-2 anställda. Totalt kan omsättningen för de

privata företagen på marknaden under år 1998 uppskattas till ca 210-260 miljoner kronor.

Enligt uppgifter från Lantmäteriverket (LMV) omsatte avgiftsfinansierad verksamhet inom myndigheten ca 855 miljoner kronor under år 1998 varav intäkter från monopolverksamheter svarade för ca 510 miljoner kronor och intäkter från konkurrensutsatta verksamheter för ca 345 miljoner kronor. Om de interna uppdrag från divisionen Landskaps- och fastighetsdata på ca 10 miljoner kronor som upphandlades i konkurrens och utfördes av Metria medräknas uppgick Lantmäteriverkets totala konkurrensutsatta intäkter till ca 355 miljoner kronor under år 1998.

Tillsammans med de privata företagens omsättning som enligt Statskontorets kartläggning uppgick till ca 210-260 miljoner kronor under år 1998 kan den totala omsättningen på den del av marknaden som upphandlas i konkurrens därmed uppskattas till ca 565-615 miljoner kronor. Enligt Statskontorets kartläggning kan således LMV/Metrias marknadsandel uppskattas till ca 60 procent. Kartläggningen visar därmed att LMV/Metria har ökat sin andel av marknaden betydligt sedan början av 1990-talet. Omkring 40 procent av landets kommuner anlitar LMV/Metria för att sköta både myndighetsutövning och den uppdragsverksamhet som bedrivs i kommunen.

I början av 1970-talet fanns flera privata företag med omfattande verksamhet inom mätning, flygfoto, kartframställning och fastighetsjuridik. År 1972 ändrades fastighetsbildningslagen och 1974 slogs dåvarande Lantmäteristyrelsen och Rikets Allmänna Kartverk samman och bildade Statens lantmäteriverk. Därefter ökade myndighetens uppdragsverksamhet stadigt i omfattning. Riksdagen beslutade år 1995 att den svenska lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten skulle omorganiseras. En ny central myndighet, benämnd LMV, bildades genom en sammanslagning av dåvarande Centralnämnden för fastighetsdata och delar av Statens lantmäteriverk.

Under 1990-talet minskade emellertid marknadsvolymen kraftigt. På grund av låg efterfrågan, överkapacitet och hård prispress har

företagen på marknaden minskat personalen samt genomfört avyttringar och rationaliseringar. Även LMV har minskat antalet anställda under den aktuella perioden. Relativt sett har dock LMVs personalneddragningar varit mindre än personalneddragningarna inom flertalet privata företag på marknaden. I dag har LMVs uppdragsverksamhet inom Metria ca 700 anställda och inom de regionala lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet (myndighetsservice) ytterligare ca 100 anställda vilket skall jämföras med de största privata aktörerna på marknaden som har omkring 20-40 personer sysselsatta med MBK- och GIS-verksamhet.

Kundkretsen består av såväl privata företag som staten och kommunerna. Vid sidan av LMV är t.ex. Jordbruksverket, Vägverket, Banverket, Försvaret, Telia samt landets kommuner stora beställare av MBK- och GIS-tjänster. Övriga privata kunder utgörs av t.ex. byggföretag och andra företag som behöver kartor och mät-tjänster för sin egen verksamhet.

5.4.2 Lantmäteriverket

LMV är indelad i de tre verksamhetsområdena Fastighetsbildning, Landskaps- och fastighetsdata samt Metria. Huvuddelen av den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten bedrivs inom Metria. Uppdragsverksamhet bedrivs emellertid inte enbart i Metria. Även verksamhetsområdet fastighetsbildning bedriver uppdragsverksamhet som går under benämningen ”myndighetsservice”. Myndighetsservicen bedrivs i huvudsak vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna som finns etablerade på ca 90 orter i landet. Vid sidan av fastighetsbildning och fastighetsregistrering bedrivs viss uppdragsverksamhet under benämningen myndighetsservice.

Verksamhetsområdet Landskaps- och fastighetsdata har bl.a. till uppgift att åstadkomma effektiv försörjning av grundläggande information om mark, fastigheter och landskap. Landskaps- och fastighetsdata har rollen som beställare när det gäller insamling, sammanställning och förvaltning av data.

Uppdragsverksamheten inom Metria bedrivs på ett femtiotal orter i Sverige. Övriga verksamheter inom Metria utgörs av MBK-verksamhet samt tekniska arbetsuppgifter i samband med förrättningar.

5.4.3 Konkurrensproblem

Statlig verksamhet som bedrivs på konkurrensutsatta marknader medför alltid en potentiell risk att konkurrensförutsättningarna på dessa marknader påverkas. En fundamental skillnad mellan privata och offentliga aktörers förutsättningar är t.ex. att den offentliga aktören ytterst garanteras av skattemedel. Statliga myndigheters intäkter garanteras också i många fall helt eller delvis genom anslag. Dessutom har statliga aktörer ofta tillgång till billigare riskkapital än privata företag. Vid sidan av sådana mer generella problem i samband med offentligt bedriven konkurrensutsatt verksamhet har Statskontoret identifierat följande omständigheter som riskerar att medföra konkurrensproblem på marknaden för MBK-tjänster.

- *Den kombinerade uppdrags- och myndighetsrollen ger LMV fördelar i LMVs uppdragsverksamhet.* Genom myndighetsrollen får LMV en ”billig” försäljningskanal i uppdragsverksamheten. LMV torde därigenom ha lägre kostnader för att nå potentiella kunder än de privata aktörerna har för motsvarande marknadsföringsinsatser. Den kombinerade uppdrags- och myndighetsrollen ger också Metria och myndighetsservicen möjlighet till insyn i myndighetsärenden vilket kan medföra fördelar vid planering och drift av den egna uppdragsverksamheten.
- *LMV är en dominerande aktör på marknaden.* Totalt har LMV ca 2000 anställda varav drygt 800 personer arbetar med olika typer av uppdragsverksamhet. LMV är således räknat i antalet anställda som bedriver MBK-verksamhet ca 20 gånger större än de största privata företagen på marknaden. Enligt vår undersökning uppgår LMVs marknadsandelar på den totala

konkurrensutsatta MBK-marknaden inklusive GIS till ca 60 procent.

- *Myndigheter och andra offentliga aktörer anlitar LMV av slentrian eller för att det anses riskfritt att anlita en statlig myndighet.* Beställarens kostnader i samband med upphandlingen av en MBK-tjänst blir lägre om LMV anlitas eftersom en kontroll av LMVs ekonomiska stabilitet, kompetens m.m. anses överflödig. Många kommuner har därför avtal med LMV som sträcker sig över flera år och som förnyas regelmässigt utan att någon upphandling sker. Genom att många offentliga beställare på detta sätt direktupphandlar MBK-tjänster från LMV begränsas marknaden för de privata företagen på marknaden.
- *LMV har tillgång till strategisk infrastruktur.* LMV kan få en konkurrensfördel jämfört med de privata företagen på marknaden genom att LMV förvaltar den digitala landskapsinformation som myndigheten inhämtat i sin monopolverksamhet. De privata aktörerna på marknaden som i sin verksamhet behöver denna information får köpa denna av LMV.
- *LMV har ensamrätt till viss grundinformation från andra myndigheter.* Tillgång till taxeringsinformation från Riksskatteverket (RSV) är t.ex. en förutsättning vid vissa typer av fastighetsekonomisk verksamhet. Eftersom RSV enligt lag inte får ta betalt för dessa data erhåller LMV denna information gratis. Privata företag som bedriver verksamhet inom området fastighetsekonomi får sedan införskaffa den aktuella taxeringsinformationen från LMV. Genom att LMV har ensamrätt till den aktuella informationen föreligger en risk att de privata företagen får betala ett oskäligt högt pris.
- *LMV är delvis anslagsfinansierat och bedriver delvis verksamheter i monopolställning.* Genom att ca 30 procent av LMVs intäkter utgörs av anslag och ca 40 procent kommer från verksamheter som bedrivs i monopolställning riskerar den konkurrensutsatta verksamheten att korssubventioneras.

- *LMV är både beställare och utförare av MBK-tjänster.* Genom att LMV både har rollen som beställare och rollen som konsult/utförare av MBK-tjänster finns en risk att förfrågningsunderlaget medvetet eller omedvetet anpassas till utförarenheten (Metria) inom LMV.
- *Oklar avgränsning av L MVs verksamhetsområden.* I propositionen 1994/95:166 uttalade regeringen att L MV inte bör bedriva fastighetsekonomisk uppdragsverksamhet. Två privata företag som Statskontoret intervjuat och som bedriver fastighetsekonomisk verksamhet på marknaden anser emellertid att L MV antingen redan bedriver fastighetsekonomisk verksamhet eller i vart fall visar ett starkt intresse av att etablera sig på marknaden. Intresset hos privata företag att etablera verksamhet på en viss marknad kan påverkas av att en stor och finansiellt stark aktör, t.ex. en statlig myndighet, bedriver konkurrerande verksamhet på den aktuella marknaden.
- *Oklar rollfördelning mellan myndigheten L MV och konsulten L MV.* Myndighets- och konsultverksamheterna inom L MV inryms i samma lokaler. Även de anställda kan ha en dubbelroll, dvs. agera både som myndighetsperson och som konsult. Det informationsutbyte som normalt förekommer mellan en myndighet och företagen samt mellan företagen och kunderna på en viss marknad kan därmed försvåras eftersom den information som myndigheten erhåller i sin myndighetsroll även kan användas i rollen som konsult. Övriga aktörer, både konkurrenter och kunder menar att L MVs dubbla roller skapar problem.

5.4.4 Statskontorets slutsatser och förslag

Statskontoret gjorde i rapporten "Bolagisering av uppdragsverksamheter" (Dnr 364/97-5) en bedömning av om Metrias verksamhet kunde bolagiseras. Statskontoret fann att Metrias verksamhet var tillräckligt omfattande för att bolagiseras och att verksamheten inte primärt styrs av politiska uppgifter och mål. Vidare fann Statskontoret att verksamheten inte var beroende av

anslagsmedel samt att arbetsuppgifterna inte utgjorde myndighetsutövning. LMVs beroende av Metrias kompetens inom verksamhetsområdet ansågs inte heller vara av sådan omfattning att det talade emot en bolagisering. Däremot ifrågasattes i rapporten om Metria uppnått den affärsmässiga mognad som krävs för en framgångsrik bolagisering.

LMV hävdar att en bolagisering av Metrias uppdragsverksamhet inte kan genomföras eftersom beställarkompetensen idag finns inom Metria. Om Metria bolagiseras så skulle nödvändig beställarkompetens saknas inom den övriga LMV-organisationen. Statskontoret menar dock att incitamentet för LMV att införskaffa nödvändig kompetens är svagt så länge inte något beslut avseende en bolagisering av Metria föreligger. Vi anser vidare att problemet med bristande beställarkompetens inom LMV inte torde vara av den omfattningen att det talar emot en bolagisering.

Vår undersökning visar att den nuvarande lösningen med Metria som en egen division med separerad intäkts- och kostnadsredovisning inom LMV uppenbarligen inte räcker för att undanröja de konkurrensproblem föreligger på marknaden. Även om gemensamma kostnader fördelas och särredovisas inom LMV torde det i praktiken vara omöjligt skapa fördelningsnycklar som exakt motsvarar de faktiska kostnadernas fördelning mellan myndighetsverksamheten och den konkurrensutsatta verksamheten inom LMV. För övrigt kan det räcka i sig att de privata företagen, konkurrenter eller potentiella konkurrenter till LMV, misstänker att LMV subventionerar Metrias uppdragsverksamhet för att det skall påverka konkurrenssituationen på marknaden negativt.

LMV uppger att Metria inte har några fördelar av att ingå som en division i LMV jämfört med de privata företagen på marknaden. LMV uppger vidare att all verksamhet som bedrivs inom Metria bedrivs på affärsmässiga grunder. Om det är så att Metria av "egen kraft" vuxit till den dominerande aktören på marknaden finns det heller inget som talar för att Metria inte skulle fortsätta att vara en kraftfull aktör på marknaden även efter en bolagisering. Om Metrias dominerande position på marknaden däremot beror på att verksamheten har konkurrensfördelar genom att ingå

i LMVs organisation så medför det allvarliga konkurrensproblem på marknaden. Därför anser Statskontoret även i det senare fallet att en bolagisering av LMVs uppdragsverksamhet är önskvärd. En fortsatt uppdragsverksamhet inom LMV, som ger konkurrensfördelar jämfört med de privata aktörerna, riskerar annars att helt eliminera konkurrenstrycket på marknaden för MBK-tjänster.

För att en bolagisering av uppdragsverksamheten inom LMV skall leda till en bättre konkurrenssituation på marknaden för MBK-tjänster bör all uppdragsverksamhet inom LMV upphandlas i konkurrens. Metria bör således inte bedriva någon verksamhet i monopolställning.

För att undvika den osäkerhet som råder på marknaden avseende vilka uppgifter som får bedrivas inom uppdragsverksamheten bör gränsdragningen mot sådan fastighetsekonomisk verksamhet som regeringen avsåg i propositionen 1994/95:166 tydligare klargöras.

Det förväntade resultatet vid en bolagisering av LMVs uppdragsverksamheter är till stor del beroende av bolagiseringens omfattning dvs. vilka verksamheter som skiljs ut och läggs i ett bolag. De myndighetsutövande funktionerna inom LMV skall ligga kvar i myndigheten. Enligt regeringens proposition (1993/94:214) bör fastighetsbildningen i sin helhet betraktas som myndighetsutövning. Även förvaltningen av databaser innehållande grundläggande geografisk information torde vara uppgifter av myndighetskaraktär. De databaser som förvaltas av LMV bör sedan erbjudas Metria och övriga aktörer på marknaden på samma villkor. I vilken utsträckning övriga verksamheter inom LMV är att anse som uppgifter av myndighetskaraktär eller om de kan konkurrensutsättas bör närmare utredas. Statskontorets utgångspunkt är dock att all verksamhet som är eller kan utsättas för konkurrens bör bolagiseras. I detta sammanhang avses både uppdragsverksamheten inom Metria och den uppdragsverksamhet som bedrivs i de regionala lantmäterimyndigheterna under benämningen myndighetsservice.

Statskontorets förslag

Mot bakgrund av de konkurrensproblem som kommit fram i fallstudien föreslår Statskontoret

- Bolagisera LMVs uppdragsverksamhet inom både Metria och de regionala lantmäterimyndigheterna.
- Klargör gränsdragningen mellan sådan fastighetsekonomisk verksamhet som regeringen avsåg i propositionen 1994/95:166 och den form av uppdragsverksamhet som anses lämplig att bedrivas i statlig regi.
- LMV bör upphandla all uppdragsverksamhet i konkurrens.

5.5 Marknaden för marina miljöundersökningar

Konsultfirman ORC har på Statskontorets uppdrag genomfört en fallstudie om konkurrensvillkoren för statliga och privata aktörer på marknaden för marina miljöundersökningar. I det följande refereras resultatet av studien, ORCs bedömning samt Statskontorets slutsatser och förslag med anledning av fallstudien.

5.5.1 Marknaden och tjänsten

Med marknaden för marina miljöundersökningar avses i konsultstudien (i huvudsak) naturvetenskapliga konsulttjänster inom branschen *fiskeri- och kustutveckling*.¹² Exempel på marina miljöundersökningar är:

¹² Det finns en rad andra, konkurrensutsatta konsulttjänster inom angränsande marina/maritima sektorer. Exempelvis tillhandahålls kommersiella ingenjörstjänster i samband med marin byggnation och anläggning. Tjänsten utförs i och för sig i kustzonen och som del av kustutvecklingen men anses i detta sammanhang vara för 'allmän'.

- fiskevård/fiskeplanering
- marin miljöövervakning
- recipientundersökning i kustzonen
- miljökonsekvensbeskrivning, MKB (t.ex. vid industri-etablering)
- kustkartering och resursinventering
- bottentopografisk kartering

Behovet av ovan listade tjänster följer till stor del av lagar och förordningar till skydd för miljön. För industriverksamhet som antas innebära någon form av miljöpåverkan krävs en miljökonsekvensbeskrivning som del av beslutsunderlaget för miljötillstånd. Den tunga kraft- och processindustrin är ålagda långsiktiga kontrollprogram (recipientkontroll). Dessa krav gäller även för kommuner och kommunala bolag som t.ex. reningsverk och hamnbolag. Bland köparna av marina miljöundersökningar återfinns således både stat och näringsliv: tung kraft- och processindustri, industrin i övrigt, kommuner och myndigheter (t.ex. Naturvårdsverket och SIDA).

Utförare av tjänster i samband med marina miljöundersökningar är myndigheter, institutioner vid universitet och högskolor samt privata konsultföretag. Bland de statliga verken och andra centrala myndigheter är det främst Fiskeriverket, SMHI och Sjöfartsverket som säljer konkurrensutsatta marina miljöundersökningar inom branschen. Tjänsterna inom området 'miljöundersökningar' är ofta av tillämpad forskningskaraktär. Det ligger därför i sakens natur att vetenskapliga institutioner vid universitet och högskolor samt olika forskningsinstitut erbjuder tjänster som ligger i linje med verksamheten i övrigt.

Inom den privata sektorn utgörs producenterna av i huvudsak ett fåtal större konsultföretag (SWECO, KM, SCC, J & W) som har kapacitet att åta sig projekt med stor bredd och volym samt ett större antal mindre konsultföretag med spetskompetens inom ett relativt smalt område.

En ungefärlig bedömning av marknadens omfattning gjord av en branschexpert ger storleksordningen 50 MKr/år. Denna siffra syf-

tar enbart på de tjänster som kategoriserats under marina miljöundersökningar, och på den marknad där konsultbranschen idag har praktisk möjlighet att offerera tjänster och nå kontrakt (dvs. anser sig konkurrenskraftig). En grov uppskattning av marknadspotentialen för den fria konsultmarknaden inom branschen, om alla konkurrenshinder undanröjdes indikerar en faktor 10 i förhållande till nuvarande omsättning.

5.5.2 De statliga aktörerna

Fiskeriverket

Fiskeriverkets myndighetsuppgifter kan sammanfattas under begreppet fiske och fiskevård i Sverige. Verkets huvuduppgifter finns angivna i förordning (1996:145) med instruktioner för Fiskeriverket. I instruktionen anges bl.a. att Fiskeriverket skall främja forskning och bedriva utvecklingsarbete på fiskets område. För att nå dessa mål och uppfylla de krav som ställs, bedriver Fiskeriverket dels egen, men stödjer även extern forsknings-, undersöknings- och utvecklingsverksamhet. Resultaten utgör grunden för verkets beslut och åtgärder inom resursförvaltning och inkluderar fiskeriteknik och fiskeriekonomi, fiskevård, fiskets miljöfrågor, bevarande och biologisk mångfald. Fiskeriverket bedriver både anslags- och avgiftsfinansierad undersökningsverksamhet. För budgetåret 1999 var det totala anslaget som disponeras av verket cirka 190 miljoner kronor varav drygt 59 miljoner avser direkta anslag till verket. Resterande summa är avsedd att gå till bl.a. strukturstöd till fisket samt fiskevård.

Inom landet är det i huvudsak verksenheter Kustlaboratoriet och Utredningskontoret som tillhandahåller tjänster på delvis konkurrensutsatta marknader. Ett krav från Fiskeriverket centralt är att uppdragen skall vara av intresse för verkets basverksamhet, samt att alla uppdrag utförs med full kostnadstäckning. Swedmar är Fiskeriverkets enhet för tjänsteexporten. Enligt ett avtal med SIDA på 70-talet, blev Swedmar institutionell konsult för fiskerifrågor inom svenskt bistånd (utredningar, tillsättningsärenden m.m.). Avtalet omfattade dock ingen volym avseende tjänsterna.

Avtalet upphör under år 2000. Enligt uppgift pågår för närvarande diskussioner om ett nytt samarbetsavtal mellan parterna.

I enlighet med verkets instruktion får Fiskeriverket ta ut ersättning för ett antal uppräknade tjänster. Enligt instruktionen skall Fiskeriverket själv, efter samråd med Ekonomistyrningsverket, fastslå taxor för uppdragsverksamheten. De konsulttjänster Fiskeriverket tillhandahåller mot ersättning på den inhemska marknaden utgörs huvudsakligen av marina miljöundersökningar i form av: utredningar i vattenmål efter förordnande av miljödomstol, uppdragsverksamhet inom fiskbiologi, miljökonsekvensutredningar, fartygsdygn och tjänsteexport. På marknaden för miljöundersökningar omsatte verket cirka 29 miljoner kronor under 1998. Av dessa uppges cirka 11 miljoner vara konkurrensutsatta medan 18 miljoner kan betraktas som ”potentiellt konkurrensutsatt verksamhet”. Med det sistnämnda avses utrednings- och undersökningsuppdrag som inte är konkurrensutsatt men där det på marknaden existerar andra utförare än Fiskeriverket. Icke konkurrensutsatt verksamhet avser uppdrag åt annan myndighet (t.ex. SIDA) eller uppdrag i enlighet med förordnande av domstol eller statsmakten.

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. Verkets huvuduppgifter framgår av förordning (1996:280) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. Bland uppgifterna ingår att bedriva uppdragsverksamhet samt tillämpad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde. Förordningen ger SMHI rätt att ta ut ersättning för utförda uppdrag. Grunderna för ersättningen bestäms av institutet. I regeringens regleringsbrev för 1999 framgår att SMHI:s verksamhet skall finansieras med avgifter i den utsträckning som kostnaderna inte täcks med bidrag till myndighetsuppgifter. Vidare har en flexibel och konkurrensanpassad prissättning föreskrivits för affärsverksamheten. Institutet skall belasta affärsverksamheten med en avgift motsvarande 9 procent av omsättningen i affärsverksamheten för utnyttjande av infra-

strukturen. För budgetåret 1999 var det totala anslaget till SMHI cirka 192 miljoner kronor.

Myndighetens struktur bygger på en enhet för *Intern Produktion och utveckling* samt fyra *affärsområdsenheter*. Under enheten för Intern produktion och utveckling ligger forskning och utvecklingsarbete, systemutveckling, datorsystem och IT-tjänster, infrastruktur (mätningar, datalager och åtkomst). Dessa tjänster/funktioner (fortsättningsvis benämnt med den sammanfattande termen ”infrastruktur”) tillgängliggörs enheterna genom en form av internhandel till ett internpris. Villkoren för nyttjande styrs av relationen till motparten, dvs. i vilken roll myndigheten uppträder i respektive affärsområde. Kalkylmetoden avseende internhandeln är enligt SMHI gemensam för hela myndigheten. Bl.a. följande gäller:

- inga skillnader mellan anslags- och affärsverksamhet
- affärsverksamheten måste betala för egna utvecklingsinsatser och även ta en andel av gemensamma satsningar,
- självkostnadsbaserad,
- i internpriset från enheten Intern produktion och utveckling ingår full overhead.

SMHI uppger att i princip skall en extern konsultfirma på lika villkor som ett internt affärsområde kunna köpa tillgång till infrastruktur.

Beträffande uppdragsverksamheten särskiljer SMHI på uppdragsverksamhet (uppdrag inom ramen för myndighetssamverkan) och affärsverksamhet (kommersiell uppdragsverksamhet/konsultverksamhet). SMHI:s affärsområde *Samhälle* omfattar både anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet. Med flera myndigheter (Försvarmakten, Naturvårdsverket m.fl.) har SMHI långsiktiga avtal där tillgång till infrastruktur lämnas mot ersättning som benämns som en typ av licensavgift. Med uppdragsverksamhet avses sådan samverkan med andra myndigheter som SMHI utför inom ramen för sitt myndighetsansvar, men som är av sådan omfattning att institutets anslag inte bedöms ensamt

kunna täcka kostnaderna. Verksamheten bör till sin karaktär och utförande likna myndighetsverksamheten. Denna kategori av tjänster säljs till självkostnadspris. Inom övriga tre affärsområden (*Trafik, Miljö-Energi* och *Konsument*) bedrivs avgiftsfinansierad verksamhet på kommersiella villkor på vad myndigheten uppger är en helt eller delvis konkurrensutsatt marknad.

Merparten konsulttjänster som är hänförliga till branschen produceras inom affärsområdet Miljö-Energi. Uppdragen avser i regel förutsättningar för, eller miljökonsekvenser av, verksamheter i kustzonen, t.ex. fiskodling, vindkraft eller annan energiproduktionsanläggning samt infrastrukturell och industriell utbyggnad. Omsättningen av enbart marina miljöundersökningar uppges uppgå till cirka 3 MKr/år, varav merparten är konkurrensutsatt.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är ett affärsdrivande verk och utgör central förvaltningsmyndighet för sjöfarten. Verkets huvuduppgifter är att svara för sjöfartens infrastruktur i form av sjövägar och att se till att sjöfart kan bedrivas i svenska farvatten under säkra och effektiva former. I förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket anges bl.a. att verket skall utöva tillsyn över sjösäkerheten, svara för farledshållning, samt svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige och att sjöfartens påverkan på miljön minimeras. För budgetåret 1999 var verkets anslag knappt 300 miljoner kronor. Denna summa utgör bl.a. transportstöd till Gotland samt ersättning för kanaltrafik och fritidsbåtsändamål.

Enhetsindelningen hos Sjöfartsverket speglar kärnverksamheten, dvs. produktion av tjänster till handelssjöfarten och andra intressenter. Det är inom den *Tekniska avdelningen* som merparten av konkurrensutsatt tjänsteproduktion sker. Den kommersiella uppdragsverksamheten är inte närmare reglerad i instruktion eller i regleringsbrevet för Sjöfartsverket (budgetår 1999). Totalt uppgår verkets produktion av konkurrensutsatta tjänster till mellan 35 och 40 MKr år 1998. Till marina miljöundersökningar räknas

sjömätningssupdrag (hydrografi, bottenkartering) och eventuell därtill hörande fartygstid. Omfattningen av denna del av verksamheten uppgår till runt 5 MKr/år.

Sjöfartsverkets tjänster till den maritima sektorn, t.ex. lotsning, utmärkning av farleder, är till den övervägande delen icke konkurrensutsatt. Merparten av medlen som sektorn betalar är dock inte ersättning för direkta tjänster, utan utgörs av bl.a. farledsavgifter (cirka 750 MKr/år) som disponeras av verket. Det ställs inga företagsekonomiska avkastningskrav på verkets olika avdelningar.

Organisationer med koppling till universitet och högskolor

Tjänsteproducenter på marknaden för marina miljöundersökningar i detta sammanhang utgörs av å ena sidan högskolor med offentliga anslag och å andra sidan av privata organisationer med anknytning till högskolan (bolag, enskilda firmor, ekonomiska föreningar). Dessa s.k. *professorsbolag* är vanligtvis fåmansföretag där ägarna oftast är hel- eller deltidsanställda vid högskolan. Det finns också fristående bolag och stiftelser som erbjuder miljöundersökningar utförda av tjänstemän inom högskolevärlden. Tjänsteproduktionen utförs i dessa fall till övervägande del av högskoletjänstemän som rekryteras och arvoderas för ett specifikt projekt. Företaget/stiftelsen kan därmed betraktas som en marknadsförings- & säljorganisation för bisysslor.

Ett konsultuppdrag som utförs av en lärare/forskare vid en institution kan antingen utgöra ett institutionsuppdrag där intäkterna går till institutionen eller en bisyssla som utförs vid sidan av (men inte nödvändigtvis utanför) ordinarie tjänst och där ersättningen tillfaller den enskilde läraren/forskaren.

I enlighet med högskolelagen har lärare/forskare rätt att bedriva bisysslor. Rätten för högskolelärarna/forskarna att bedriva bisysslor gäller inte generellt utan omfattar endast utövandet av ämnesbundna forsknings- och utvecklingsbisysslor. Förutom i lag och förordning regleras bisysslor även i kollektivavtal. Inom

dessa framgår om och i vilken utsträckning högskolelärare/forskare får ägna sig åt bisysslor. Huvudregeln är att bisysslor är tillåtna. Det finns emellertid tre typer av begränsningar, nämligen förtroendeskadlig, arbetshindrande eller konkurrerande verksamhet. Är ett konsultuppdrag att betraktas som FoU i linje med institutionens arbete, kan en högskolelärare/forskare åta sig uppdraget både inom och utanför institutionens väggar utan att det betraktas som konkurrerande eller förtroendeskadlig verksamhet.

Den huvudsakliga finansieringen av högskolor och institutioners verksamhet sker genom statsanslag till högskolorna. Bristen på anslagsmedel har på senare år resulterat i att grundforskning i många fall får stå tillbaka för tillämpad forskning respektive uppdragsforskning. Under de senaste åren har dessutom statsmakterna framhållit att en ökad samverkan mellan högskola och näringsliv är en mycket angelägen åtgärd för att förbättra svensk industris konkurrenskraft. Samverkan som syftar till utveckling och kommersialisering av forskningsresultat bedrivs främst i bolags- och stiftelseform, dvs. samverkansformer som ligger utanför högskolans organisation (t.ex. forskarbolag, teknikparker och kompetenscentra).

5.5.3 Konkurrensproblem

Korssubventionering via anslag eller verksamheter som bedrivs med ”ensamrätt”

Såväl Fiskeriverket, SMHI och Sjöfartsverket bedriver kommersiell konkurrensutsatt verksamhet samtidigt som verken erhåller anslag för myndighetsverksamheten. Detta medför risk för en konkurrensnedvidande korssubventionering där anslagen, medvetet eller omedvetet, leder till en underprissättning av konkurrensutsatt verksamhet. Beträffande Fiskeriverket finns krav på berörda enheter att alla uppdrag skall utföras med full kostnadsäckning. Erfarenhet visar emellertid att det är svårt att åstadkomma en helt tillförlitlig fördelning av t.ex. overheadkostnader för lokaler och administration. För SMHI har en konkurrensanpassad

prissättning föreskrivits i regleringsbrevet utan uttryckliga krav på full kostnadstäckning.

Vid sidan av statliga anslag har alla tre myndigheter intäkter för verksamheter som verken bedriver med vad som kan beskrivas som "ensamrätt". Fiskeriverket har ett nära samarbete med SIDA där enheten Swedmar enligt avtal är institutionell konsult för fiskerifrågor inom svenskt bistånd. Vidare utförs sakkunniguppdrag i enlighet med förordnande av domstol eller statsmakten. SMHI har långsiktiga avtal med andra myndigheter där tillgång till SMHI:s infrastruktur lämnas mot ersättning. Dessutom bedriver institutet samverkansverksamhet med andra myndigheter där den andra myndigheten står för delar av kostnaderna. Sjöfartsverket erhåller cirka 1.260 MKr/år i olika sjöfartsavgifter som disponeras av verket för den totala verksamhetens räkning. Uppräknade exempel på intäkter från icke konkurrensutsatta verksamheter medför även dessa risk för att det sker en kors-subventionering.

Tillgång till strategisk infrastruktur

SMHI:s affärsområden har en nära tillgång till den infrastruktur som inom ramen för myndighetsverksamheten nyttjas och produceras i enheten för Intern produktion och utveckling. Även om ambitionen är att externa konsultfirmor skall kunna köpa tillgång till infrastrukturen på lika villkor som de interna affärsområdena, är det enligt ORC okänt hur denna princip har realiserats i praktiken. SMHI uppger att det finns flera gråzoner, främst inom affärsområdet *Miljö-Energi*. Det kan inte heller uteslutas att Fiskeriverket och Sjöfartsverkets tillgång till dyra anläggningstillgångar ger dem fördelar i konkurrensen om vissa uppdrag.

Myndighetsrollen

Bortsett från det faktum att myndigheter erhåller statliga anslag finns det andra aspekter på myndighetsrollen som kan snedvrída konkurrensen. Ett exempel på detta är då en tjänsteproducent utgör en uppdragsenhet inom en myndighet som samtidigt är remissinstans i ett tillståndsärende. Fiskeriverket utför t.ex. reci-

pientsundersökningar i samband med industrietablering i kustzonen samtidigt som verket är remissinstans i miljötilståndsärendet för nämnda industri. Vidare skall SMHI i egenskap av sakkunnig myndighet utvärdera resultatet av sina egna konsultinsatser, t.ex. inom Öresundsprojektet.

I vissa fall är myndighetsassociationen i sig en konkurrensfördel. För stora infrastrukturprojekt kräver beställaren en 'tyngd' som endast en tjänsteproducent med staten som en form av garant kan erbjuda. Exempelvis utför SMHI, i egenskap av konsult till Öresundskonsortiet, omfattande oceanografiska beräkningar. Detta är dessutom ett exempel på konkurrensfördelar som följer av tillgång till databaser och -produkter som (till viss del) utgör biprodukter av myndighetsverksamheten, nämligen SMHI:s kompetens inom spridningsmodellering. Beträffande Öresundsprojektet är ORCs bedömning att knappast något annat företag än SMHI torde ha gjort sig besvär (inom SMHI:s kompetensområde) beträffande konsultuppgifterna för Öresundskonsortiet.

Konkurrensproblem i särfallet med organisationer med koppling till universitet och högskolor

Högskoleinstitutioner och professorsbolagen erbjuder tjänster till lägre priser än privata konkurrenter. Orsaken till att detta är möjligt är att verksamheten har tillgång till kostnadsfria eller kostnadsreducerade institutionsresurser som finansieras med anslagsmedel eller på annat sätt kan vara stödd av anslagsfinansierade medel. Med institutionsresurser avses här materiella resurser (t.ex. laboratorieutrustning, datorer och lokaler), "immateriella resurser" (t.ex. databaser och licenser) samt personella resurser i form av doktorander, elever, assistenter m.fl.

Om uppdragsverksamheten bedrivs tillsammans med övrig grund- eller tillämpad forskning på institutionen är detta faktum i sig en stor konkurrensfördel, oavsett om uppdraget upphandlas med institutionen eller professorsbolaget som har anknytning till densamma.

5.5.4 Konsultens bedömning och förslag

Fiskeriverket

De konkurrensutsatta uppdrag som Fiskeriverket åtar sig kan inte alltid sägas vara nödvändiga för kärnverksamhet/myndighetsuppgiften. Data från de miljöundersökningar som verket utför i kustzonen (och som fallstudien fokuserar på) kan i och för sig komplettera myndighetens statistik och bidra till de fiskbiologiska undersökningar som utförs på uppdrag av bl.a. Naturvårdsverket. Däremot kan sådan data ej betraktas som nödvändig för utförande av Fiskeriverkets egen myndighetsuppgift. Denna bedömning får också stöd i SOU-rapporten *Fiskeridadministration i EU-perspektiv* (SOU 1998:24). I utredningen föreslås att verksamheter utanför myndighetsutövning och 'kärnverksamheten' så långt som möjligt skall läggas ut på andra utförare. I utredningen betraktas uppdrag från andra myndigheter som ej nödvändiga för utförande av Fiskeriverkets myndighetsuppgifter och således ej kärnverksamhet. Detsamma gäller i viss utsträckning även för Kustlaboratoriets sakkunniguppdrag. För att säkerställa opartiskhet och kvalitet i viktiga vattenärenden kan Fiskeriverket fortsatt förordnas som sakkunnig utan att för den skull vara utförare av undersökningsverksamheten.

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut

SMHI har en marknadsposition och viktiga ekonomiska intressen att bevaka. En vanlig kommentar från privata konsultföretag är att SMHI är ett stort och starkt konsultföretag snarare än en myndighet. ORC är av den generella åsikten att vad som ter sig som en överblickbar och logiskt strukturerad organisation, i verkligheten är komplex och inte på något sett självklar. Aktiviteter, ekonomier och ansvarsområden är svårkategoriserade och överlappar varandra.

ORC refererar SOU-rapporten *SMHI:s verksamhetsform?* (SOU 1995:99). I utredningen påtalades att SMHI upplevde en viss osäkerhet om samhällsuppdragets innehåll och omfattning. Till följd av detta rekommenderade utredningen bl.a. att vissa åtgär-

der skulle genomföras i syfte att, inom ramen för en integrerad myndighets-, uppdrags- och affärsorganisation, förbättra statsmaktens styrning av SMHI. ORC uppfattar dock att problemen med en otydlig statlig styrning av SMHI i viss utsträckning kvarstår och att man nu är framme vid 'nästa steg', dvs. att omdefiniera och helt avskilja en renodlad myndighetsfunktion från övrig verksamhet.

Sjöfartsverket

Beträffande tjänster med arbetsbåtar och fartyg finns det flera konkurrenter i kustnära vatten. På öppet hav är alternativen dock färre då det krävs havsgående fartyg. Detsamma gäller i viss mån sjömätningssupplett. ORC är emellertid av åsikten att alternativa utförare till Sjöfartsverket inom idag ej konkurrensutsatta områden är fler än vad som gjorts gällande i olika utredningar och rapporter. Vidare påpekas att näringslivets anpassning till marknadsmöjligheter underskattas. Anmäls planer om konkurrensutsättning av tjänster så uppstår på sikt alternativa utförare.

ORC pekar också på den marknadspotential som föreligger inom den maritima sektorn i form av potentiellt konkurrensutsatta konsult- och entreprenadtjänster vid sidan av marina miljöundersökningar. Exempelvis så omfattar enbart lotsverksamheten över 250 MKr/år och sjökortsförsäljningen cirka 15 MKr/år. En delning av producentrollen i en beställar- och utförandeorganisation skulle enligt ORC möjliggöra en konkurrensutsättning av en omfattande del av verkets tjänster.

Organisationer med koppling till universitet och högskolor

Uppdragen som institutioner och professorsbolag åtar sig kan ofta karakteriseras som FoU-projekt som ligger i linje med institutionens anslagsfinansierade forskning. Om uppdragen medför att forskarna kan ta del av intressant forskningsmaterial som ligger i linje med deras övriga forskning, är detta ett starkt motiv som i sig kan anses legitimera korssubventionering mellan an-

slagsfinansierad forskning och avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.

Uppdragsverksamheten i form av marina miljöundersökningar, inom och i anslutning till högskolor, har ökat väsentligt. Enligt konsultbranschen har högskoleinstitutioner (medräknat professorsbolagen) tagit en avsevärd marknadsandel inom branschen till följd av bl.a. att dessa aktörer erbjuder tjänster till betydligt lägre priser. I fallstudien har framkommit att högskoleinstitutionernas och professorsbolagens dominans i vissa marknadssegment är så accepterade, om än ogillade, att marknadsaktörer anpassat företagsstyrningen därefter. Ett exempel på detta är att konsultföretag avstår från att offerera tjänster som i kompetenskrav och omfattning 'passar' institutionerna och professorsbolagen.

Gränsdragningen mellan de två kategorierna institutioner och professorsbolag är inte alltid uppenbar vare sig för konkurrenter eller kunder, ej heller för högskolan/Högskoleverket. Oklarheter kan t.ex. uppstå då tjänstemän inom universitet och högskola bedriver bisyssloverksamhet i en alternativ roll som egenföretagare, vid sidan om den ordinarie verksamheten vid institutionen. Ett exempel på en organisatorisk avart som kan uppstå genom den 'symbios' som i flera fall föreligger mellan vissa institutioner och professorsbolag, är när uppdraget erbjuds till och utförs vid institutionen men fakturering till kund sker från professorsbolaget.

I syfte att föra in konkurrenshänsyn i den utvecklingstrend (extern finansiering, samverkan med industrin) som i stort uppfattas som konstruktiv av alla parter, föreslår ORC följande åtgärder:

- Översyn av policyn för uppdragsverksamhet inom högskolor.
- Översyn av bisyssloreglerna för anställda inom högskolor.
- Reglering av kommersiellt utnyttjande av institutionsresurser för både institutioner, samverkansorganisationer (institution/industri) och professorsbolag.

Ett första steg torde dock enligt ORC vara att precisera ett antal centrala termer, t.ex. grund/tillämpad/uppdragsforskning, beräkningsnycklar för institutionsresurser samt att se över nu gällande regelverk.

5.5.5 Statskontorets slutsatser och förslag

Fiskeriverket, SMHI och Sjöfartsverket

Ett grundläggande konkurrensproblem utgör risken för att myndigheterna korssubventionerar den konkurrensutsatta verksamheten med hjälp av anslag eller intäkter från icke konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs med "ensamrätt". På grund av den konkurrensutsatta verksamhetens relativt begränsade omfattning förefaller inte bolagisering av produktionsenheterna vara en framkomlig väg att jämna ut rådande konkurrensjämligheter (möjligtvis med undantag för SMHI). Statskontorets vill istället betona behovet av tydligare styrning och reglering från statsmakterna beträffande berörda myndigheters verksamhet. Fallstudien pekar på ett behov av en översyn av respektive myndighets verksamhet, såväl den konkurrensutsatta som den icke konkurrensutsatta. En diskussion måste föras kring vad som är att betrakta som varje enskild myndighets kärnverksamhet. Studien har visat att osäkerheten i vissa fall är stor beträffande detta hos såväl myndigheterna själva som hos konkurrenter.

I de fall kommersiell konkurrensutsatt verksamhet anses ligga inom ramen för myndigheternas kärnverksamheten måste det råda tydliga och neutrala spelregler samt finnas krav på särredovisning med full kostnadstäckning hos producerande enheter. Exempel på ett område där det idag finns en osäkerhet huruvida det råder jämbördiga konkurrensförutsättningar är tillgången till den infrastruktur som finns hos SMHI:s enhet för Intern produktion och utveckling. Att SMHI uppmanas ha en flexibel och konkurrenskraftig prissättning för affärsverksamheten, utan uttryckliga krav på full kostnadstäckning, riskerar leda till en konkurrenssnedvridande underprissättning.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang föreslår Statskontoret följande:

- Förbjud statliga aktörer att bedriva sådan kommersiell verksamhet som inte är nödvändig för utförande av myndighetens kärnuppgifter. Sådana kan finnas inom ramen för SMHI:s miljöundersökningar, Fiskeriverkets miljöundersökningar i kustzonen, Swedmars tjänsteexport, Sjöfartsverkets sjömätningssupdrag.
- För kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet som är nödvändig för myndighetens kärnuppgifter bör krav på ekonomisk åtskillnad gälla. En åtgärd i denna riktning är att dela upp Sjöfartsverket i en beställar/utförarorganisation.
- Definiera centrala begrepp som t.ex. uppdragsverksamhet och upprätta en konkurrenspolicy och strategi i myndighetsinstruktioner och/eller affärsplaner.

Organisationer med koppling till universitet och högskolor

Beträffande särfallet med högskoleinstitutioner och professorsbolag visar fallstudien att verksamheten har en starkt konkurrensnedvridande effekt på marknaden. En allt större del av högskolans uppdragsverksamhet förefaller ske utanför institutionerna, dock med utnyttjande av institutionernas resurser. Den av statsmakterna uttalade ambitionen om en ökad samverkan mellan högskola och näringsliv talar emellertid emot en begränsning av högskolornas möjlighet att bedriva sådan uppdragsverksamhet som är nödvändig för att fullgöra detta uppdrag. För att minska verksamhetens konkurrensnedvridande effekter bör en översyn ske av regelverket för institutionernas uppdragsverksamhet i syfte att mer av verksamheten bör ske inom institutionerna. Bland annat bör det preciseras på vilket sätt som nyttjandet av institutionsresurser får ske. Vidare bör reglerna för högskole-tjänstemännens bisysslor ses över från konkurrenssynpunkt.

I syfte att begränsa konkurrensnedvridande effekter från högskolornas uppdragsverksamhet föreslår Statskontoret följande:

- Gör en översyn av policyn för uppdragsverksamhet och -forskning inom högskolor.
- Ge ett tilläggsuppdrag till "Bisysseutredningen" (Dir.nr. 1998:79) att ur ett konkurrensperspektiv se över bisysslereglererna för anställda inom högskolor i syfte att definiera begränsningarna i rätten att bedriva bisysslor.
- Reglera kommersiellt utnyttjande av institutionsresurser för både institutioner, samverkansorganisationer (institution/industri) och s.k. "professorsbolag".

6 Övriga fallstudier

Nedan refereras studier, rapporter etc. som har utrett frågan om statlig konkurrensutsatt verksamhet. Varje avsnitt avslutas med Statskontorets kommentarer. Statskontorets kommentarer och förslag med anledning av studierna sammanfattas kort i rutan nedan.

Läkemedel

- Statskontoret stödjer Konkurrensverkets förslag om avveckling av Apotekets ensamrätt för försäljning av läkemedel och att ett franchisesystem för Apoteket utreds.

Arkeologiska undersökningar

- Statskontoret föreslår att en uppföljning görs av erfarenheterna av det av statsmakterna beslutade anbudsförfarandet för arkeologiska undersökningar.
- Uppföljningen bör ligga till grund för en närmare utredning om möjligheten att bolagisera RAÄ:s uppdragsverksamhet.

Kontroll och tester av fordon

- Statskontoret stödjer Konkurrensverkets förslag om att avskaffa Bilprovningens ensamrätt till obligatorisk fordonskontroll och att ett öppet system med ackrediterade verkstäder utreds.

Accessnätsrelaterade tele tjänster

- Statskontorets föreslår att möjligheterna att avskilja Telias accessnät till ett eget bolag utreds inför ett eventuellt beslut om privatisering av Telia.

Mark tjänster på flygplatser

- Statskontoret stödjer förslaget om att Luftfartsverkets produktionsverksamhet avskiljs till ett eget bolag. Bolagiseringen bör föregås av en noggrann analys i syfte att undvika att bolaget får otillbörliga konkurrens fördelar.

Byggande, drift och underhåll av vägar

- Statskontoret stödjer förslaget om en bolagisering av VV Produktion och föreslår att verksamheten i VV konsult läggs in i det nya bolaget eller avvecklas.

Post- och betaltjänster

- Statskontoret föreslår att den postala infrastrukturen separeras från Posten och administreras av en oberoende aktör samt att statens krav på en samhällsomsfattande posttjänst definieras närmare.

Veterinärtjänster

- Statskontoret stödjer Konkurrensrådets förslag om en organisatorisk åtskillnad av distriktsveterinärorganisationen från Jordbruksverket.

6.1 Läkemedelsmarknaden¹³

6.1.1 Marknaden och tjänsten

Enlig lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. har Apoteket AB ensamrätt att sälja läkemedel till konsument. Läkemedel säljs antingen mot recept eller är receptfria. All försäljning av läkemedel i detaljhandeln distribueras via apotek/försäljningsställen som ägs av Apoteket eller av företaget kontrakterade ombud. Reglerna innebär också att sjukvårdshuvudmännen inte kan anlita någon annan än Apoteket för distribution av läkemedel till sjukhusen. Sjukvårdshuvudmännen har möjlighet att driva sjukhusapotek i egen regi men f.n. drivs samtliga på entreprenad av Apoteket.

När det gäller partihandeln ombesörjs nästan all lagerhållning samt distribution av läkemedel från läkemedelsföretag till apoteken av enbart två partihandelsföretag. Dessa är Tamro Distribution AB och Kronans Droghandel AB. Apoteket har en ägarandel på 18 procent i Tamro. Det finns ytterligare några företag som i liten omfattning distribuerar läkemedel. På partihandelsområdet tillämpas ett distributionssystem med vissa exklusiva rättigheter för distributören. Systemet benämns enkanalsystemet och innebär att parthandelsföretagen sluter exklusiva avtal med läkemedelsföretagen om att under en period om ett år ha ensamrätt till distributionen av ett specifikt läkemedel. Bolagen har dessutom retur rätt gentemot läkemedelsföretagen. Konkurrensverket har tidigare bedömt att systemet är i strid med konkurrenslagen men verket har medgivit undantag från detta förbud.

Apoteket bedriver också försäljning av s.k. fria handelsvaror på en konkurrensutsatt marknad. Det gäller främst olika produkter för kroppsvård. Bolaget bedriver dessutom försöksverksamhet som rör en ny form av distributionstjänst av receptföreskrivna läkemedel till hushållen.

¹³ Avsnittet baseras i huvudsak på Konkurrensverkets rapport ”Konkurrens vid försäljning av läkemedel” (Konkurrensverkets rapportserie 1999:4).

Apotekets kunder är främst allmänhet/konsumenter som besöker apotek/försäljningsställen eller får receptföreskrivna läkemedel hemkörda. Andra kunder är sjukvårdshuvudmännen och privata vårdgivare. Partihandelsbolagens kunder utgörs av läkemedelsföretagen.

De konkurrensutsatta varor och tjänster som avses ovan säljs eller utförs av Apoteket och det delägda bolaget Tamro Distribution AB i konkurrens med bl.a. småföretag inom dagligvaruhandeln, partihandelsbolaget Kronans Droghandel AB samt andra distributionsföretag.

6.1.2 Apoteket AB

Apoteket AB är ett av staten helägt bolag. Det finns knappt 900 apotek i Sverige, varav ca 10 procent utgörs av s.k. sjukhusapotek. Därutöver finns också ca 1000 apoteksombud som ombesörjer utlämning av förbeställda läkemedel främst i glesbygd. Apotekets verksamhet grundas på ett avtal med staten. Enligt avtalet har bolaget ensamrätt att driva detaljhandel med läkemedel, med vissa inskränkningar. I avtalet regleras också försäljningen av fria handelsvaror där företaget får ”sälja tjänster och varor som naturligen anknyter till Bolagets verksamhet”. De verksamheter som inte omfattas av ensamrätten skall bedrivas på affärsmässiga grunder, bära sina egna kostnader samt särredovisas. Apotekets priser skall vara enhetliga över hela landet.

1998 omsatte Apoteket totalt cirka 23,4 miljarder kronor. Merparten av omsättningen, eller närmare 22 miljarder kronor är intäkter från verksamheter som Apoteket bedriver med ensamrätt medan intäkter från försäljningen av fria handelsvaror uppgick till cirka 1,4 miljarder kronor samma år. Antalet anställda var drygt 10 000. 1998 hade det av Apoteket delägda Tamro en marknadsandel på cirka 57 procent av läkemedelsdistributionen till apoteken. Apoteket har hittills valt att låta enbart Tamro av de två dominerande partihandelsföretagen utföra distributionstjänsten av läkemedel till hushåll. För denna tjänst har också anlåtats Posten Logistik On Line Center AB.

6.1.3 Bedömningar

Konkurrensverket har i rapporten ”Konkurrens vid försäljning av läkemedel” på regeringens uppdrag analyserat och klarlagt hur olika konkurrenslösningar kan bidra till ökad konsumentnytta på den svenska läkemedelsmarknaden med beaktande av de särskilda krav som hanteringen av läkemedel ställer. Här följer en redogörelse av verkets diskussion av konkurrenslösningar med avseende på Apoteket AB och den konkurrensutsatta marknaden.

Ett problemområde som Konkurrensverket diskuterar är Apotekets försäljning av handelsvaror på en konkurrensutsatt marknad. Verket är av åsikten att den nuvarande ensamrätten för Apoteket att sälja läkemedel ger företaget fördelar framför konkurrenterna som bl.a. utgörs av små företag inom dagligvaruhandeln. Två allmänna konkurrensproblem framhålls med att ett företag driver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. För det första gäller att ett sådant företag via sin monopolverksamhet får en försäljningskanal till presumtiva kunder. För det andra får monopolföretaget möjlighet att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten med stöd av intäkter som finansierar monopolverksamheten, s.k. korssubventionering.

Vidare framhåller Konkurrensverket att Apotekets roll som enda godkända företag av statsmakterna att få sälja läkemedel ger företaget ett högt förtroende som kan ”spilla över” också på sådana artiklar för kroppsvård som inte är läkemedel. Förhållandet kan därmed ge Apotekets produkter något av en ”kvalitetsstämpel” vilket i sig främjar en ökad efterfrågan på berörda handelsvaror jämfört med konkurrenterna.

Konkurrensverket menar att det är närmast omöjligt att garantera att inte Apotekets försäljning av läkemedel subventionerar det konkurrensutsatta sortimentet. Detta gäller trots kraven på ändamålsenliga kostnadsredovisningar. Som exempel pekas på svårigheten att verifiera de personal- och informationskostnader som hör till läkemedels- resp. handelsvaruförsäljningen. Verket ser emellertid inte Apotekets försäljning av konkurrensutsatta varor i

sig som huvudproblemet. Problemet ligger istället i att denna försäljning är integrerad med läkemedelsförsäljningen.

Vad beträffar partihandeln med läkemedel menar Konkurrensverket att nuvarande mycket höga marknadskoncentration, med apoteksägda Tamro som en av aktörerna, till följd av enkanal-systemet ger dåliga konkurrensförutsättningar och försvårar nyetableringen av partihandelsföretag. Verket menar att nyetableringar också försvåras av att läkemedelsföretagen endast har Apoteket som köpare av läkemedel. Vidare framhålls att det finns en påtaglig risk att Apotekets ägarroll i Tamro ger företaget konkurrensfördelar vid t.ex. distributionstjänster till hushållen.

6.1.4 Förslag

I syfte att ge alla företag lika förutsättningar att sälja såväl läkemedel som artiklar för kroppsvård som inte är läkemedel samt att öka konkurrensen i apoteksledet föreslår Konkurrensverket:

- Att Apotekets ensamrätt avvecklas och det istället införs ett franchisesystem för apotek med staten som franchisegivare. Detta får också till följd att sjukvårdshuvudmännen kan upphandla sjukhusapotekens distributionstjänster genom anbuds-tävlan.
- Att delar av det receptfria läkemedelssortimentet får säljas genom företag och detaljister vid sidan om Apoteket. Tillstånd att sälja dessa läkemedel bör kopplas till förutbestämda kompetenskrav.

Ett införande av franchisesystem med flera olika ägare ger dessutom enligt Konkurrensverket ökade förutsättningar att slopa enkanalssystemet inom partihandeln. I syfte att ytterligare förbättra konkurrenssituationen inom partihandel och distribution föreslås dessutom:

- Att Apotekets hela ägarandel i Tamro säljs.

- Att Apoteket bör genomföra en anbudstävlan för att utse vilket eller vilka företag som skall svara för apotekens distribution av läkemedel till hushållen.

6.1.5 Statskontorets kommentarer

Konkurrensproblem

- Till följd av att Apoteket har ett legalt monopol samtidigt som bolaget bedriver konkurrensutsatt verksamhet föreligger en risk för korssubventionering. Särredovisningar är ingen garanti för att så inte sker. Det kan räcka med att andra aktörer misstänker en korssubventionering för att konkurrensen skall rubbas.
- Den monopolskyddade försäljningen av läkemedel ger Apoteket en fördelaktig försäljningskanal till kunder på den konkurrensutsatta försäljningen av fria handelsvaror.
- Det faktum att Apoteket har ensamställning på att sälja läkemedel gör att företaget har ett högt förtroende, en ”offentlig goodwill”, också på sådana artiklar för kroppsvård som inte är läkemedel. Förhållandet kan därmed ge Apotekets produkter något av en ”kvalitetsstämpel” som inte är direkt kopplad till varorna, vilket i sig främjar en ökad efterfrågan på berörda handelsvaror jämfört med konkurrenterna.
- På grund av enkanalsystemet är konkurrensen i partihandeln bristande. Apotekets ägarandel i Tamro innebär en vertikal integration, vilket riskera försämra konkurrensen i partihandeln ytterligare.

Bedömning

De konkurrensjämligheter som uppstår till följd av Apotekets legala monopol kan inte undvikas med mindre än att ensamrätten avvecklas eller att den konkurrensutsatta verksamheten upphör. Statskontoret stödjer Konkurrensverkets förslag om en avveckling av Apotekets ensamrätt för försäljning av receptbelagda och receptfria läkemedel samt att ett franchisesystem för Apoteket

utreds. Fler aktörer på marknaden och ett allmänt högre konkurrenstryck gynnar på sikt konsumenterna. Den närmare utformningen på ett sådant franchise-system bör bli föremål för en djupare analys.

6.2 Marknaden för arkeologiska undersökningar¹⁴

6.2.1 Marknaden och tjänsten

Den som avser att uppföra en byggnad eller anläggning är enligt kulturminneslagen (1988:950), KML, skyldig att ta reda på om någon fast fornlämning kan beröras av arbetet. Om så är fallet skall länsstyrelsen fatta beslut om markexploatören får lov att fortsätta arbetet och i sådant fall hur fornlämningen skall tas om hand. Som underlag för beslutet ligger ofta olika slag av arkeologiska undersökningar. Begreppet arkeologiska undersökningar omfattar såväl förundersökning av förekomsten och omfattningen av en fast fornlämning som, om länsstyrelsen beslutar om att fornlämningen får rubbas ändras eller flyttas, den efterföljande utgrävningen inklusive dokumentation av fornlämningen. Länsstyrelsen fattar också beslut om vem som skall utföra sådana arkeologiska undersökningar. Det är dock markexploatören som står för kostnaderna för de olika undersökningarna eller utgrävningarna.

Bland de största markexploatörerna som köper dessa tjänster märks Vägverket och Banverket.

Ovan avsedda arkeologiska undersökningar utförs av Riksantikvarieämbetet (RAÄ), läns museer, kommunala museer samt, i viss utsträckning, arkeologiska institutioner vid universiteten. Dessutom finns ett fåtal små privata företag som erbjuder arkeologiska undersökningar.

¹⁴ Avsnittet baseras i huvudsak på Statskontorets förstudie ”Bolagisering av uppdragsverksamheter” (Dnr 364/97-5, 1998-01-23).

6.2.2 Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är central tillsynsmyndighet inom kulturmiljövården och bevakar dess intressen vid samhällsplaneringen, inventerar och dokumenterar kulturminnen och kulturmiljöer m.m. Myndigheten biträder länsstyrelsen och läns museerna med råd och anvisningar samt har ansvaret för uppföljning och utvärdering av resultat. RAÄ bedriver också arkeologisk uppdragsverksamhet i en särskild resultatenhet benämnd Avdelningen för arkeologiska undersökningar (UV). Jämfört med övriga aktörer på marknaden för arkeologiska undersökningar är UV:s verksamhet av störst omfattning.

6.2.3 Bedömningar

Frågan om det är möjligt och lämpligt att tillämpa ett anbudsförfarande när det gäller ingrepp i fast fornlämning enligt KML har länge varit föremål för diskussioner. Diskussionen har bl.a. gällt om länsstyrelsens val av vem som skall utföra den arkeologiska undersökningen skall anses vara myndighetsutövning eller inte. I avvaktan på riksdagens beslut har länsstyrelserna i några län tillämpat ett anbudsliknande förfarande vid detta val medan andra länsstyrelser har pekat ut en utgrävande institution direkt, företrädesvis RAÄ/UV eller läns museet.

Under våren 1997 fattade statsmakterna beslut om att ett anbudsliknande förfarande i vissa fall skall tillämpas inför beslut om vem som skall utföra arkeologiska undersökningar (prop. 1996/97:99, 1996/97:KrU12, 1996/97:rskr 230). Anbudsupphandlingen skulle dock inte omfattas av upphandlingslagen eftersom man menade att valet av utförare var att betrakta som myndighetsutövning. Att man trots detta ansåg att anbudsförandet skulle användas motiverades bl.a. med att det kunde stimulera utvecklingen av metoder och tekniker och ge incitament till att effektivisera utförandet av undersökningarna.

RAÄ har utarbetat föreskrifter för hur länsstyrelsen skall gå till väga vid upphandling av arkeologisk undersökningsverksamhet.

Det har dock ännu inte, enligt uppgift från RAÄ, gjorts någon uppföljning av utfallet av de nya rutinerna.

Det har vid ett flertal tillfällen föreslagits att RAÄ:s avdelning för arkeologiska undersökningar skall skiljas från myndigheten och bolagiseras. Argumenten för en bolagisering var att detta skulle ge den statliga aktören samma konkurrensvillkor som de övriga aktörerna och på så sätt öka konkurrensen och effektiviteten i undersökningstjänsterna. Argumenten mot en bolagisering handlar bl.a. om att kvalitén på undersökningarna skulle försämrans samt huruvida samarbetet och informationsutbytet mellan UV, länsstyrelserna och museerna skulle förstöras.

I en förstudie, "Bolagisering av uppdragsverksamheter", som Statskontoret gjorde 1998 granskades förutsättningarna för att bolagisera UV. Granskningen gjordes utifrån åtta kriterier som bör vara uppfyllda för att en bolagisering skall anses lämplig. Statskontoret fann att fem av dessa kriterier kunde anses vara uppfyllda för UV:s del:

- Det finns en potentiell konkurrens.
- Verksamheten har tillräcklig omfattning.
- Verksamheten styrs inte direkt av politiska uppgifter och mål.
- Verksamheten är oberoende av anslag och det finns kommersiella förutsättningar.
- Verksamheten omfattar inte myndighetsutövning.

Beträffande de tre övriga kriterierna, nämligen frågorna om UV:s affärsmässiga mognad, kopplingen till myndighetens övriga uppgifter samt huruvida myndigheten besitter beställarkompetens, kunde Statskontoret dock inte med ledning av förstudien uttala sig närmare om.

6.2.4 Förslag

Statskontoret föreslog i förstudien att regeringen tillsätter en utredning om vilka kopplingar och samband som finns mellan RAÄ och UV liksom mellan RAÄ och Statens historiska museer. Vidare framfördes vikten av en konkurrensneutral utformning av RAÄ:s föreskrifter och behovet av beställarkompetens hos länsstyrelserna, som en förutsättning för att det av statsmakterna beslutade anbuds förfarandet skulle leda till åsyftat resultat. Mot bakgrund av detta föreslog Statskontoret att också dessa frågor skulle utredas närmare genom en uppföljning av erfarenheterna av det nya anbuds förfarandet.

6.2.5 Statskontorets kommentarer

Följande är kommentarer som gjorda av Statskontoret i samband med sammanställandet av denna rapport.

Konkurrensproblem

- RAÄ bedriver anslagsfinansierad verksamhet inom samma myndighet som avgiftsfinansierad, vilket riskerar skapa miss tankar om korssubventionering.
- RAÄ är central tillsynsmyndighet för kulturmiljövården. Detta kan få till följd att RAÄ åtnjuter ett extra stort förtroende, en ”offentlig goodwill”, hos kunderna/länsstyrelserna vilket kan leda till att RAÄ får fler uppdrag jämfört med aktörer som inte har denna fördel.
- Bristen på upphandling gör att beslut om vilka som skall göra en viss arkeologisk undersökning riskerar att baseras på lojalitet, personliga kontakter och gammal vana, vilket gynnar de redan etablerade aktörerna.
- RAÄ har en dominerande ställning p.g.a. att de kunde bygga upp sin verksamhet skyddat från konkurrens, vilket gör att de har ett försprång framför konkurrenterna.

Bedömning

Statskontoret anser att det bör vara möjligt att förbättra konkurrensen betydligt utan att kulturmiljövården försämras. Detta kan göras genom att ekonomiskt och organisatoriskt särskilja RAÄ:s uppdragsverksamhet till ett eget bolag. Innan detta sker bör gränsdragningen mellan uppdragsverksamhet och myndighetsuppgifter utredas. Om den i Statskontorets förstudie föreslagna utredningen emellertid konstaterar att det inte går att skapa en tillfredsställande konkurrensmarknad bör istället marknaden regleras så att det görs klart att det inte är en marknad där privata företag kan konkurrera.

6.3 Marknaden för kontroll och tester av fordon¹⁵

6.3.1 Marknaden och tjänsterna

I lagen (1994:2043) om vissa besiktningsorgan på fordonsområdet anges vilka besiktningsorgan som skall utföra nationell typbesiktning, registreringsbesiktning av hela fordon, kontrollbesiktningar och andra slag av nationella besiktningar beträffande fordon. Enligt denna lag är Aktiebolaget Svensk Bilprovning (Bilprovningen) besiktningsorgan för besiktning av motorfordon, terrängfordon, släpfordon till motorfordon och till traktorer ombyggda bilar. Bolaget har monopolställning på områdena periodisk motorfordonskontroll samt registrerings- och typbesiktningar. Efterkontrollerna är däremot konkurrensutsatta. Företaget är också ett av åtta företag som ackrediterats att utföra kontroll av lastbilskranar.

Utöver detta ägnar sig Bilprovningen åt försäljning av tjänster och produkter på en konkurrensutsatt marknad. Den konkurrensutsatta verksamheten utgörs av bl.a. efterkontroller, kvalitets-

¹⁵ Avsnittet baseras i huvudsak på Konkurrensverkets skrivelse ”Angående obligatorisk fordonskontroll” (Dnr 833/1998). I mindre utsträckning har också använts Riksdagens revisorers förstudie ”AB Svensk Bilprovning – mer än kontrollbesiktning” (1999/2000:6).

kontroller av fordonsskadereparationer och verkstäder samt konditionstester av begagnade bilar. Försök pågår också med butiksverksamhet på teststationerna. I dessa butiker säljs bilkemiska produkter, vissa reservdelar, snabbmat, drycker m.m. På den konkurrensutsatta marknaden för efterkontroller har Bilprovningen en marknadsandel på knappt 90 procent. Ackrediterade verkstäder svarar för resterande del. På området för kvalitetskontroll av verkstäder, tjänsten "Kontrollerad Bilverkstad", har Bilprovningen drygt 90 procent av marknaden. Resten svarar Motormännens Riksförbund för. För konditionstester, t.ex. tjänsterna "Extra Bromskontroll" och "Bildiagnosen", är andelen cirka 50 procent.

Kunderna utgörs av fordonsägare som vid kontrollbesiktningar och konditionstester besöker en bilprovningsstation samt bilverkstäder och försäkringsbolag som köper tjänster för kvalitetskontroll.

De konkurrensutsatta varor och tjänster som avses ovan utförs av dotterbolag till Bilprovningen i konkurrens med bl.a. bilverkstäder, biltillbehörsföretag, konsultföretag och bensinstationer. På dessa marknader finns ett stort antal små och medelstora företag.

6.3.2 AB Svensk Bilprovning

AB Svensk Bilprovning ägs till 52 procent av staten. Övriga aktier ägs av Bilförsäkringsföretagen (12 %), Motorbranschens Riksförbund (12 %), Motormännens Riksförbund (5 %), Motorförarnas Helykterhetsförbund (5 %), Svenska Taxiförbundet (3 %), Kungliga Automobilklubben (5 %), Svenska Åkeriförbundet (3 %) och Svenska Bussbranschens Riksförbund (3 %).

Företaget bedriver verksamhet på 175 stationer över hela landet och har cirka 2 000 anställda. Verksamheten består till cirka 90 procent av den obligatoriska kontrollbesiktningen. Enligt bolagsordningen skall Bilprovningen bedriva besiktningens verksamhet som ger god tillgänglighet i hela landet. Den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs i tre avskilda dotterbolag och omsatte sammanlagt ca 95 miljoner kronor år 1998. I dotterbolaget Bil-

provningens Test och Information AB redovisas all konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs vid moderbolagets bilprovningstationer. Verksamheten i dotterbolagen skall bedrivas under affärsmässiga former och i samma syfte som den ordinarie verksamheten. 1999 startades verksamhet i ett fjärde bolag med uppgift att utveckla Bilprovningens IT-verksamhet.

6.3.3 Bedömningar

Riksdagen beslutade i december 1996 om fortsatt ensamrätt för AB Svensk Bilprovning att utföra återkommande fordonskontroll. Flera utredningar hade föregått beslutet och riksdagen hade vid ett par tillfällen tidigare behandlat ärendet. Våren 1994 beslutade riksdagen att Bilprovningens monopol skulle upphöra. I slutet av 1994 beslutade emellertid riksdagen att senarelägga genomförandet.

I regeringens budgetförslag för 1997 ingick förslag om organisation av den periodiska fordonskontrollen. Regeringen föreslog att Bilprovningens monopol i fråga om kontrollbesiktningar skulle bibehållas. Regeringen ansåg att denna lösning av trafiksäkerhetsmässiga, miljö- och regionalpolitiska skäl sammantaget bäst skulle tillgodose landets och fordonsägarnas behov av en kompetent och väl fungerande besiktningsorganisation. En klar avgränsning skall göras av de verksamheter som bedrivs i konkurrens. Regeringens förslag godkändes av riksdagen.

I skrivelsen ”Angående obligatorisk fordonskontroll” har Konkurrensverket behandlat frågan om Bilprovningens verksamhet från ett konkurrensperspektiv. Verket pekar på två allmänna konkurrensproblem som förknippas med att ett företag driver såväl monopolverksamhet som verksamhet på ett närliggande och konkurrensutsatt område. För det första gäller att ett sådant företag via sin monopolverksamhet får en försäljningskanal till presumtiva kunder. För det andra får monopolföretaget möjlighet att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten med stöd av avgifter som finansierar monopolverksamheten, s.k. korssubventionering. Möjliga metoder att undvika det sistnämnda prob-

lemet är att organisatoriskt skilja den konkurrensutsatta verksamheten från den myndighetsutövande samt att nyttja redovisningssystem som säkerställer att varje enskild produkt i företaget bär sina egna kostnader.

I fallet med Bilprovningen finns det emellertid uppgifter som kan tolkas som att det faktiskt sker en korssubventionering trots organisatorisk åtskillnad och krav på särredovisning. Räkneexempel visar att timkostnaden för monopolskyddat arbete synes vara betydligt högre än timkostnaden för likartat arbete i den konkurrensutsatta delen.

I skrivelsen redogör Konkurrensverket för tre klagomålsärenden som berör Bilprovningens ensamrätt och dess påverkan på konkurrenssituationen. Konkurrensverkets sammantagna bedömning är att ändamålsenliga redovisningssystem är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att eliminera risk för otillbörlig korssubventionering. Verket menar att Bilprovningens legala ensamrätt är det grundläggande konkurrensproblemet och att en fungerande konkurrens på de konkurrensutsatta marknaderna inte kan uppnås om inte detta hinder tas bort. Tre förhållanden framstår som särskilt framträdande: 1) Bilprovningen och dess dotterbolag har möjlighet att i sin verksamhet kombinera tjänster med inslag av myndighetsutövning med konkurrensutsatt tjänster. 2) Bolaget synes kunna hålla väsentligt lägre priser än sina konkurrenter. 3) Bolaget synes vara särskilt gynnat vid erhållandet av statliga forskningsuppdrag.

Även Riksdagens revisorer har i en förstudie, ”AB Svensk Bilprovning – mer än kontrollbesiktning”, uppmärksammat konkurrensproblemen på marknaden för fordonskontroller. Mot bakgrund av att Bilprovningens affärsplan är att försäljningen av konkurrensutsatta produkter skall öka mätt som andel av koncernens omsättning avser Riksdagens revisorer att genomföra en granskning som bl.a. syftar till att studera hur Bilprovningens konkurrensutsatta verksamhet avgränsas från monopolverksamheten.

6.3.4 Förslag

Konkurrensverket menar att den bästa vägen att undanröja det hinder som den legala ensamrätten utgör för att få till stånd en fungerande marknad, är att avveckla AB Svensk Bilprovningens ensamrätt. Därför förslår verket:

- Ett öppet system där alla företag som uppfyller givna kompetenskrav, genom ackreditering skall ges tillstånd att få utföra den obligatoriska fordonskontrollen. Verkets bedömning är att inträdeskostnaderna för nya aktörer på en marknad för kontrollbesiktningar inte behöver vara särskilt höga. Vidare pekar man på att det finns ett reellt intresse från privata aktörer att träda in på marknaden för kontrollbesiktning.
- Att överväga en utredning om huruvida en av- eller omreglering borde kombineras med särskilda villkor på Bilprovningen i syfte att initialt begränsa Bilprovningens möjligheter att, i kraft av att redan vara etablerat, motverka nyttillträden.

I en situation där staten vill konkurrensutsätta en viss marknad men samtidigt behöver garantier för rikstäckande tillgång och skäliga priser, föreslår verket att man överväger om syftet med konkurrensutsättning kan uppnås genom att skapa konkurrens *om* marknaden. Detta innebär att staten upphandlar uppgiften att tillhandahålla den aktuella nyttigheten för avgränsade områden där någon spontan etablering inte förväntas uppnås.

6.3.5 Statskontorets kommentarer

Konkurrensproblem

- Ett konkurrensproblem i sig är Bilprovningens dominerande ställning på de konkurrensutsatta delmarknaderna för efterkontroll och kvalitetskontroll av bilverkstäder. En dominerande aktör har större möjlighet att påverka konkurrenssituationen på marknaden genom att t.ex. slå ut konkurrenter. Detta får konsekvenser på utbud och priser på ett för konsumenterna negativt sätt.

- Den monopolskyddade kontrollverksamheten ger Bilprovningen en fördelaktig försäljningskanal till kunder på den konkurrensutsatta delen av företagets verksamhet, t.ex. beträffande efterkontroller och konditionstester.
- Den monopolskyddade avgiftsfinansierade kontrollverksamheten ger Bilprovningen möjlighet att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Företaget synes hålla lägre priser än sina konkurrenter. Ändamålsenliga redovisningssystem och organisatoriska lösningar räcker inte för att eliminera risken för att det sker sådan subventionering. Det kan räcka med att andra aktörer misstänker en korssubventionering för att konkurrensen skall rubbas.
- Det kan inte uteslutas att det faktum att Bilprovningen av staten givits en ensamställning på fordonskontroller ger företaget ett högt förtroende, en ”offentlig goodwill”, som kan ”spilla över” på de konkurrensutsatta tjänsterna vilket i sig kan främja en ökad efterfrågan jämfört med konkurrenterna.

Bedömning

Konkurrensneutralitet på marknaden kan uppnås genom att Bilprovningens legala ensamrätt avskaffas och ersätts med ett öppet system med ackrediterade verkstäder. I samband med detta måste åtgärder vidtas så att inte det legala monopolet övergår till att bli ett faktiskt monopol. Frågan om kvalitetskontroller av ackrediterade verkstäder i ett öppet system liksom frågan om möjligheten att skapa konkurrens om marknaden i glesbygdsregioner bör bli föremål för en djupare analys.

6.4 Marknaden för accessnätsrelaterade teletjänster¹⁶

6.4.1 Marknaden och tjänsterna

Fasta teletjänster kan definieras som förmedling av telemeddelande mellan fasta nätanslutningspunkter för någon annan. Exempel på teletjänster som erbjuds via fasta nätanslutningspunkter är olika typer av telefonitjänster (t.ex. abonnemang och samtalsöverföring), ISDN och uppringd Internetaccess.

Ett antal fasta teletjänster är i särskilt hög grad beroende av tillgången på ett accessnät. Post & Telestyrelsen (PTS) betecknar sådana tjänster som *accessnätsrelaterade teletjänster*. Med accessnät avses ledningarna från individuella telefoner som kopplar samman abonnenter med en lokalstation. Det största och mest betydelsefulla teleaccessnätet, PSTN-nätet, ägs av Telia AB och består av parkabel av koppar som når i princip alla svenska hushåll. Accessnätsrelaterade teletjänster utgörs enligt PTS i huvudsak av lokalsamtal, abonnemang och ISDN¹⁷. Även bredbandsaccess räknas i detta sammanhang som en accessnätsrelaterad teletjänst genom att ny teknik, s.k. ADSL, gör att bredbandsaccess kan erhållas till en relativt sett låg kostnad. Till detta bör framhållas att abonnemang för uppringd Internetaccess, internationell fast telefoni, samtal mellan fast och mobil telefon samt olika typer av tilläggstjänster som frisamtal och betaltjänster, också är beroende av tillgång till ett fast telenät.

¹⁶ Avsnittet baseras i huvudsak på Post & Telestyrelsens skrivelse ”Förslag till ändring i telelagen (1993:597)”, (inklusive det dithörande dokumentet ”Konsultation avseende konkurrenssituationen inom accessnätet”), Post & Telestyrelsens redovisning ”Teletillsyn – Uppdragsredovisning i samband med årsredovisning 1999”, Dnr. 00-4603, samt Öhrlings PricewaterhouseCoopers analys ”Den svenska marknaden för telekommunikation 1998” som utförts på uppdrag av Post & Telestyrelsen.

¹⁷ ISDN står för Integrated Services Digital Network och utgör en digital höghastighetsförbindelse via vanliga telekablar med en kapacitet på upp till 128 kbit/s i det vanligaste utförandet. Kan användas för röst, data och komprimerad bildöverföring.

Som innehavare av statens nationella telenät har Telia tillgång till en strategisk infrastruktur som ger bolaget fördelar i konkurrensen med andra. Det finns andra alternativa nät, t.ex. hos Banverket och hos Svenska kraftnät, där konkurrenter till Telia kan hyra kapacitet för teleöverföring. Dessutom har enstaka stora teleoperatörer viss egen nätkapacitet. När det gäller det lokala accessnätet finns dock i princip inga alternativ till Telias accessnät. Alternativa nät kan vara mobiltelenäten, kabel-TV-näten och olika radiolösningar men dessa bedöms idag inte kunna konkurrera med Telias nät.

Köpare av accessnätsrelaterade teletjänster utgörs av hushåll, företag, myndigheter m.fl.

Den klart dominerande aktören på marknaden för accessnätsrelaterade teletjänster utgörs av Telia. Exempel på andra företag som erbjuder sådana tjänster är Tele2 och Telenordia. I februari 2000 fanns det 13 företag som av PTS givits tillstånd att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt.

Följande beskrivning av Telias marknadsandelar avser år 1998 och är hämtad från Öhrlings PricewaterhouseCoopers analys "Den svenska marknaden för telekommunikation 1998". Tilläggas bör att telemarknaden som helhet befinner sig i snabb förändring också vad gäller utvecklingen av marknadsandelar. De relativa styrkeförhållandena mellan aktörerna på delmarknaden för accessnätsrelaterade tjänster har dock inte förändrats lika snabbt som på andra delar av telemarknaden. Telias marknadsandel för nationella samtal (lokal- och Sverigesamtal) var 93 procent. För enbart lokalsamtal är denna siffra ännu högre. Vad abonnemang beträffar var Telias andel av de 6,5 miljoner direktanslutna kunderna i Sverige cirka 98 procent vid årsskiftet 1998/99. På marknaden för ISDN-abonnemang saknade Telia nästan helt konkurrens. Bredbandskommunikation med ADSL-teknik testas av Telia för privatkunder under 1998 och 1999. Övriga operatörer har inte utfört några egna tester.

För abonnemang för uppringd Internetaccess (inklusive ISDN), internationell fast telefoni samt samtal från fast till mobil telefon var Telias marknadsandelar 32 procent, 63 procent respektive 88 procent.

6.4.2 Telia AB

Telia AB är ett av staten helägt bolag. Telia är det ledande företaget i Norden inom telekommunikation både vad avser fastnätverksamhet och mobil telefoni, Internet och carrierverksamhet (transport av trafik samt försäljning av kapacitet till andra aktörer på marknaden). Telia bedriver också olika typer av konsultverksamhet. 1998 hade Telia-koncernen cirka 30 500 anställda och omsatte totalt ca 51 200 miljoner kronor fördelat enligt följande:

- Fasta tjänster ca 32 200 miljoner kronor
- Mobila tjänster ca 7 300 miljoner kronor
- Kundutrustning och service för ca 4 000 miljoner kronor
- Informationstjänster för ca 3 800 miljoner kronor
- Finansiella tjänster för ca 2 200 miljoner kronor
- Verksamhet utanför Norden och övrig verksamhet för ca 1 700 miljoner kronor.

På samtliga marknader förekommer konkurrens från andra företag. Post- och telestyrelsen upphandlar dock vissa beredskaps-tjänster och handikapptjänster (texttelefoni) inom teleområdet för cirka 150 miljoner kronor årligen direkt från Telia. Genom att tjänsterna direktupphandlas från Telia får företaget en form av ensamställning på denna del av marknaden.

I och med den s.k. förvalsreformen 1999 ges bättre möjlighet för privata teleoperatörer att konkurrera med Telia om fast telefoni till hushållen. Konkurrensen avser dock bara samtalsavgifterna, abonnemangsavgiften betalas fortfarande till Telia. Enligt marknadsbedömningar har cirka 20 procent av hushållen valt en annan operatör än Telia för sin telefoni vid utgången av 1999.

6.4.3 Bedömningar

I en skrivelse, "Förslag till ändring i telelagen (1993:597)", diskuterar PTS konkurrenssituationen för accessnätsrelaterade tjänster till följd av att Telia äger PSTN-nätet. PTS konstaterar att konkurrensen på produkter och tjänster i accessnätet är blygsam och att avsaknaden av alternativa nät verkar hämmande på konkurrensutvecklingen. Tillgången till ett accessnät är av avgörande betydelse för att en operatör skall kunna tillhandahålla accessnätsrelaterade tjänster. En samlad bedömning är emellertid att det i dagsläget inte finns något accessnät med samma utbredning och tekniska funktionalitet som Telias fasta nät. Möjligheten för konkurrenter att få tillgång till Telias accessnät är därför av stort intresse. Tillgång till nätet ger möjlighet att direktansluta kunder vilket skulle innebära att operatören tar över kunden från Telia genom att utnyttja det redan befintliga accessnätet.

Enligt PTS är *fysisk anslutning* den form för tillgång till nätet som förordats av aktörerna på telemarknaden. Detta innebär att det sker en fysisk hopkoppling mellan telenät i en punkt som ligger mellan kundens nätanslutningspunkt och Telias kopplingsnod. Accessen till den nätägande operatören bryts samtidigt som den nya operatören ges möjlighet att själv välja vilka tjänster som skall tillhandahållas. En *logisk anslutning*, där operatören hyr kapacitet med tillhörande protokoll och transmissionssystem, leder till att operatören blir beroende av den nätägande operatören vilket endast möjliggör tillhandahållande av likartade tjänster som nätägaren. Till följd av att det inte alltid är tekniskt möjligt med fysisk anslutning menar PTS att rätten att få tillgång till accessnätet bör omfatta både fysisk och logisk anslutning.

Enligt telelagen avses med samtrafik en fysisk och logisk sammankoppling av telenät som möjliggör att teletjänster som tillhandahålls i telenäten fungerar mellan alla användares nätanslutningspunkter. Den fysiska anslutning (utan logisk sammankoppling) som beskrivits ovan kan därför enligt PTS inte beskrivas som samtrafik. PTS menar emellertid att ett ingrepp i reglerna om gränsen mellan samtrafik och tillhandahållande av nätkapacitet kräver en genomgripande översyn av telelagen.

PTS menar att lagstiftaren inte gjort ett tydligt val mellan infrastrukturkonkurrens och tjänstekonkurrens. Den svenska regleringen har inte omfattat skyldigheter beträffande återförsäljning av teletjänster, tillgång till accessnätet m.m. Att åstadkomma konkurrens genom tillhandahållande av tjänster har därmed varit svårt för en ny operatör. Då det inte har funnits alternativ infrastruktur har nya operatörer varit mer eller mindre beroende av samtrafik med Telia. Som samtrafikerande operatör har man haft små möjligheter att påverka kostnaderna eller tjänsterna i den delen av nätet. Skillnaden mellan samtalstaxa och samtrafiktaxa har av många operatörer bedömts vara för låg för att möjliggöra en lönsam satsning på lokal telefoni. Införandet av förval förväntas få en viss effekt på konkurrensen när det gäller lokalsamtal men samtidigt har Telia fortfarande konkurrensfördelar, bl.a. därför att riktnummer fortfarande krävs för att använda annan förvald nationell operatör än Telia.

I PTS:s redovisning ”Teletillsyn – Uppdragsredovisning i samband med årsredovisning 1999” framgår att granskning av de kostnader som ligger till grund för prissättningen av Telias samtrafiktjänster terminering respektive access dubbelsegment, funnit att priserna är för höga i förhållande till relevanta underliggande kostnader. PTS har till följd av detta förelagt Telia att korrigera priserna för dessa tjänster.

För att kunna tillhandahålla ISDN-tjänster och bredbandsaccess med ADSL-teknik krävs tillgång till rå koppar. Telia erbjuder uthyrning av koppar (genom accessnätet) till andra operatörer. Reaktionen har emellertid varit att koppertjänsten är för dyr för att möjliggöra konkurrens med Telias slutkundsprissättning.

6.4.4 Förslag

Konkurrensen på accessnätsrelaterade produkter och tjänster är alltså svag och hänger samman med avsaknaden av alternativa accessnät till det som ägs av Telia. Till följd av detta anser PTS att telelagen (1993:597) bör ändras i vissa avseenden. PTS förslår att de tillståndshavare som är anmälda till kommissionen på

grund av att de har ett betydande inflytande på den svenska marknaden, genom tillståndsvillkor skall kunna åläggas skyldighet att ge tillgång till accessnät på rimlig begäran. Skyldigheten skall gälla på likvärdiga villkor och ersättningen för upplåtelsen skall grunda sig på kostnaderna. Rätten att få tillgång till accessnätet gäller för teleoperatörer som tillhandahåller teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät. PTS är av åsikten att det är mer ändamålsenligt att tillhandahållande av nätet införs genom tillståndsvillkor än direkt genom lag.

PTS förslår också att en operatör som önskar utnyttja en tillgång till accessnätet även tillåts placera erforderlig utrustning i de lokaler och utrymmen som idag nyttjas av accessnätsägaren, s.k. samlokalisering. Ersättning för sådan samlokalisering skall grunda sig på kostnaderna. Om tvist uppkommer om tillgång till accessnätet bör PTS ha möjlighet att medla mellan parterna.

6.4.5 Statskontorets kommentarer

Konkurrensproblem

- Telias innehav och tillgång till den strategiska infrastruktur som accessnätet utgör ger företaget uppenbara konkurrensfördelar på marknaden för accessnätsrelaterade teletjänster. Till den strategiska infrastrukturen kan även räknas Telias alla abonnenter i accessnätet. Detta har givit företaget en mycket dominerande ställning på denna marknad.
- Telias faktiska monopol på abonnemangsinträder från direktanslutna kunder till följd av accessnätet kan ge möjlighet att korssubventionera andra tjänster. Även om priset för abonnemangen regleras av PTS i syfte att åstadkomma ett självkostnadspris är det i praktiken mycket svårt att fastställa ”rätt” självkostnadspris.
- Telias dominerande ställning på marknaden för accessnätsrelaterade tjänster utgör ett konkurrensproblem i sig. En dominerande aktör har större möjlighet att stänga ute konkurrenter samt påverka marknadspriser och utbud. Telias samtrafiktaxor

riskerar att omöjliggöra konkurrens med företagets slutkundsprissättning på accessnätsrelaterade tjänster.

- Kravet på riktnummer vid lokalsamtal (vid nyttjande av annan förvald operatör än Telia) gör att Telia får en konkurrensfördel på lokalsamtalsmarknaden.

Bedömning

Statskontoret är i princip positivt till förslaget att dominerande teleoperatörer tvingas öppna sina accessnät för andra operatörer. En förutsättning för att denna skyldighet skall bidra till en ökad konkurrens är dock att villkoren för att få hyra in sig är tydliga och kända på förhand. Sådana villkor bör därför i möjligaste mån fastställas i förhand och regleras i lag. Att så som PTS föreslår låta priser och andra villkor utformas som ett resultat av förhandlingar ger ingen garanti för att operatörerna kommer att behandlas lika. Trots krav om att ersättningen skall baseras på kostnaderna är det sannolikt svårt att undvika diskussioner eller tvister om vad som är ”rätt” pris. Dessutom ger förhandlingssituationen Telia en ”tidsfördel” genom att kunna fördröja förhandlingar och avtalsträffande.

Problem med bristande konkurrensneutralitet samt avsaknad av öppenhet i beräkningar av kostnader till följd av Telias dominerande ställning i det lokala nätet talar enligt Statskontorets bedömning för att en bättre lösning på längre sikt vore att avskilja accessnätet från Telia och låta det förvaltas och drivas av ett nytt fristående bolag. Det bör ske en utredning i denna fråga innan slutligt beslut fattas om en eventuell privatisering av Telia.

6.5 Marknaden för marktjänster på flygplatser¹⁸

6.5.1 Marknaden och tjänsten

Marktjänster på flygplatser definieras som tjänster som utförs på en flygplats åt en användare av en flygplats. EG använder följande förteckning över marktjänster:

Administrativa marktjänster och övervakning, passagerartjänster, bagagehantering, fraktgods och posthantering, ramptjänster, rengöring och skötsel av flygplanet, bränsle och oljepåfyllning, normalt underhåll, flygoperationer och administration av besättningar, transport på marken samt catering. Det görs skillnad på om aktören som utför tjänsterna säljer till någon användare av flygplatsen (tredje man) eller om företaget som utför marktjänster gör dem för egen räkning (egenhanterare).

Kunder är de flygbolag som använder flygplatser för att med flyg transportera passagerare, post eller gods från eller till berörda flygplatser.

I Sverige finns tre företag som tillhandahåller marktjänster till tredje man på Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetters flygplatser. En av dessa aktörer är Novia Sweden AB, som ägs till 50 procent av Luftfartsverket och till 50 procent av Maersk Air. De andra två utförarna är Servisair AB och SAS. Dessa tre aktörer utför all ramphantering och den mesta expeditionstjänsten. På Malmö-Sturups flygplats svarar Luftfartsverket för all ramphantering och expeditionstjänsterna handhas av SAS, Braathens Malmö Aviation samt Luftfartsverket. På de elva övriga flygplatser som drivs av Luftfartsverket, utför verket ramptjänsterna på åtta av dessa flygplatser medan flygbolagen ofta själva utför expeditionstjänsterna.

¹⁸ Avsnittet baseras i huvudsak på prop. 1999/2000:41 och Öhrlings PricewaterhouseCoopers rapport "Översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur" (1999-11-18).

Om man bortser från flygsäkerhetsaspekten saknas särskild reglering om rätten att etablera marktjänstverksamhet på flygplatser i Sverige. På Luftfartsverkets flygplatser regleras tillträdet till marknaden för marktjänster i stället i avtal med marktjänstleverantörerna och egenhanterare, s.k. verksamhetsavtal.

EG beslutade 1996 om ett ”marktjänstdirektiv” som innebär att medlemsstaterna skall se till att det råder fri konkurrens om marktjänster på flygplatser inom unionen. Anledningen till direktivet var att det rådde monopol på vissa stora flygplatser inom EG och att det på andra flygplatser rådde bristande konkurrens på annat sätt. Medlemsstaterna skulle ha infört de författningsändringar som krävs för genomförandet av direktivet senast den 25 oktober 1997.

Proposition 1999/2000:41, som överlämnades av regeringen till riksdagen i januari 2000, har till syfte att se till att marktjänstdirektivet genomförs i Sverige.

På regeringens initiativ utformade Luftfartsverket 1997 själva en policy för verkets hantering av frågor om etableringsrätten på de flygplatser som drivs av verket. Reglerna ansluter till de regler som antagits i marktjänstdirektivet. Innebörden av policyn är att marktjänster skall bedrivas av minst två operatörer, varav minst en skall vara oberoende av LFV. Enligt policyn bör vidare varje flygföretag som så önskar, om de fysiska förutsättningarna medger det, erbjudas möjlighet att utföra expeditionstjänst för egen räkning (egenhantering).

6.5.2 Luftfartsverket

Luftfartsverket är ett affärsverk som i verkets årsredovisning beskrivs ha tre övergripande roller att fylla:

- Produktionsrollen, som innebär att LFV på ett företagsekonomiskt sätt skall driva och utveckla statens flygplatser och flygtrafiktjänst samt producera tjänster i anslutning till dessa verksamheter.

- Säkerhetsrollen, som innebär att LFV har en norm- och tillsynsroll. Luftfartsinspektionen reglerar och kontrollerar den civila luftfartens säkerhet.
- Sektorrollen, där LFV har en myndighetsutövande och transportpolitisk roll för luftfartssektorn i dess helhet.

LFV driver 14 statliga flygplatser och har hand om den civila trafiken på fem militära flottiljflygplatser. Det finns 25 andra flygplatser i Sverige som har kommersiell verksamhet, de flesta ägda av kommuner. LFV:s flygplatser är dock klart större och svarar för cirka 95 procent av landets kommersiella trafik. LFV:s marktjänstverksamhet på Landvetter och Arlanda utförs genom dotterbolaget Novia, medan dessa tjänster på de övriga 12 flygplatserna bedrivs av LFV:s division Regionflygplatser. Myndighetens omsättningen för år 1998 uppgick till cirka 4,5 miljarder kronor.

6.5.3 Bedömningar

Konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) fick av Näringsdepartementet i augusti 1999 i uppdrag att göra en översyn av LFV:s verksamhetsstruktur och att belysa bl.a.

- eventuella rollkonflikter i den nuvarande organisationen
- om en delning av verket skulle lösa konflikterna
- om en delning av LFV skulle ge ökad kundnytta
- om en delning av LFV skulle ge ökad företagsekonomisk effektivitet och lönsamhet.

ÖPwC avrapporterade uppdraget i november 1999 och konstaterar i rapporten att kritik från konkurrenter har riktats mot att LFV hämmar konkurrensen om marktjänstverksamheten på de flygplatser som verket driver. Det finns hos marknaden en osäkerhet och misstänksamhet mot att LFV i sina sektors- och säkerhetsroller tar hänsyn till verkets producentroll samt att det inom producentrollen finns möjlighet att korssubventionera.

Följande potentiella intressekonflikter som har anknytning till verkets konkurrensutsatta verksamhet finns enligt ÖPwC mellan och inom verkets olika roller:

- När LFV i sin sektorsroll skall godkänna nya flygplatser, landningsplatser samt flygtrafik till vissa flygplatser och markanläggningar, kan sådana beslut komma i konflikt med verkets produktionsroll. Vidare kan konflikt uppstå mellan LFV:s uppgift att verka för att luftfarten får fler operatörer och flygplatser och verkets uppgift att vinstmaximera verkets kommersiella verksamhet.
- De potentiella rollkonflikter som kan uppstå mellan produktionsroll och säkerhetsroll består av att LFV:s tillsyn av säkerheten inte är neutral då man kan ha för avsikt att gynna verkets kommersiella verksamhet.
- Även *inom* produktionsrollen kan det uppstå konkurrenssnedvridande förhållanden. En del av denna verksamhet innehåller flygtrafiktjänst en-route som i sin tur innehåller följande tjänster: flygtrafiktjänst där utföraren leder och kontrollerar flygplanen (trafikledning), flygräddningstjänst samt flygbriefingtjänst där utföraren tillhandahåller information till piloten (t.ex. väderleksrapporter) för att denne skall kunna planera sin flygning. Flygtrafiktjänst en-route kan i det närmaste liknas vid ett naturligt monopol. Detta medför en risk för att en ofullständig kostnadsfördelning sker mellan denna tjänst och bl.a. flygplatstjänster och lokala flygtrafiktjänster.

De effekter som dessa potentiella rollkonflikter riskerar att medföra är att potentiella konkurrenter låter bli att konkurrera p.g.a. att man tror att LFV:s kommersiella verksamhet har fördelar av verkets andra verksamheter. LFV har under senare år omorganiserat och renodlat sina roller för att på detta sätt försöka minska misstankarna om att intressekonflikter uppstår.

6.5.4 Förslag

I proposition 1999/2000:41 lämnas förslag till hur konkurrensen om marktjänster skall förbättras på svenska flygplatser. Regeringen vill dels att det stiftas en ny lag, dels att en ny myndighet vid namn Flygplatsnämnden tillskapas vars uppgift blir att se till att marknaden för marktjänster blir öppen och konkurrensutsatt, dvs. baserad på icke-diskriminering och objektivitet. I lagen ges Flygplatsnämnden möjlighet att t.ex. tillåta begränsningar av marknaden när sakliga skäl motiverar det. De skäl som åsyftas är att hänföra till säkerhet, kapacitet eller tillgången på utrymme på flygplatsen. Regeringen föreslår att lagen skall träda i kraft den 1 maj 2000.

ÖPwC utgår i sin rapport från olika tänkbara vägval i analysen av framtida organisationsalternativ för LFV:s verksamhet. Konsultföretaget lämnar i några fall förslag till vilket av vägvalen som bör väljas:

- Dela upp LFV:s myndighetsfunktion och produktionsfunktion i två separata organisationer.
- Lokal flygtrafiktjänst och en-route-tjänster bör bedrivas samlat.
- Produktionsfunktionen som separerats från myndighetsdelen bör bedrivas i aktiebolagsform.

6.5.5 Statskontorets kommentarer

Konkurrensproblem

- Delar av LFV:s verksamhet är skyddad från konkurrens. Det gäller exempelvis en-route inom flygtrafiktjänsten som enligt ÖPwC har karaktären av ett naturligt monopol. Detta kan medföra en risk för korssubventionering.
- Det finns en osäkerhet hos marknadens aktörer huruvida LFV:s olika roller innebär att intressekonflikter uppstår. Det råder en misstänksamhet mot att LFV i vissa fall gynnar sin

egen produktionsverksamhet vid utförandet av verkets övriga myndighetsuppgifter.

- Eftersom en del av LFV:s verksamhet består av myndighetsutövning kan det medföra att kunderna får ett ogrundat förtroende för LFV:s produktion.

Bedömning

Förslagen från regeringen och ÖPwC behandlar en del men inte alla konkurrensproblem. Enligt Statskontorets mening har ÖPwC i sin översyn av LFV:s verksamhetsstruktur inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till konkurrensförhållandena. Statskontoret anser därför att en närmare analys behöver göras för att utreda hur en eventuell bolagisering av produktionsfunktionen kan göras på ett lämpligt sätt för att uppnå konkurrensneutrala villkor. Följande två frågor bör i denna analys övervägas:

1. Enligt ÖPwC är en-route inom flygtrafiktjänsten ett naturligt monopol. Mot denna bakgrund menar vi att det vore olämpligt att göra flygtrafiktjänsten till en del av ett bolag eller en koncern som omfattar hela den resterade produktionsfunktionen eftersom detta bolag skulle ha fördel av att ha en del av verksamheten konkurrensskyddad.
2. Produktionsrollen utgörs till en del av kommersiell service som Luftfartsverket utför vid flygplatserna, t.ex. lokaluthyrning, konferenstjänster och uthyrning av parkeringstjänster. En analys av konkurrensförhållandenas betydelse för en eventuell bolagisering av produktionsrollen bör även pröva om den kommersiella service som LFV utför vid flygplatserna bör bedrivas i samma bolag/samma koncern som övrig flygplatsverksamhet.

6.6 Marknaden för byggande, drift och underhåll av vägar¹⁹

6.6.1 Marknaden och tjänsterna

Vägmarknaden utgörs i stor utsträckning av det statliga vägnätet som Vägverket (VV) utövar ett samlat ansvar för. Utöver det statliga vägnätet finns också det privatägda vägnätet. I Vägverkets förvaltning av det statliga vägnätet köper verket olika vägrelaterade tjänster som grovt kan delas in i projektering, byggande samt drift och underhåll.

Under 1998 uppgick bygginvesteringarna inom vägar, gator och samfärdslinor till cirka 22 miljarder kronor samtidigt som drift och underhåll uppgick till cirka 10 miljarder. Marknaden för tekniska konsulttjänster på infrastrukturmarknaden, vilket inkluderar vägar, broar, flygplatser och järnväg, omsatte drygt 2 miljarder kronor.

Efter ett riksdagsbeslut 1995 gavs direktiv till Vägverket om att alla investeringar skall upphandlas i konkurrens samt att konsultverksamhet skall upphandlas i konkurrens där så är lämpligt. Vad det s.k. grundpaket drift beträffar gavs direktivet att denna verksamhet skulle konkurrensutsättas successivt under de kommande 3-4 åren. Av 144 driftupphandlingar som genomförts åren 1992-1998 har Vägverkets utförarenhet VV Produktion vunnit närmare 70 procent. År 1998 var denna siffra runt 75 procent.

Den dominerande kunden inom områdena projektering, byggande, samt drift och underhåll av vägar utgörs av Vägverket i dess

¹⁹ Avsnittet baseras i huvudsak på material hämtat från Vägverket, Öhrlings PricewaterhouseCoopers utredning "Utredning om bolagisering av Vägverket Konsult och Vägverket Produktion", Riksrevisionsverkets granskning "Sex år med beställar/utförar-modellen – en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets driftstjänster" (RRV 1998:59) samt från Statskontorets förstudie "Bolagisering av uppdragsverksamheter" (Dnr. 364/97-5).

beställarfunktion. Exempel på andra kunder på dessa marknader är Banverket, kommuner och vägsamfälligheter.

Genom VV Produktion erbjuder Vägverket tjänster för byggande samt drift och underhåll av vägnätet. VV Produktions verksamhet sker i konkurrens med stora byggföretag som Skanska, NCC och PEAB inklusive deras underleverantörer. Tekniska konsulttjänster för projektering av vägar erbjuds också av verket genom utförarenheten VV Konsult. Konkurrenter till VV Konsult finns främst bland större teknikkonsultföretag.

6.6.2 Vägverket

Vägverket är en central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar för vägtransportsystemet. Verket ansvarar för de statliga vägarna inklusive planering, projektering, byggande, underhålls- och driftproduktion samt rederiverksamhet. Vid sidan av detta har Vägverket sektorsansvar bl.a. inom områdena trafiksäkerhet, miljö, handikappanpassning och kollektivtrafik. År 1998 uppgick det statliga anslaget till drygt 15 000 miljoner kronor.

Vägverket är indelat in i en beställarenhet och en produktionsenhet där produktionsenheten är indelad i fyra separata resultatenheter, VV Produktion, VV Konsult, VV Färjerederi och Vägsektorns Utbildningscentrum (VUC). Detta innebär att Vägverket innehar dubbla roller där man är ensam beställare av tjänster till det statliga vägnätet samtidigt som verket uppträder som utförare i konkurrens med privata företag.

VV Produktion är den klart största resultatenheten. 1998 var nettoomsättningen ca 5 200 miljoner kronor varav ca 3 900 miljoner avsåg konkurrensutsatt försäljning till Vägverket och knappt 1000 miljoner avsåg uppdrag åt utomstående. Enheterna Konsult, Färjerederi och VUC omsatte respektive ca 270, 320 och 18 miljoner. I redovisningen för 1998 uppges konkurrensut-sättningsgraden vara 100 procent för byggande, 90 procent för drift och underhåll samt 100 procent för projektering. För resultatenheterna gäller att verksamheten skall bedrivas under

”bolagsliknande former”. Detta innebär t.ex. att de har ett fiktivt aktiekapital, att en fiktiv skatt utgår på enhetens resultat samt att det har ställts formella avkastningskrav på verksamheten.

Inom drift- och underhållsverksamheten utför Vägverket vissa uppgifter som kan betraktas som myndighetsutövning. Bland annat kontrollerar man att reklamskyltar inte är olagligt uppsatta. Vid risk för stora tjälskador kan enheten också besluta om en lägre gräns för maximal fordonsvikt på vägsträckan. Då underhållsarbetet inte utförs i egen regi av Vägverket har dessa uppgifter delegerats till den privata entreprenören.

6.6.3 Bedömningar

Statskontoret har i en förstudie, ”Bolagisering av uppdragsverksamheter” (dnr 364/97-5), studerat förutsättningarna för att bolagisera några statliga myndigheters uppdragsverksamhet som konkurrerar med privata företag. I denna studie ingår bl.a. VV Produktion. I studien testas åtta kriterier som skall vara uppfyllda för att en verksamhet kan anses vara lämplig att bolagisera. För VV Produktion gör Statskontoret bedömningen att kriterierna i stort sett är uppfyllda.

Riksrevisionsverket har i en studie, ”Sex år med beställar/utförarmodellen – en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster”, studerat effekterna av införandet av beställar/utförarmodellen vid Vägverket. Granskningen avser Vägverkets upphandling av det s.k. grundpaket drift där VV Produktion är en av aktörerna på utförarsidan. RRV:s sammanfattande bedömning är att Vägverket gjort ett gott arbete vid införandet av beställar/utförarmodellen och den därav följande konkurrensutsättningen. RRV konstaterar t.ex. att kontraktspriserna är cirka 25 procent lägre på de områden som är konkurrensutsatta jämfört med de som inte är det. Detta ger ett visst stöd för att konkurrensutsättningen har sänkt kostnaderna. Samtidigt kan detta vara ett tecken på att det sker en korssubventionering mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet hos VV Produktion. RRV konstaterar att det finns en misstro mot VV Produktions prissätt-

ning hos privata entreprenörer. Till detta kan läggas att RRV funnit att privata entreprenörers intresse av att delta i driftupp-handlingarna är vikande.

Vidare uppmanar RRV Vägverket att följa marknadens utveckling och ta initiativ till åtgärder som befrämjar konkurrensen. Enligt RRV:s mening är det emellertid osäkert om det inom ramen för nuvarande organisatoriska lösning är möjligt att helt utjämna skillnaderna vad beträffar t.ex. beskattning, rättsliga regleringar och lönsamhetskrav mellan Produktion och de privata utförarna. RRV framhåller att rådande regelverk kan såväl gynna som missgynna VV Produktion. Därför är det nödvändigt att överväga om mer grundläggande förändringar krävs av den nuvarande organisatoriska utformningen av BU-modellen. Annars finns det risk för att konkurrenstrycket på sikt kommer att avta med en situation där VV Produktion är enda leverantör av drifttjänster.

I ett yttrande, dnr 942/1998, har Konkurrensverket kommenterat RRV:s granskning. Konkurrensverket betonar vikten av en tydlig rollfördelning mellan Vägverkets roll som beställare och producent. Den höga andelen för VV Produktion av den upphandlade driftverksamheten tyder på brister i konkurrensutsättningen enligt Konkurrensverket. Konkurrensverket föreslår att Vägverkets konkurrensutsatta verksamhet avskiljs från myndighetens övriga uppgifter och får bilda ett särskilt bolag.

Konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) har i en studie, ”Utredning om bolagisering av Vägverket Konsult och Vägverket Produktion”, på Näringsdepartementets uppdrag kartlagt de underliggande faktorerna i verksamheterna VV Produktion och VV Konsult för att efter analys bedöma och lämna förslag till sättet att genomföra överförandet av verksamheterna till bolag.

Vad VV Produktion beträffar är ÖPwC av uppfattningen att en bolagisering skulle öka möjligheten att nå lönsamhetsförbättringar. I utredningen framhålls att VV Produktion har vissa konkurrensnackdelar till följd av att verksamheten bedrivs i myndig-

hetsform. ÖPwC gör den samlade bedömningen att andra alternativ än en bolagisering med ett ägarbyte bör övervägas i fallet med VV Konsult. Bakgrunden till ÖPwC:s bedömning är att omsättningen från Vägverket vid en bolagisering, enligt en prognos gjord av VV Konsults ledning, väntas minska kraftigt. Orsaken är att en större andel av Vägverkets direktbeställningar då förväntas upphandlas i anbudskonkurrens. ÖPwC skriver att en stor del av VV Konsults omsättning under 1998 erhållits i form av direktbeställningar från Vägverket. Direktbeställningar är uppdrag som inte upphandlas i anbudskonkurrens.

6.6.4 Förslag

RRV framför ett antal förslag till Vägverket i syfte att förbättra konkurrensförutsättningarna på marknaden där VV Produktion är verksam. Dessa förslag innebär att Vägverket bör utveckla en strategisk syn på hur konkurrensen på driftmarknaden kan främjas. Åtgärder bör övervägas för att stimulera fler entreprenörer att ge sig in på marknaden. För att upprätthålla entreprenörernas intresse bör dessutom verket verka för långsiktigt stabila spelregler med minskade regionala skillnader i upphandlingsmodellerna.

Såväl Statskontoret som Konkurrensverket föreslår i refererade studier att VV Produktion bolagiseras. ÖPwC gör den samlade bedömningen att en bolagisering av VV Produktion skulle öka möjligheten att nå lönsamhetsförbättringar då den nuvarande verksamhet i myndighetsform ger vissa konkurrensnackdelar. Beträffande VV Konsult är ÖPwC av uppfattningen att det lämpligaste alternativet är att antingen behålla den nuvarande verksamhetsformen, att dela upp verksamheten mellan VV Produktion och Vägverket eller att sälja av verksamheten.

6.6.5 Statskontorets kommentarer

Konkurrensproblem

- Vid upphandlingar finns det risk för en intressekonflikt mellan Vägverkets affärsmässiga beställarroll och det faktum att verket samtidigt är ytterst ansvarigt för VV Konsult och VV Produktions lönsamhet och personal. Detta kan leda till att VV Konsult och VV Produktion får uppdrag på andra än rent affärsmässiga grunder.
- Det faktum att Vägverket erhåller anslag kan leda till att det sker en konkurrensnedvridande korssubventionering av den konkurrensutsatta verksamheten. Bland ovan refererade studier finns uppgifter som kan tolkas som att det faktiskt sker en korssubventionering. Särredovisningar och organisatoriska lösningar är ingen garanti för att så inte sker. Det kan räcka med att andra aktörer misstänker en korssubventionering för att konkurrensen skall hämmas.
- Det rådande regelverket som innebär att VV Konsult och VV Produktion drivs som resultatenheter under ”bolagsliknande former”, gör det svårt att uppnå full konkurrensneutralitet mellan enheterna och konkurrerande privata bolag avseende t.ex. beskattning, rättsliga regler och lönsamhetskrav.
- VV Konsult och VV Produktion har en konkurrensfördel till följd av att de är stora och etablerade aktörer på marknaden med nära och inarbetade kontakter med beställaren. På vissa delmarknader kan man tala om ett faktiskt monopol. 1998 vann VV Produktion 75 procent av Vägverkets driftupphandlingar. För samma år uppger ÖPwC att en stor del av VV Konsults omsättning erhållits i form av direktbeställningar från verket.

Bedömning

Statskontoret delar ÖPwC bedömning att en bolagisering av VV Produktion är möjlig. Vid en bolagisering kommer konkurrens-situationen på marknaden för byggande, drift och underhåll av vägar att förbättras. Vad beträffar projektering kännetecknas inte heller denna marknad av konkurrensneutralitet. Om en bolagise-

ring av VV Konsult inte anses realistisk bör ett alternativ till dagens verksamhetsform övervägas, t.ex. att verksamheten helt avvecklas eller läggs in i det bolagiserade VV Produktion.

6.7 Post- och betaltjänstmarknaderna²⁰

6.7.1 Marknaden och tjänsterna

- Postmarknaden, som definieras som marknaden för distribution av försändelser, kan delas in på olika sätt:
 - Det finns tre stora produktmarknader: adresserade försändelser som väger högst 2 kg, adresserade försändelser som väger mer än 2 kg och oadresserade försändelser (oftast gruppreklam).
 - Marknaden kan även delas upp i osorterade försändelser och försändelser som kunden själv sorterar.
 - Budförmedling för snabba transporter av olika typer av försändelser är en annan delmarknad.
 - Att dela in postmarknaden i olika geografiska marknader såsom lokala, regionala och rikstäckande, ger marknaden en ytterligare dimension.
- Kassa- och betaltjänstmarknaden är marknaden för att verkställa och ta emot betalningar och sätta in och ta ut kontanter, dvs. marknaden för betalningsförmedling och kontantförsörjning.

Aktörer på post- respektive betaltjänstmarknaderna:

På postmarknaden finns ca 70 företag som bedriver postbefordringsverksamhet i Sverige. Posten AB är dominerande aktör på marknaden. Andra stora aktörer för försändelser som väger upp till 2 kg är CityMail Sweden AB och Svensk Direkt Reklam.

²⁰ Avsnittet baseras i huvudsak på Statskontorets förstudie ”Statens åtagande på post- och betaltjänstmarknaderna” (Dnr 22/98-5), prop. 1998/99:95 och Betalserviceutredningens betänkande ”Kassaservice” (SOU 1998:159).

Övriga aktörer på denna delmarknad bedriver postdistribution endast på en eller flera lokala marknader. ASG, Bilspedition och budföretag är konkurrenter till Posten Logistik på paketmarknaden (försändelser som väger över 2 kg). Budmarknaden domineeras av Posten Express och företag som är specialiserade på denna delmarknad. På kassa- och betaltjänstmarknaden finns Posten, banker, detaljhandelsföretag.

Kunder på post- och betaltjänstemarknaderna utgörs av privatpersoner, företag och myndigheter m.fl. Företag är den helt dominerande kunden på vissa delmarknader som t.ex. budförmedling och försorterade försändelser.

1997 hade Posten en marknadsandel på postmarknaden som uppgick till 95 procent av totalt ca 3,4 miljarder förmedlade försändelser.

Den 1 januari 1993 avreglerades postmarknaden och det blev fritt för andra aktörer än Postverket (nuvarande Posten AB) att verka på marknaden. Sedan 1997 gäller att företagen behöver tillstånd från Post & Telestyrelsen för att få bedriva postverksamhet.

Den första juli 1999 trädde förändringar av postlagen i kraft som har till syfte att skapa ett mer konkurrensneutralt och bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen och därigenom även enkelhet för postkunden (prop. 1998/99:95). Lagändringarna innebär i korthet att regeringen utser en postoperatör som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst, i dag Posten AB, att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Vidare är postoperatörerna skyldiga att hålla sina postboxar, och andra anläggningar för postöverlämning till mottagare, tillgängliga för varandra.

I samband med att riksdagen beslutade om ändringarna i postlagen gav man regeringen i uppdrag att utreda dels frågan om tillgång till adressändringssystemet, dels frågan om att tillföra postlagen en definition av begreppet postal infrastruktur.

Regeringen gav i oktober 1999 Post & Telestyrelsen i uppdrag att ta initiativ till och organisera förhandlingar mellan Posten AB och övriga postoperatörer avseende dels Svensk Adressändring AB, dels eftersändningssystemet. Förhandlingarna skall vara avslutade den 15 mars 2000. Om inte alla parter är nöjda med resultatet av förhandlingarna skall Post & Telestyrelsen utreda i vilken form de framtida systemen bör bedrivas för att säkerställa ett konkurrensneutralt samutnyttjande av dessa delar av den postala infrastrukturen. Myndigheten fick även i uppdrag att utreda om en definition av postal infrastruktur bör införas i postlagen och i så fall hur denna definition bör utformas.

Posten och CityMail tecknade i slutet av 1999 ett avtal som innebär att CityMail förvärvade 15 procent i Svensk Adressändring AB (SvAAB) den 1 januari 2000. SvAAB:s styrelse kommer att bestå av en av de båda ägarna utsedd neutral styrelseordförande samt ledamöter utsedda av Posten, CityMail och Fria Postoperatörers Förbund.

Även för kassa- och betaltjänstmarknaden har stora förändringar ägt rum under senare år. Antalet transaktioner över disk i bank- och postkontor, dvs. kassaservice, sjunker för närvarande med ca 10 procent årligen. Staten har genom postlagen (1993:1684) tagit på sig ett ansvar för en rikstäckande kassaservice och det åtagandet säkerställs för nuvarande genom ett avtal mellan staten och Posten, som får ett bidrag på 200 miljoner kronor per år som ersättning för de kostnader de har för att upprätthålla en rikstäckande kassaservice. Posten uppger att de verkliga kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten är högre än ersättningsnivån men att överskottet från postbefordringsdelen, Posten Brev, betalar underskottet för den affärsdel där kassa- och betaltjänsten ingår, Posten Försäljning.

6.7.2 Posten AB

Postverket bolagiserades den 1 mars 1994 och därmed bildades Posten AB med dotterbolag. Bolaget är helägt av staten och hade 1998 en omsättning på 24 miljarder kronor. De sex affärsom-

rådena är Posten Brev, Posten Logistik, Posten Utrikes, PostNet, Postgirot och Posten Försäljning.

Kassaservice tillhandahålls av Posten dels i det egna kontorsnätet som omfattar cirka 1 000 kontor och via lantbrevbärarna som betjänar runt 700 000 hushåll, dels genom entreprenader i form av butiker och liknande serviceinrättningar som är cirka 800 till antalet. 98 procent av Sveriges befolkning har högst 20 kilometer till närmaste fasta serviceställe. I postkontorsnätet säljs även diverse varor, som t.ex. tejp, kuvert och CD-skivor. Med denna försäljning konkurrerar Posten med detaljhandelsföretag. Posten arbetar med att anpassa kontorsnätet och att utveckla nya serviceformer som delvis skall ersätta postkontor.

I januari 2 000 beslutade regeringen att Posten får tillåtelse att sälja Postgirot Bank AB. Posten har för avsikt att sälja denna del av verksamheten eftersom man anser att man inte har resurser att utveckla denna verksamhet i önskad riktning och att det ligger i linje med Postens ambitioner att koncentrera sig enbart till meddelanden och logistik.

6.7.3 Bedömningar

Statskontoret genomförde 1998 en förstudie som mynnade ut i promemorian ”Statens åtaganden på post- och betaltjänstemarknaderna” (dnr 22/98-5). Statskontoret pekade i förstudien på att det efter avregleringen på postmarknaden uppstått kritik mot att det inte råder konkurrensneutralitet på marknaden. Posten har fördelar från sin tid som monopolist dels genom att vara väl inarbetad hos kunderna, dels genom att ha tillgång till olika investeringar, såsom distributionsnät, terminaler, sorteringsmaskiner och postal infrastruktur. Med det sistnämnda avses system och anordningar som behövs för att postbefordran i samhället skall fungera effektivt och tillförlitligt. Exempel på postal infrastruktur är postnummersystem, postboxar samt eftersändning av post och adressändring.

”Betalserviceutredningen” kom i slutet av 1998 med sitt betänkande vid namn Kassaservice (SOU 1998:159), som hade till uppdrag att utreda enskilda medborgares och mindre företags tillgång till och behov av betaltjänster över disk i post- och bankkontor och via lantbrevbärare, dvs. kassaservice. Utredarna menar att det i princip inte finns behov av ett statligt åtagande på detta område. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet. Under tiden har avtalet mellan staten och Posten förlängts t.o.m. den 30 juni 2000.

6.7.4 Förslag

I Statskontorets rapport presenterades följande förslag:

- Postboxsystemet bör avskiljas från Posten dels administrativt, dels genom att postboxarna separeras från postkontoren.
- Svensk Adressändring AB bör avskiljas från Posten.
- Administrationen av postnummersystemet bör avskiljas från Posten.
- Frågan om portkoder bör utredas för att få till stånd ett konkurrensneutralt användande av dessa.
- En fortsatt analys för att klargöra om statens ansvar för den samhällsomfattande posttjänsten kan begränsas till att omfatta endast enstyckeförsändelser.
- Att det skall fastställas en definierad basservicenivå för postservice.
- Att det införs en upphandlingsmodell som enbart avser postbefordran av den del av den samhällsomfattande posttjänsten där idag konkurrensen är begränsad, dvs. i huvudsak enstyckeförsändelser.
- Att ge Post- och telestyrelsen utökade maktmedel för att tillsynsmyndigheten exempelvis skall kunna följa upp prissättningen på postmarknaden.

Betalserviceutredningen föreslår att det nuvarande systemet för kassaservice ersätts med en ordning som ger länsstyrelserna möjlighet att stödja kassaservice. Dessutom vill man att bankrörelselagen ändras så att exempelvis livsmedelsbutiker får större möjligheter att tillhandahålla kassaservice. Ett annat förslag syftar till att mjuka upp den nuvarande restriktionen i bankrörelselagen när det gäller kontantuttag från kundmedelkonton i samband med inköp av vara eller tjänst.

6.7.5 Statskontorets kommentarer

Följande kommentarer är gjorda av Statskontoret i samband med sammanställandet av denna rapport.

Konkurrensproblem

- Posten drar fördel av att ha byggt upp sin verksamhet som monopolist. De har ett rikstäckande distributionsnät, terminaler, sorteringsmaskiner, gynnsamma finansiella villkor, kundstock, databaser, samarbetsavtal, goodwill etc. Allt detta får deras konkurrenter skaffa sig på en konkurrensutsatt marknad.
- Posten har som följd av sin dominerande ställning makt att hindra konkurrensen. Detta har slagits fast av Konkurrensverket vid ett flertal tillfällen.
- Trots de nyligen gjorda lagändringarna råder fortfarande tveksamheter till om alla postoperatörer har lika tillgång till den postala infrastrukturen. Erfarenheten visar att förhandlingar mellan aktörer beträffande nyttjande av den postala infrastrukturen i stor utsträckning gynnar den dominerande aktören.
- Det finns inga hinder mot att Posten korssubventionerar den konkurrensutsatta verksamheten med medel från anslagsfinansierad verksamhet.

Bedömning

Såväl regeringens agerande som teknikens utveckling gör att förutsättningarna ändras på post- och betaltjänstemarknaderna. Statskontoret anser dock, mot bakgrund av tidigare erfarenheter,

att det inte räcker med de åtgärder som hittills vidtagits för att lösa frågan om en konkurrensneutral tillgång till den postala infrastrukturen. Flertalet av de konkurrensproblem som förslagen i Statskontorets förstudie syftade till att åtgärda, kvarstår helt eller delvis. De system och anläggningar som tillhör den postala infrastrukturen bör därför enligt Statskontorets uppfattning separeras från Posten och administreras av en oberoende aktör. Vidare anser Statskontoret att det behövs en klarare definition av vad som är statens krav på en samhällsomfattande posttjänst. Om kraven definieras och om de delmarknader som anses olönsamma upphandlas i konkurrens kan fler operatörer än Posten komma ifråga för att utföra dessa tjänster.

6.8 Marknaden för veterinärtjänster²¹

6.8.1 Marknaden och tjänsten

Marknaden för veterinärtjänster kan delas in i delmarknaderna för lantbruksdjur respektive sällskapsdjur. Staten har sedan lång tid haft ett huvudansvar för lantbrukets veterinärbehov medan området för sällskapsdjur av tradition utförs av privatpraktiserande veterinärer.

Idag är cirka 270 av landets drygt 700 kliniskt verksamma veterinärer anställda som distriktsveterinärer vid Statens jordbruksverk (SJV) med huvudsaklig inriktning mot lantbrukets djur. Dessa veterinärer är organiserade inom ramen för den statliga distriktsveterinärorganisationen (DVO) som utgör en avdelning hos SJV. Verksamheten är spridd på cirka 80 veterinärstationer i landet. Vid sidan av detta finns ytterligare cirka 550 veterinärer med klinisk verksamhet som sin huvudsysselsättning där de flesta är privatanställda eller verksamma i egen firma. Av dessa är 450 inriktade på sällskapsdjur och ett hundratal på animalieproduktionens djur. Den privata sektorn består i huvudsak av fem större

²¹ Detta avsnitt baseras i huvudsak på Konkurrensrådets yttrande "Ifrågasatt konkurrensneutralitet inom området veterinärtjänster" (Dnr 16/99, 38/99).

och ett 20-tal mindre djursjukhus samt ett 100-tal veterinärkliniker. Marknadsuppdelningen mellan de två veterinärkategorierna, statliga och privata, är emellertid långtifrån total. Vare sig de privatpraktiserande veterinärerna eller DVO täcker hela landet. Ej heller är specialiseringen mot antingen lantbruksdjur eller sällskapsdjur fullständig.

Även Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) bedriver djursjukvård.

Köpare av veterinärtjänster utgörs i huvudsak av ägare till lantbruksdjur och sällskapsdjur. Till detta kan nämnas att Jordbruksverket, i egenskap av ansvarig myndighet, är ”köpare” av vissa veterinärtjänster inom ramen för olika typer av myndighetsutövning.

6.8.2 De statliga aktörerna

Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverk är central förvaltningsmyndighet för jordbruksfrågor och har ett samlat sektorsansvar för jordbruk, trädgård och rennäring. Verket har ansvaret när det gäller ledning och samordning av DVO. Genom DVO skall Jordbruksverket bl.a. tillgodose behovet av sjuk- och hälsovård hos djur inom animalieproduktionen. Om det finns djurskyddsskäl eller där annan veterinärvård inte kan anvisas är en distriktsveterinär enligt det statliga uppdraget skyldig att även utöva djursjukvård på övriga husdjur. DVO är skyldigt att upprätthålla praktik i djurglesa områden där privata alternativ ofta saknas. Dessutom är DVO-stationerna ålagda att upprätthålla jourtjänst. DVO skall till största delen vara finansierad av djurägarna och i övrigt via anslag. Under 1998 omsatte organisationen totalt cirka 278 miljoner kronor varav 78 miljoner utgjordes av statligt anslag för att finansiera det statliga uppdraget. Resterande, cirka 200 miljoner, var intäkter från djurägare. Samma år redovisade DVO ett ungefärligt nollresultat inklusive statsanslagen. Jordbruksverket som helhet hade 1998 ett anslag som uppgick till cirka 1 150 miljoner kronor.

Jordbruksverket ansvarar för flera myndighetsutövande uppgifter inom veterinärområdet. Verket utser s.k. officiella och offentliga veterinärer. En officiell veterinärs uppgift hänförs i huvudsak till intygsskrivning vid in- och utförsel av djur över Sveriges gränser. Utöver detta utövar de obligatoriska kontrollbesök till följd av EU:s mjölkdirektiv. Exempel på offentliga veterinärer är tävlingsveterinärer och banveterinärer. Inom SJV ansvarar djuravdelningen för dessa uppgifter. Denna enhet är organisatoriskt skild från DVO. I fält är det emellertid samma veterinär som utför båda arbetsuppgifterna. Hittills har med något enstaka undantag alltid veterinärer anställda inom DVO utnämnts till officiella veterinärer. Beträffande exempelvis tävlings- och banveterinärer var 78 procent privata veterinärer under år 1998.

Sveriges Lantbruksuniversitet

Sveriges lantbruksuniversitet arbetar med kunskapen om människans nyttjande av de biologiska naturresurserna. Detta sker genom forskning, utbildning, information och fortlöpande miljöanalys. Anslag till SLU, som för år 1998 uppgick till cirka 1 000 miljoner kronor, skall finansiera grundutbildning, forskarutbildning, forskning, miljöanalys samt information och fortbildning. SLU säljer också, delvis som biprodukter från forsknings- och utbildningsverksamheten, vissa varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader. Exempel på detta utgör djursjukvård inom ramen för djursjukhusen i Uppsala och Skara. Denna verksamhet ses som en nödvändig aktivitet för att kunna utbilda veterinärer. Taxorna vid dessa djursjukhus har fastställts efter samråd med Ekonomistyrningsverket. År 1998 hade SLU enligt uppgift intäkter på totalt cirka 218 miljoner kronor för olika konkurrensutsatta verksamheter varav drygt 55 miljoner utgjorde intäkter för djursjukvård.

6.8.3 Bedömningar

Konkurrensrådet har i ett yttrande, "Ifrågasatt konkurrensneutralitet inom området veterinärtjänster" (Dnr 16/99, 38/99), behandlat och kommenterat två skrivelser som inkommit till rådet be-

träffande ifrågasatt konkurrensneutralitet mellan statligt anställda distriktsveterinärer och privatpraktiserande veterinärer. Det är Sveriges Veterinärförbund samt ett privat veterinärföretag som står för anmälningarna. Enligt de privata veterinärerna har konkurrensproblemen ökat under senare år till följd av att DVO anses ha genomfört en expansion, utanför ramen för det statliga uppdraget, inom sällskapsdjurområdet. Veterinärförbundet anser att den konkurrens som uppkommer inte sker på lika villkor.

Konkurrensrådet har valt att i första hand kommentera tre omständigheter som kan anses påverka konkurrensneutraliteten: effekterna av det statliga anslaget, förhållandet att DVO kombinerar veterinärtjänster med en myndighetsroll samt att bidrag för veterinärkostnader till avlägset boende djurägare endast utgår om arbetet utförs av en DVO-veterinär. Beträffande det statliga anslaget anser Konkurrensrådet att detta inte kan ses som konkurrenssnedvridande i den mån det utgör en ersättning för merkostnaderna till följd av DVO:s statliga åtagande. Ett krav på konkurrensneutralitet är att anslagsmedlen inte används för att stödja de veterinärstationer som verkar i sådana distrikt där det är möjligt att uppfylla det statliga åtagandet enbart med hjälp av kundintäkter. Så är emellertid inte fallet enligt rådet. Även stationer i djurtäta områden med privatpraktiserande veterinärer erhåller stöd. Dessutom gäller att anslagen synes täcka overheadkostnader, avseende t.ex. administration och utbildning, som ombesörjs av DVO centralt. Mot denna bakgrund gör rådet bedömningen att konkurrens på lika villkor inte föreligger och att det torde vara så att de olikartade förutsättningarna gäller både på lantbruks- och sällskapsdjurområdet.

Vid besök hos lantbrukare kan distriktsveterinärer kombinera veterinärtjänster med myndighetsutövning. Enligt Konkurrensrådet är det rimligt att anta att lantbrukaren som redan lärt känna DVO-veterinären i myndighetsrollen upplever det som bekvämt att anlita samma person för veterinäruppdrag. I fall där de båda uppgifterna kan samordnas kan det dessutom leda till kostnadsminskningar och att ett lägre pris kan erbjudas. Rådet framhåller emellertid också att den myndighetsutövande kontrollverksamheten kan vara en konkurrensnackdel till följd av att lantbrukare

som fått påpekanden övergår till att anlita privata veterinärer för köp av veterinärtjänster.

Beträffande bidraget till avlägset boende lantbrukare menar rådet att dess konstruktion per definition är utformat icke-konkurrensneutralt. Även om bidraget torde ha endast marginella effekter (då privata veterinärer sällan är etablerade i de aktuella regionerna) är det ändå rimligt att anta att bidragets utformning har en avhållande effekt på privata veterinärers intresse att etablera sig i glesbygdsområden.

6.8.4 Förslag

När det gäller de statliga subventionerna rekommenderar Konkurrensrådet att Jordbruksverket och Veterinärförbundet (i en nyligen tillsatt arbetsgrupp) kommer fram till en gemensam syn på hur omfattande DVO:s offentliga åtagandet inom sällskapsdjurområdet egentligen skall anses vara. Om överenskommelse inte nås bör statsmakterna närmare precisera innebörden i åtagandet. I den mån ett förtydligande leder till att DVO skall bedriva veterinärtjänster inom sällskapsdjurområdet i betydande omfattning, dvs. ungefär som idag, bör statsmakterna precisera vad anslagen skall användas till. Anslag skall enligt rådet enbart riktas till djurglesa distrikt där det saknas förutsättningar att täcka kostnader med enbart kundintäkter. Anslagen bör inte heller ges till DVO centralt för att täcka kostnader som privata veterinärer får finansiera med kundintäkter. Vidare bör statsmakterna precisera om Jordbruksverket skall ha rätt att bedriva veterinärvård utöver det statliga åtagandet.

När det gäller konkurrensproblemet med att Jordbruksverket kombinerar myndighetsutövning och konkurrensutsatta veterinärtjänster är Konkurrensrådets bedömning att detta inte kan lösas inom ramen för nuvarande organisation utan kräver att DVO organisatoriskt separeras från Jordbruksverket. Jordbruksverket skulle i en sådan situation kunna ha anställda veterinärer för myndighetsutövningen samt ansvara för att veterinärtjänster tillhandahålls i glesbygdsområden. Det sistnämnda kan ske

genom ett upphandlingsförfarande eller genom generella bidragssystem. Med ett avskiljande från Jordbruksverket får DVO verka på marknaden på samma villkor som de privata veterinärerna utan inskränkningar inom sällskapsdjurområdet.

Rådet rekommenderar statsmakterna att närmare utreda möjligheterna att låta bidraget till avlägset boende djurägare utgå oberoende av vem som utför veterinärensatsen.

6.8.5 Statskontorets kommentarer

Konkurrensproblem

- Till följd av förekomsten av statliga anslag finns det risk för en konkurrensnedvridande korssubventionering av verksamhet som DVO utövar i konkurrens med privata veterinärer. I yttrandet framkommer uppgifter som tyder på att det sker en subventionering av veterinärstationer, t.ex. genom att DVO centralt täcker en del administrativa kostnader.
- Vid myndighetsutövande kontrollverksamhet erhåller berörda veterinärer en försäljningskanal för veterinära tjänster till lantbruksdjur. Till följd av att det är Jordbruksverket som utser de officiella veterinärerna och att det hittills nästan bara är DVO-veterinärer som erhållit uppdragen, uppstår en konkurrensnedvridning.
- Det faktum att bidraget till avlägset boende djurägare endast utgår om djurägaren nyttjar en DVO-veterinär minskar incitamenten för privata veterinärer att bedriva verksamhet i dessa områden. Detta förhållande utgör en konkurrensjämlighet i sig samtidigt som konkurrensstrycket hämmas på berörda lokala marknader.

Bedömning

Särredovisningssystem och organisatoriska lösningar inom ramen för myndigheten är inte en garanti för att undvika korssubventionering samt sammanblandning av myndighetsutövning och kommersiell verksamhet. Det kan räcka med att andra aktörer miss-tänker sådana omständigheter för att konkurrensen rubbas eller

att en konkurrenssituation överhuvudtaget inte uppstår. Mot bakgrund av detta delar Statskontoret Konkurrensrådets uppfattning att den bästa lösningen på rådande konkurrensproblem är att avskilja DVO från Jordbruksverket. Frågor som rör myndighetsutövning samt ansvaret för veterinärtjänster i glesbygd bör fortsättningsvis hanteras av Jordbruksverket.

7 Övriga myndigheter och bolag i ”riskzonen”

I detta kapitel presenteras övriga myndigheter och bolag som enligt Statskontorets kartläggning bedriver kommersiell verksamhet av märkbar omfattning, i konkurrens med småföretag samt inom samma organisation som anslagsfinansierad verksamhet och/eller med ensamrätt. De riskerar därför att störa konkurrensen mer än andra statliga aktörer. Berörda myndigheter eller bolag behandlas inte i övrigt varken i Statskontorets fallstudier (kap. 5) eller i andra gjorda studier (kap. 6).

Nedanstående presentationer är endast beskrivningar av de statliga aktörerna och deras konkurrensutsatta verksamhet och kapitlet innehåller inga bedömningar om hur konkurrensen påverkas eller förslag till konkurrensförbättrande åtgärder. Presentationerna är baserade på uppgifter från Statskontorets enkät, intervjuer med företrädare för myndigheter och bolag, sakkunniga personer samt från årsredovisningar och annat informationsmaterial.

7.1 Fortifikationsverket

Försvarsmakten står för ca 95 procent av Fortifikationsverkets intäkter på över 3 miljarder kronor och andra myndigheter tillhörande Försvarsdepartementet för resten. Fortifikationsverket äger, underhåller och driver allt från soldattorp till flygfält och ubåtsbaser. Myndigheten har inget anslag, men innehar en ensamställning för delar av verksamheten eftersom vissa anläggningar betraktas som hemliga eller unika av andra skäl.

Verkets kunder har möjlighet att i vissa fall vända sig till andra fastighetsägare, vilket gör att Fortifikationsverket delvis är konkurrensutsatta gällande fastighetsuthyrning. Fortifikationsverket säljer även lokalvård och fastighetsdrift i konkurrens. Intäkterna för detta uppgick till 38 miljoner kronor år 1998. Inom dessa områden är många små och medelstora privata företag verksamma.

7.2 Försvarets forskningsanstalt (FOA)

FOA:s uppdrag är att bedriva forskning och utredningsarbete för totalförsvaret samt till stöd för nedrustning och internationell säkerhet. Myndigheten hade år 1998 anslag på ca 140 miljoner kronor och intäkter på nära 600 miljoner kr. Av dessa intäkter står försvarsmakten för 2/3-delar. Övriga kunder är Försvarsdepartementet, Försvarets materielverk, Statens räddningsverk, Utrikesdepartementet och Överstyrelsen för civil beredskap. FOA:s verksamhet är delvis konkurrensutsatt från t.ex. universitet, privata konsultbyråer och utländska aktörer. Myndigheten innehar provningslokaler och utrustning som kan vara till fördel inom den konkurrensutsatta verksamheten.

7.3 Försvarsmakten

Försvarsmaktens huvuduppgift är att kunna försvara Sverige mot väpnade angrepp som hotar landets frihet och oberoende. Vid sidan av myndighetens anslag på ca 38 800 miljoner kronor uppgick avgiftsintäkterna för år 1998 till drygt 2 000 miljoner kronor. Försäljning enligt 4 § avgiftsförordningen svarade för ca 60 procent av dessa intäkter.

I övrigt sålde myndigheten extern transportverksamhet för ca 60 miljoner kronor, extern verkstadsverksamhet för ca 37 miljoner kronor, marketenteriverksamhet för ca 35 miljoner kronor, personalbutiksverksamhet för ca 9 miljoner kronor samt försäljning av materiel och reservmaterial för ca 35 miljoner kronor respektive ca 106 miljoner kronor. Försvarsmakten konkurrerar på flera av dessa marknader med små och medelstora privata företag.

7.4 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet är central förvaltningsmyndighet för frågor om statlig egendom samt permutation. Kollegiet svarar för medels- och fondförvaltning, lämnar administrativ service samt bevakar i vissa ärenden statens rätt och andra allmänna intressen. Anslaget

uppgick år 1998 till ca 25 miljoner kronor och intäkterna till ca 131 miljoner kronor. Av dessa intäkter kom ungefär 78 miljoner kronor från myndighetens verksamhet att internt inom staten erbjuda försäkringar, vilket de gör med ensamrätt. Kammarkollegiet hade intäkter från konkurrensutsatt verksamhet på totalt ca 30 miljoner kronor under år 1998. De konkurrensutsatta verksamheterna avsåg administrativ service, fondförvaltning och fordringsbevakning. Konkurrenter är privata företag av varierande storlek på respektive marknad.

7.5 Kriminalvårdsverket

Kriminalvårdsverket består av Kriminalvårdsstyrelsen, regionmyndigheterna, kriminalvårdsmyndigheterna samt transporttjänst. De intagna tillverkar allehanda hantverks- och industriprodukter. Omsättning för detta var under år 1998 137 miljoner kronor. Arbetsdriften omfattar ca 2,1 miljoner arbetstimmar (motsvarande ca 1300 årsarbetskrafter). Delvis utförs arbetsdriften som utförsäljning av legokapacitet, delvis består tillverkningen av egna produkter (barnmöbler, furuhyllor m.m.) som säljs via grossister och återförsäljare. Produkterna marknadsförs under namnet KrimProd. Kostnadstäckningsgraden (exkl. hyror) för arbetsdriften uppgick till ca 50 procent under år 1998, resten täcks av statliga medel. Konkurrenter är privata företag på respektive marknad. Kriminalvårdsverket kan i någon mening sägas ha tillgång till strategisk infrastruktur genom den arbetskraft man förfogar över på landets fängelser.

7.6 Samtliga länsstyrelser

Länsstyrelserna är regeringens samordningsorgan på regional nivå. Det finns 21 länsstyrelser i landet och till deras främsta uppgifter hör att se till att nationella mål som regering och riksdag lagt fast inom olika samhällsområden får genomslag i länet. Sveriges 21 länsstyrelser hade anslag som tillsammans uppgick till drygt 2 miljarder kronor under år 1998. Omfattningen på den verksamhet som länsstyrelserna bedriver på konkurrensutsatta

marknader är svår att ange exakt. Av enkätsvaren finns dock att utläsa att de sammantagna intäkterna från konkurrensutsatta verksamheter för länsstyrelserna klart överstiger 50 miljoner kronor.

Bland de konkurrensutsatta verksamheter som länsstyrelserna bedriver kan nämnas kurser och konferenser, uthyrning av personal och lokaler, diverse konsulttjänster, lokalvård, tryckeritjänster, rådgivning i jordbruksfrågor, data- och teletjänster m.m. Inom flera av dessa verksamhetsområden svarar små och medelstora företag för en del av konkurrensen.

Länsstyrelsen har myndighetsutövande funktioner inom ett stort antal sakområden såsom försvar och räddningstjänst, social omvårdnad, kommunikationer, livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, lantbruk, fiske, planhållning och hus-hållning med naturresurser, naturvård m.m.

Länsstyrelserna agerar också som inköpare av tjänster för betydande belopp på vissa av ovanstående marknader.

7.7 Polisväsendet

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Polisväsendet hade anslag som uppgick till ca 10,8 miljarder kronor under år 1998. Myndighetens intäkter från uppdragsverksamhet var ca 270 miljoner kronor medan intäkter enligt 4 § avgiftsförordningen uppgick till ca 22 miljoner kronor under samma år. Polisväsendet säljer bl.a. konferenser, kurser, rådgivning, lokalvårdstjänster samt begagnade anläggningstillgångar såsom bilar, möbler, hästar och hundar.

Polisväsendet har myndighetsutövande uppgifter inom ett flertal områden. Myndigheten konkurrerar med företag inom bl.a. bil- och möbelhandel, konferens- och kursarrangörer, städfirmor m.fl. Polisväsendet utför även bevakningsuppdrag, öppnar lås m.m. vilket också vissa privata auktoriserade företag utför. Inom dessa

verksamhetsområden verkar ett stort antal små och medelstora företag.

7.8 Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket är central förvaltningsmyndighet för rättspsykiatrisk, rättskemisk, rättsmedicinsk och rättsgenetisk verksamhet. Operativa verksamheter bedrivs i Umeå, Stockholm, Uppsala, Lund, Göteborg och Linköping. Rättsmedicinalverket utför medicinska undersökningar och utredningar på uppdrag av polis, åklagarmyndigheter, domstolar, kriminalvården och socialnämnder m.fl.

Rättsmedicinalverket hade anslag som uppgick till ca 172 miljoner kronor under år 1998 medan avgiftsintäkter från konkurrensutsatt verksamhet uppgick till ca 39 miljoner kronor under samma år. Den konkurrensutsatta verksamheten utgörs bl.a. av faderskapsundersökningar, rättskemiska analyser, obduktioner, liktransporter, lokaler och utrustning, rådgivning, konsulttjänster, kurser och terapitjänster. Konkurrenter på dessa marknader är främst sjukhus, medicinska institutioner och begravningsbyråer m.fl.

På några av ovanstående konkurrensutsatta marknader svarar små och medelstora företag till viss del för konkurrensen.

7.9 Samhall AB

Samhall AB som bildades år 1980 är ett av staten helägt bolag. Samhall är gemensam huvudman för landets alla verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler och industriella beredskapsarbeten. Från början hade företaget endast verksamhet inom industrisektorn men idag arbetar ca 40 procent av de anställda inom tjänstesektorn.

Samhalls uppgift är att skapa meningsfullt och utvecklande arbete för personer med arbetshandikapp, där behoven finns. Koncernens resultat mäts mot fyra mål:

- Antalet anställda mätt i volymen arbetade timmar.
- Andel rekryteringar från prioriterade grupper (personer med intellektuella funktionshinder, personer med flera handikapp och psykiskt sjuka).
- Andelen anställda med arbetshandikapp som går över till en anställning hos andra arbetsgivare.
- Ekonomiskt resultat.

Verksamheten har sedan starten vuxit kraftigt och Samhall har för närvarande ca 800 arbetsplatser på ca 300 orter över hela landet. Samhall är också en betydande aktör inom bemanningsbranschen då drygt var tredje anställd finns på entreprenaduppdrag i integrerade miljöer hos andra arbetsgivare.

Samhallkoncernen bedriver en stor mängd verksamheter inom nio olika affärsområden. Exempel på sådana verksamheter är förpackningar, kablage, elektronik, telekomponenter, möbeltillverkning, tillverkning av arbetsplatsutrustningar, byggprodukter (vindstrappor, dörrar m.m.), konsumentprodukter (ljusstakar, bonader m.m.), städ-, fastighets- och hemservice, restauranger, storkök, grafisk service och dokumenthantering m.m.

Samtliga verksamheter inom Samhall sker på konkurrensutsatta marknader och företagets fakturerade försäljning uppgick till knappt 5 000 miljoner kronor under år 1998. Därtill kommer en merkostnadsersättning från staten som uppgick till ca 4 400 miljoner kronor under samma år. Merkostnadsersättningen utgör ersättning för den lägre produktiviteten företaget har p.g.a. att ca 91 procent av Samhalls 29 600 anställda består av personer med olika former av arbetshandikapp. Inom ett flertal av Samhalls verksamhetsområden bedriver många små och medelstora företag verksamhet.

7.10 Statens järnvägar (SJ)

SJ är ett affärsverk med uppgift att bedriva en effektiv järnvägs- trafik på affärsmässiga villkor. Persontrafiken på statens stom- järnvägar bedriver SJ med ensamrätt medan godstrafiken är del- vis konkurrensutsatt. På länsjärnvägarna och på de delar av stom- nätet som SJ inte kan driva persontrafik med lönsamhet upphand- las trafiken av staten i konkurrens med andra trafikföretag. År 1988 beslöts att dåvarande Statens järnvägar skulle delas in i en myndighet Banverket med ansvar för infrastruktur och ett trafik- företag som skulle trafikera spåren. Merparten av de för järn- vägen gemensamma funktioner inklusive spåren som kan hän- föras till järnvägens infrastruktur förlades till Banverket. Vissa av dessa, t.ex. stationer och stationsbyggnader, terminaler, viss mark, underhållsverkstäder m.m. kom att ligga kvar i trafikföre- taget SJ. Fram till år 1996 hade SJ även monopol på trafiken på hela stomnätet, då godstrafiken delvis avreglerades.

I ett antal dotterföretag under affärsverket SJ bedrivs, vid sidan om kärnverksamheten järnvägstrafik, en rad andra verksamheter, t.ex. hotell- och restaurangverksamhet, åkeriverksamhet, verk- stadsunderhåll, färjerederi och fastighetsförvaltning.

År 1998 uppgick verksamhetens omsättning till ca 15 000 miljo- ner kronor. Även om tågtrafiken till stora delar drivs med ensam- rätt är huvuddelen av SJs verksamhet konkurrensutsatt på olika sätt. På resemarknaden konkurrerar SJ t.ex. på vissa sträckor med inrikesflyget och med stora och små bussbolag som bedriver interregional busstrafik. När det gäller den upphandlade trafiken konkurrerar SJ med stora, medelstora och små tågföretag. Inom hotell- och restaurangbranschen med andra, stora som små, hotell- och restaurangföretag. SJs godstransporter konkurrerar i första hand med andra tågföretag och med fartygstransporter. Det finns också konkurrens mellan SJs godstransporter och lastbils- transporter på väg, men den torde i första hand avse längre sträckor. På kortare avstånd fungerar åkerierna snarare som ett komplement till tåget där speditörer och åkeriföretag arbetar som underentreprenörer till SJ.

SJs fordonsbestånd av lok och vagnar samt innehavet av stationer, terminaler, biljettsystem och andra för järnvägstrafik gemensamma funktioner utgör en strategisk resurs som ger SJ stora fördelar i konkurrensen med främst andra tågoperatörer.

7.11 Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt har till uppgift att förebygga, diagnostisera och bekämpa smittsamma djursjukdomar genom laboratorie- och fältundersökningar, forsknings- och utvecklingsarbete samt omfattande rådgivnings- och informationsarbete. Myndigheten hade anslag som uppgick till ca 75 miljoner kronor under år 1998. De verksamheter som bedrivs i konkurrens med andra aktörer är främst diagnostik och hälsokontroll, diagnostiska och laboratorieprodukter samt försäljning av vaccin.

Under år 1998 uppgick intäkterna från diagnostik och hälsokontroll till ca 87 miljoner kronor medan diagnostiska och laboratorieprodukter samt vaccinförsäljningen svarade för ca 26 respektive ca 37 miljoner kronor. Myndighetsutövningen avser bekämpning av djursjukdomar. På vissa av de konkurrensutsatta marknader där Statens veterinärmedicinska anstalt bedriver verksamhet finns små och medelstora företag etablerade.

7.12 Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)

Statens väg- och transportforskningsinstitut utför kvalificerad tillämpad forskning och utveckling på uppdrag av myndigheter och andra beställare. Vägverket är den största beställaren och står för ca hälften av VTIs intäkter. Verksamheten syftar till att genom forskning och utveckling uppfylla de transportpolitiska målen. År 1998 uppgick anslaget till VTI till ca 33 miljoner kronor. Intäkter i uppdragsverksamheten uppgick enligt uppgift till ca 124 miljoner kronor samma år. VTI konkurrerar med såväl

större som mindre konsultföretag som erbjuder transporttekniska utredningar och analyser.

7.13 Statistiska centralbyrån (SCB)

SCB anses ha tre roller:

- Ansvarsrollen: SCB har ansvar för stora delar av den officiella statistiken, dels inom speciella områden som t.ex. arbetsmarknad, dels genom att ha ett sektorsövergripande ansvar.
- Produktionsrollen: SCB svarar för en stor del av produktionen av statistik. Man producerar såväl den statistik som man själv är ansvarig för som statistik som andra myndigheter är statistikansvariga för.
- Förvaltningsrollen: samordnande, stödjande och bevakande uppgifter samt uppgifter i övrigt som är gemensamma för hela statistiksystemet.

Statistiska centralbyrån hade anslag som uppgick till 335 miljoner kronor under år 1998. Avgiftsintäkterna uppgick detta år till 369 miljoner kronor och intäkterna från verksamhet som bedrevs på konkurrensutsatta marknader bedöms ha omfattat ca 200 miljoner kronor.

Den konkurrensutsatta verksamheten utgörs av statistiska undersökningar (insamling och bearbetning av data), registertjänster, diverse konsulttjänster, publikationer m.m. Den huvudsakliga konkurrensen kommer från privata undersökningsinstitut och konsultföretag, återförsäljare av registertjänster samt andra myndigheter. Inom vissa av de konkurrensutsatta marknaderna verkar små och medelstora företag.

Statistiska centralbyrån har genom sin roll att vara sektorsövergripande ansvarig för den officiella statistiken tillgång till databaser med stora mängder statistiskt material som kan ge myndigheten fördelar på de konkurrensutsatta marknaderna.

7.14 Sveriges Rese- och Turistråd AB

Sveriges Rese- och Turistråd AB ägs till 50 procent av svenska staten. Den andra hälftenägaren i bolaget är Sveriges Rese- och Turistråd Intressenter AB. Förutom huvudkontoret som ligger i Stockholm har bolaget 10 marknadskontor i olika länder i Europa, Asien och Amerika.

Marknadskontoren tar bl.a. fram marknadsbeskrivningar och kampanj- och aktivitetsplaner för respektive land, bearbetar arrangörer, resebyråer m.m. samt ger service till enskilda aktörer på den svenska turistmarknaden. Vid sidan av Sveriges Rese- och Turistråd marknadsförs Sverige som turistland också av t.ex. Utlandsrepresentationen (UD), Svenska Institutet (SI) Exportrådet, lokala och regionala turistorganisationer samt privata marknadsförings-, reklam-, PR- och konsultföretag.

Exempel på verksamheter som bedrivs inom Sveriges Rese- och Turistråd är:

1. Bearbetning av fritidsresenärer
2. Bearbetning av affärsresenärer
3. Resmålssupport
4. Information till massmedia
5. Bearbetning av arrangörer och operatörer
6. Bearbetning av resebyråer
7. Föredrag och seminarier

Sveriges Rese- och Turistråd omsatte totalt ca 147 miljoner kronor under år 1998 varav statens genom anslag svarade för ca 68 miljoner kronor. På marknaden för marknadsföring-, reklam- och konsulttjänster finns ett stort antal små och medelstora företag.

7.15 Systembolaget AB

Systembolagets verksamhet regleras i lag och genom avtal med staten. Företaget är ålagt vissa särskilda uppgifter och staten har formulerat följande tre mål för verksamheten:

Systembolaget skall ta socialt ansvar vid alkoholförsäljning, erbjuda god service och vara kostnadsmässigt effektivt.

Systembolaget är ett av staten helägt bolag som har ca 400 butiker runt om i landet. Systembolaget har ett lagstadgat monopol att sälja alkoholdrycker till allmänheten. Utöver Systembolagets lagstadgade monopol att sälja alkoholdrycker till allmänheten bedriver företaget också verksamhet på flera konkurrensutsatta marknader. Bland sådana konkurrensutsatta verksamheter kan nämnas partihandel med alkoholvaror (försäljning till restauranger) transportverksamhet samt försäljning av annat än alkoholdrycker i butikerna (alkoholfria drycker, kart- och vinböcker m.m.).

Totalt omsatte Systembolaget ca 15 500 miljoner kronor under år 1998. De verksamheter som bedrivs i konkurrens med privata företag omsatte drygt 830 miljoner kronor under samma år varav partihandeln svarade för ca 590 miljoner kronor, transportverksamheten för ca 145 miljoner kronor och försäljning av annat än alkoholdrycker för ca 95 miljoner kronor.

Företag som konkurrerar med Systembolaget avseende transporter och försäljning av alkoholfria drycker m.m. är åkerier och detaljhandelsföretag. Vad gäller partihandel med alkohol så har sedan partihandelsmonopolet avskaffades ca 300 företag erhållit partihandelstillstånd. På de konkurrensutsatta marknader där Systembolaget bedriver verksamhet finns således ett stort antal små och medelstora företag.

7.16 Totalförsvarets pliktverk

Pliktverket ansvarar för mönstring, inskrivning och personalredovisning för det svenska totalförsvaret. Anslaget för 1998 uppgick till 244 miljoner kronor och intäkterna till ca 65 miljoner kronor. Av dessa intäkter kom över hälften från verksamhetsgrenen ”Stöd till krigsorganisationen”, vars uppgifter de har ensamrätt att utföra. Verket har även en konkurrensutsatt verksamhetsgren för ”Konsultverksamhet”, som omsatte ca 30 miljoner kronor

1998. Den innehåller följande verksamheter: Förnyad mönstring/ antagningsprövning, anställningsurval, konsulttjänster. Pliktverket bedömer själva att motsvarande eller jämförbara tjänster, eventuellt efter viss utveckling, kan lämnas av företag som ägnar sig åt utbildning, urval, konsult- eller andra tjänster. På dessa marknader bedriver många mindre företag verksamhet.

7.17 Vattenfall AB

Vattenfall är helägt av staten och är en av Nordens största energikoncerner. Företagets verksamhet är uppdelad i tre områden: energimarknad, elproduktion och nätverksamhet. Vattenfall säljer el, energi, värme, naturgas, kompletta energilösningar samt service och konsulttjänster. Omsättningen var 28 000 miljoner kronor år 1998, varav intäkter från verksamheter som Vattenfall bedriver i ensamställning uppgick till knappt 8 000 miljoner kronor under samma år.

Den svenska elmarknaden avreglerades den 1 januari 1996. De nya reglerna innebär att produktion och handel med el sker på en konkurrensutsatt marknad medan elnäten är naturliga monopol. Riksnätet (400 – 200 kilovolt) är ett legalt monopol som drivs av Affärsverket Svenska Kraftnät, medan de regionala näten (200 – 20 kilovolt) huvudsakligen ägs av de större elproducenterna. Vattenfall äger ca 50 procent av de regionala näten i Sverige. De lokala näten (20 – 0,4 kilovolt) ägs i många fall av elhandelsbolag som i sin tur oftast ägs av kommuner, men även dessa ägs ibland av elproducenter. Vattenfalls ägarandel av det lokala nätet uppgår till ca 14 procent.

De senaste åren har de nordiska nationella elmarknaderna integrerats och det är därför relevant att nämna Vattenfalls nordiska marknadsandel för elproduktion. Den är ca 20 procent. På elhandelssidan finns ca 250 aktörer i Sverige. På marknaderna för konsulttjänster inom energiområdet och tjänster inom servicebolagen Vattenfall Data, Vattenfall Fastigheter, Vattenfall Support och Vattenfall Utveckling finns små och medelstora företag verksamma.

Den strategiska infrastruktur som Vattenfalls ägande av regionala och lokala nät utgör är delvis en konkurrensskyddad verksamhet inom företaget. De elproducenter som avser att i konkurrens med Vattenfall sälja el via dessa nät betalar en avgift till Vattenfall för att få tillgång till näten. Vattenfalls konkurrenter på marknaden för produktion och handel med el är således samtidigt Vattenfalls kunder på marknaden för distribution av el via näten. Vattenfall har också ensamrätt att importera naturgas till Sverige.

8 Analys och sammanfattande bedömning

8.1 Motiv för statlig kommersiell verksamhet

I kapitel två diskuterades vilka motiv som kan ligga till grund för varför staten och myndigheterna kan se sig föranledd att bedriva kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet. Här rekapituleras diskussionen helt kort. För en utförligare framställning hänvisas till kapitel 2. Enligt den ekonomiska teorin motiverar främst olika s.k. marknadsmisslyckanden som t.ex. förekomsten av naturliga monopol och externa effekter, att staten griper in och styr marknader genom att begränsa och reglera eller genom att främja och subventionera verksamheten. Motiven för att staten också skall utföra verksamheten ifråga är dock inte givna. Frågan har bl.a. diskuterats av RRV som därvid pekat på följande motiv.

1. Det finns ett behov av verksamheten hos samhället och av att staten bedriver den.
2. Det finns kompetens och andra förutsättningar hos myndigheten för att bedriva en viss verksamhet.
3. Verksamheten möjliggör ett effektivt resursutnyttjande hos myndigheten/staten.

Möjligen med undantag från det sista motivet är det emellertid svårt att se några konkreta argument för varför verksamheten inte lika gärna kan utföras av någon annan än staten. Å andra sidan så innehåller det senare motivet en viss otydlighet om det är frågan om den enskilda myndighetens inre effektivitet eller om den skall ses ur ett samhälleligt helhetsperspektiv. När det gäller frågan om ett effektivt resursutnyttjande ligger fokus snarare på den samhälleliga effektiviteten, från statens och samhällsmedborgarnas perspektiv. I ett sådant perspektiv är det viktigt att statens finansiella och andra resurser kan fördelas och utnyttjas på mest effektiva sätt. De anslag som går åt till att driva en viss verksamhet

kommer i detta perspektiv naturligen att inkräkta på möjligheterna att använda medlen för någon annan verksamhet.

Det är i detta sammanhang viktigt att å ena sidan skilja på myndigheternas interna motiv och å andra sidan statens motiv, dvs. de externa motiven. Skillnaden mellan de två kan närmast beskrivas i termer av x- och y-effektivitet, där x-effektivitet enkelt kan översättas med att ”göra saker rätt” och y-effektivitet med att ”göra rätt saker”. Ur samhällets synvinkel handlar det således om att bestämma sig för *vad* den offentliga sektorn skall ägna sig åt, för att på så sätt bäst använda sig av och fördela de gemensamma resurser vi har. Från de enskilda myndigheternas synpunkt handlar det istället om *hur*, dvs. givet det uppdrag och den roll myndigheten givits, se till att rätt använda sig av de resurser man tilldelats.

Inte heller de motiv som ESV har lyft fram ger något entydigt svar på frågan varför myndigheter skall bedriva kommersiell verksamhet. ESV tar upp följande motiv för statlig kommersiell konkurrensutsatt verksamhet.

1. Myndigheten bedriver anslagsfinansierad basverksamhet som ger upphov till biprodukter som efterfrågas.
2. Myndigheten behöver utföra vissa konkurrensutsatta tjänster för att upprätthålla en tillräcklig allmän kompetens inom sitt område.
3. Verksamheten är samhällsekonomiskt men inte företagsekonomiskt lönsam (över hela landet) och tillhandahålls därför inte av privata företag i en sådan omfattning eller i ett sådant utförande som är fördelningspolitiskt önskvärt.

Motiv nummer tre uttrycker egentligen att det måste finnas en viss efterfrågan och en viss lönsamhet för att en kommersiell verksamhet skall överleva på sikt. Det är däremot inget motiv för varför staten också skall producera tjänsten. I de fall staten ändå vill att verksamheten skall bedrivas har man ofta löst det genom att subventionera och anbudsupphandla verksamheten.

Ett fjärde motiv som inte finns med i ESVs rapport är det motsatta till motiv 3 ovan. Nämligen behovet av att kontrollera och begränsa, men inte förbjuda, en verksamhet som anses hälsofarlig och som skulle kunna komma att erbjudas i alltför stor utsträckning om den bedrevs med företagsekonomiska lönsamhetsmotiv.

Således har staten ibland motiverat kommersiell verksamhet i statlig regi utifrån behovet av att kunna styra utbudet av vissa tjänster som man inte uttryckligen vill förbjuda men som av olika skäl anses skadliga för människors hälsa och välbefinnande. Exempel är Systembolagets och Apotekets verksamhet. Vanligt är också att kommersiell verksamhet bedrivs av staten av fördelnings- eller rättviseskäl, dvs. att man anser att en viss vara eller tjänst skall finnas tillgänglig över hela landet oberoende av om den är kommersiellt lönsam eller inte. Den vinstgivande delen av verksamheten avses då subventionera den olönsamma delen. Exempel på detta finns bl.a. inom kommunikationssektorn, t.ex. Postens brevdistribution och SJ:s järnvägstrafik. Att just dessa verksamheter senare har kommit att uppbära särskilda anslag för den olönsamma verksamheten antyder dock att inte heller detta motiv är lätt att tillämpa.

De motiv som diskuterats ovan är således en blandning av motiv för offentliga ingrepp och motiv för kommersiell verksamhet i statlig egenregi. Sammanfattningsvis kan konstateras att av dessa motiv kan endast följande motiv direkt hänföras till varför staten inte bara skall styra och reglera utan också faktiskt bedriva en kommersiell verksamhet.

- Verksamheten möjliggör ett effektivt resursutnyttjande i samhället.
- Utförande av konkurrensutsatta tjänster ger myndigheten möjlighet att upprätthålla allmän kompetens.
- Anslagsfinansierad verksamhet ger upphov till efterfrågade biprodukter.
- Hälsofarlig verksamhet måste kontrolleras och begränsas.

Med undantag för det första, tar dessa motiv dock inte hänsyn till de konkurrenssnedvridande effekter som kan uppstå när statlig kommersiell verksamhet bedrivs i konkurrens med privata aktörer. Det första motivet återspeglar konkurrensaspekten på så sätt att dåligt fungerande konkurrensmarknader leder till att resurser kommer att utnyttjas ineffektivt. Det andra motivet inger också vissa betänkligheter när det gäller att bestämma vad som avses med "allmän kompetens". Om man med detta menar att myndigheten inte kan upprätthålla en beställarkompetens med mindre än att man också agerar som utförare i konkurrens med privata företag, kan man också fråga sig om den beställarkompetens man på så sätt införskaffar verkligen kan sägas stå oberoende från utförarverksamheten. Det tredje motivet är snarast ett för myndigheten internt motiv för att utnyttja den "överkapacitet" som kärnverksamheten ger upphov till men kan inte sägas vara ett externt hållbart motiv. Risker finns att myndighetens fördel av denna försäljning inte överväger de effektivitetsförluster som denna försäljning kan ge upphov till på konkurrensutsatta marknader. Det fjärde motivet talar om behovet av kontroll och begränsning men utesluter inte att verksamheten kan upphandlas av privata aktörer och utföras till av staten givna krav.

Slutsatsen av resonemanget ovan blir att det egentligen endast är ett från samhällets synpunkt sett effektivt resursutnyttjande som ligger till grund för att härleda motiv för varför staten bör bedriva kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet. Det effektivitetsbegrepp som här avses kan närmast beskrivas som det tillstånd då det inte är möjligt att med oförändrad resursinsats öka produktionen av en vara eller tjänst utan att minska produktionen av någon annan vara eller tjänst. Mot bakgrund av att samhällets resurser normalt sett är begränsade bör det i sin tur kunna tolkas som att i den mån det finns ett privat utbud av en viss vara eller tjänst som motsvarar efterfrågan, så finns det inget motiv för varför också staten skall producera dessa varor och tjänster.

Oavsett vilka krav som staten vill ställa på den samhällseliga servicen; i vilken omfattning den skall tillhandahållas, med vilken frekvens och till vilken kvalitet, finns det inget som kräver att verksamheten måste ske i statlig regi och utföras av en statlig

aktör. Även i de fall då det finns ett fördelningsmotiv eller ett uttalat skyddsintresse torde också en privat aktör kunna producera tjänsten till av staten givna krav. Ett exempel på detta är posttjänster på entreprenad eller det föreslagna franchisesystemet för försäljning av läkemedel.

Endast i de fall där det inte finns en privat marknad, och där det vidare saknas förutsättningar för att en sådan skulle uppstå om tjänsten efterfrågades, finns enligt Statskontoret ett objektivt motiv för att verksamheten skall bedrivas i statlig regi.

8.1.1 Iakttagelser från undersökningen

Vi har försökt göra en allmän bedömning av i vilken mån de motiv som redovisats ovan är eller har varit styrande eller är giltiga för de statliga verksamheter som har uppmärksammats i denna undersökning. Bedömningen kan kort sammanfattas i följande punkter.

- **Begreppet uppdragsverksamhet är ej definierat**
- **Externa motiv för att bedriva kommersiell verksamhet saknas ofta**
- **Myndigheter har ett incitament att öka sina intäkter genom kommersiell verksamhet**
- **Risk finns för att producentrollen utvecklas på bekostnad av beställarrollen**

En allmän iakttagelse är att det ofta i styrningen av myndigheter (lagar, instruktioner, regleringsbrev) saknas ett uttalat motiv för varför myndigheten bedriver kommersiell verksamhet. Det bör samtidigt framhållas att inget av de undersökta fallen strider mot myndighetens instruktion eller uppdrag. Begreppet *uppdragsverksamhet* är däremot inte definierat och det är inte definierat/reglerat exakt *vad* en myndighet får göra respektive inte får göra inom ramen för uppdragsverksamheten, vilket ofta skapar en osäkerhet bland de privata företag som är verksamma på marknaden. Redan osäkerheten om huruvida staten avser att ge sig in på

och driva verksamhet på en marknad har nämligen visat sig ha en hämmande effekt på etableringsviljan och på marknadens funktionssätt.

En annan iakttagelse är att myndigheter har ett incitament att utöka sin avgiftsfinansierade kommersiella verksamhet för att på så sätt öka sina intäkter. Avsaknaden av tydliga instruktioner och gränser för denna verksamhet ger stora möjligheter att successivt vidga den kommersiella verksamheten. I vissa fall har detta lett till att myndighetens verksamhet till större delen har kommit att handla om annat än vad som var det ursprungliga syftet med myndighetens verksamhet. I myndigheter som bedriver en omfattande uppdragsverksamhet finns vidare en risk för att myndigheten utvecklar produktionsrollen på bekostnad av beställarrollen. Det är särskilt tydligt i beställar/utförarorganisationer.

I många fall kan det vidare ifrågasättas om det alls finns några "externa" motiv för att en myndighet skall bedriva kommersiell verksamhet där det redan finns en privat marknad. De mål som finns för verksamheter som är kopplade till en produktionsuppgift kan i dessa fall uppnås genom att myndigheten ser till att tjänsterna blir utförda, dvs. främst agerar som beställare av tjänsten. Ett undantag kan vara sådan verksamhet som visserligen har ett kommersiellt värde men som efterfrågas av myndigheten endast därför att den produceras av myndigheten. Det kan t.ex. röra sig om informationstjänster kring en viss lagstiftning som både kan tillhandahållas av den lagtillämpande myndigheten och av privata företag, t.ex. advokatbyråer. Det är emellertid tveksamt om myndighetens information i detta fall verkligen är utbytbar mot information från någon annan. I så fall kan informationstjänsten heller inte anses vara konkurrensutsatt.

8.2 Effekter på konkurrens och tillväxt

Statskontoret har vidare med ledning av våra och andras fallstudier även gjort en bedömning av vilka effekter som statliga aktörers närvaro kan ha på konkurrensutsatta marknader. Stats-

kontorets iakttagelser från de undersökta verksamheterna kort sammanfattas enligt följande.

- **Det finns i grunden skilda villkor för privata och statliga aktörer att bedriva verksamhet på konkurrensutsatta marknader**
- **Det finns särskilda egenskaper hos statliga aktörer eller omständigheter hänförliga till närvaron av en statlig aktör som skapar konkurrensproblem**
- **Det finns exempel på att konkurrens från statliga aktörer hämmar konkurrensen och tränger ut privata aktörer utan att det kan förklaras av en högre effektivitet hos de statliga aktörerna**
- **Det finns exempel på potentiella konkurrensmarknader som skulle kunna konkurrensutsättas med ökad effektivitet som följd om den statliga aktören ändrade sitt beteende antingen som producent eller som beställare**
- **Ekonomisk särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet är en nödvändig men oftast inte tillräcklig åtgärd för att garantera att konkurrensnedvridande korssubventionering inte sker**
- **Inte heller statliga bolag där den kommersiella verksamheten skall vara organisatoriskt klart åtskild från den politiskt styrda myndighetsverksamheten, kan sägas vara fria från politisk styrning och subventioner.**

Närvaron av statliga aktörer på vissa marknader och de direkta och indirekta undanträngningseffekter eller den hämmande inverkan de har på nyetableringen utgör tillväxthinder. Utöver de samhällsekonomiska effektivitetsförluster i form av dyrare och sämre varor och tjänster detta kan ge upphov till, kan det inte uteslutas att det också leder till en dyrare offentlig sektor än vad som annars skulle vara nödvändigt.

8.2.1 Kartläggningen

Statskontorets kartläggning visar att kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet i någon form bedrivs av samtliga statliga bolag utom ett och av större delen av de statliga myndigheter som ingår i vår undersökning. Den totala omsättningen för sådan kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet uppgick år 1998 enligt vår kartläggning till omkring 20 miljarder kronor för myndigheterna varav affärsverkens verksamhet står för drygt 13 miljarder. Omsättningen för motsvarande verksamhet i bolagen uppgick till cirka 240 miljarder kronor. Dessa siffror visar emellertid inte graden av konkurrens i de enskilda verksamheterna, dvs. i vilken mån upphandlingar görs genom anbudstävlan eller genom direktupphandlingar.

Den verksamhet som varje enskild myndighet bedriver på en varu- eller tjänstemarknad är ofta, var och en för sig, av relativt liten omfattning. Åtminstone om man ser det utifrån myndighetens totala omsättning och/eller utifrån den totala omsättningen för den aktuella varan eller tjänsten på hela den svenska marknaden. På den lokala marknaden och i konkurrens med små företag kan däremot samma verksamhet vara helt dominerande.

Enligt Statskontorets bedömning indikerar vissa kriterier i högre grad än andra risk för att konkurrenssituationen kan påverkas. Dessa är främst 1) att myndigheten eller bolaget har anslag och/eller en ensamställning, 2) att den konkurrensutsatta verksamheten är av märkbar omfattning, samt 3) att verksamheten bedrivs i konkurrens med småföretag. Om flera av dessa omständigheter samtidigt är uppfyllda ökar risken för att konkurrensen påverkas.

I vilken utsträckning de statliga verksamheter som vi i kartläggningen ansett "ligga i riskzonen" faktiskt har en konkurrensnedvridande effekt beror givetvis också på konkurrenssituationen i övrigt på respektive marknad. Bland de viktigare faktorerna kan nämnas marknadens storlek, antal konkurrerande företag och styrkeförhållandena dem sinsemellan, formella regleringar och andra inträdeshinder vid nyetableringar samt förekomst av olika

marknadsimperfektioner som t.ex. naturliga monopol eller externa effekter.

Statskontoret vill med detta betona att konkurrenssituationen på en viss marknad förklaras av ett stort antal samverkande faktorer eller omständigheter. Förekomsten av en statlig aktör som bedriver kommersiell verksamhet på marknaden utgör i det sammanhanget bara ytterligare en sådan omständighet. Sannolikheten är dock större att den statliga aktören snarare har en hämmande än en stimulerande effekt på konkurrensen. Det gäller i synnerhet sådana marknader där det i övrigt kan sägas råda en fungerande konkurrens.

8.2.2 Småföretagarperspektivet

54 av de 99 myndigheterna och 14 av de 39 bolagen som ingår i vår undersökning konkurrerar direkt med småföretag. Av våra fallstudier framgår att de små företagen ofta på ett påtagligt sätt känner sig hindrade på olika sätt att konkurrera om en offentlig aktör bedriver verksamhet på marknaden.

8.2.3 Effektivitets- och konsumentperspektivet

Beträffande frågan hur en bristande effektivitet drabbar konsumenterna på marknaden kan konstateras att en snedvridning av konkurrensen leder till att konsumenterna får betala högre priser för varor och tjänster av sämre kvalitet än vad som skulle vara möjligt om marknaden hade fungerat effektivt. Utan fungerande konkurrens och prismetanismer som tvingar producenterna att möta konsumenternas efterfrågan kommer utbudet av de varor och tjänster som konsumenterna vill ha, till priser de är beredda att betala, inte att vara tillräckligt.

8.3 Konkurrensproblem

I fallstudierna som refereras i kapitel 5, liksom de tidigare studier som har gjorts av olika konkurrensmarknader och som refereras i kapitel 6, framkommer en rad förhållanden eller omständigheter som kan ge upphov till konkurrensnedvridning på grund av att en eller flera statliga aktörer konkurrerar på marknaden.

I grunden handlar det om att de villkor som en statlig aktör agerar under skiljer sig från de som möter en privat aktör. Det faktum att en statlig aktör nästan undantagslöst har en unik ställning som inte är att likna med övriga aktörers utgör den kanske främsta orsaken till att konkurrensproblemen uppstår på den aktuella marknaden. Denna särställning, som inte nödvändigtvis handlar om en stor omsättning och höga marknadsandelar, ger den statliga aktören en möjlighet att styra marknaden (utbud, priser, utveckling) som inte alltid är till marknadens eller konsumenternas bästa.

8.3.1 Monopol/ensamställning

Dominerande ställning genom tidigare monopol

Som nämnts ovan kan konstateras att den verksamhet som myndigheterna bedriver på enskilda varu- eller tjänstemarknader ofta är av relativt liten omfattning. Det finns dock myndigheter som har en klart dominerande ställning på den konkurrensutsatta marknaden eller på angränsande marknader med anknytning till denna. Exempel på detta finns inom flertalet av våra fallstudier, t.ex. när det gäller Banverkets drift och underhåll av järnväg och Lantmäteriets tillhandahållande av geografisk information. Det är dock mer vanligt förekommande att de statliga bolagen har en så pass stor marknadsandel att de kan kallas dominerande i traditionell bemärkelse. Exempel är bl.a. Telia och Posten. Dominansen har uppkommit till följd av att man tidigare har haft en formell ensamrätt på att producera vissa varor och tjänster.

Tillgång till strategisk infrastruktur

Många infrastrukturmyndigheter men också myndigheter och bolag som äger eller förvaltar olika för samhället viktiga databaser och informationssystem har därigenom en unik tillgång till infrastruktur och andra gemensamma funktioner som även de privata företagen behöver för att kunna konkurrera på lika villkor. I vissa fall har man försökt att skapa sådana villkor genom att t.ex. prissätta tillgången till infrastrukturen eller uttaget av uppgifter ur databasen på ett sätt som skall vara lika för alla oavsett om det är myndigheten själv eller någon annan som betalar. Exempel på detta är Lantmäteriets fastighetsdata, SMHIs databaser över väderobservationer och Telias accessnät. Ofta baseras sådan priser på självkostnaden, en kostnad som bara myndigheten eller bolaget självt känner till och som därför vanligen också bestäms av myndigheten. Det går mot denna bakgrund att ifrågasätta om det verkligen är ”rätt pris” som gäller. När det gäller priser och andra villkor är det heller inte ovanligt att dessa bestäms genom förhandlingar mellan myndigheten/bolaget och de som vill utnyttja infrastrukturen.

Så är bl.a. fallet när det gäller att få hyra Banverkets större arbetsmaskiner och tillgången till Telias nät. Så gäller också för de närmare villkoren för tillgång till den postala infrastrukturen samt tillgång till Lantmäteriets databaser. De ojämna styrkeförhållanden som normalt gäller i en sådan förhandlingssituation ger emellertid infrastrukturmyndigheten stora möjligheter att bestämma under vilka villkor konkurrenterna skall få verka. Redan det faktum att företagen är beroende av att förhandla med konkurrenten har sannolikt en hämmande effekt på företagets etableringsvilja. Ett exempel på detta kan hämtas från teleområdet där Telias konkurrenter, trots mycket höga investeringskostnader, har valt att bygga upp egna telenät istället för att utnyttja möjligheten till samtrafik i Telias nät.

Även särskild tillgång till sådan information som bara finns hos en myndighet eller ett bolag med särskilda uppgifter kan ge konkurrensfördelar. Ett exempel på detta kan vara Lernias (tidigare AmuGruppen AB:s) kännedom om vilket rekryteringsbehov företagen har och som man skaffat sig genom den arbetsmark-

nadsutbildning man bedriver med stor dominans. Denna kunskap kan användas av bolagets eget personaluthyrningsföretag för att hitta de företag som är intresserade av företagets tjänster. Ett annat exempel är den information om skogens tillstånd och vilka åtgärder som skogsägarna behöver vidta som skogsvårdsstyrelserna skaffar sig inom ramen för myndighetens tillsynsansvar. Informationen kan också användas för att rikta marknadsföringen av de tjänster som myndigheten erbjuder till enskilda skogsägare. Ett sådant informationsövertag kan också förekomma i s.k. beställar/utförarmyndigheter genom att utförarenheterna får kännedom eller särskild insyn i beställararbetet om de båda funktionerna inte är tillräckligt separerade. Exempel på detta finns i fallstudierna om Banverket och Lantmäteriet.

Legalt monopol ger fördelar på angränsande marknader

I takt med att många marknader har av- eller omreglerats har också de formella monopolen minskat i antal. Det finns dock fortfarande myndigheter eller statliga bolag som har en lagstadgad ensamrätt att bedriva en viss verksamhet. I vissa fall bedrivs den monopolskyddade verksamheten ihop med eller i anslutning till konkurrensutsatt verksamhet vilket ger upphov till konkurrensfördelar i den konkurrensutsatta verksamheten. Exempel på detta finns i statliga bolag som Systembolaget, Apoteket och Svensk Bilprovning.

8.3.2 Finansiering

Skilda finansieringsvillkor

En viktig skillnad i konkurrensvillkoren mellan privata och offentliga aktörer rör de finansiella villkoren och tillgången på riskkapital. Även om det inte är någon självklarhet att myndigheters verksamhet skall anslagsfinansieras utgörs fortfarande en stor del av myndigheternas intäkter av anslag. Anslagsmedel är till skillnad från annan finansiering ”gratis” för mottagande myndighet, dvs. kapitalet är inte belastat med avkastningskrav och ingen ränta tas ut. Men också anslagsfinansiering orsakar kostnader. I samhällsekonomiska kalkyler brukar denna kostnad

uttryckas i ett ”skuggpris” som f.n. motsvarar en faktor 1,5 per skattekrona.

Också bland de statliga bolagen förekommer viss anslagsfinansierad verksamhet. I den mån konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom samma myndighet eller inom samma bolag eller koncern visar våra fallstudier och övriga studier på att det finns en allmän misstanke om att den skyddade verksamheten korssubventionerar den konkurrensutsatta. Om det inte finns några institutionella hinder, t.ex. genom krav på att den konkurrensutsatta verksamheten skall särredovisas, står möjligheten öppen för att, åtminstone teoretisk sett, låta anslagen subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Fallstudierna och de övriga studierna visar flera exempel på att så är fallet.

Inte heller i de fall när särredovisning är ett krav finns emellertid någon garanti för att korssubventionering inte kan ske. Konkurrensverket har t.ex. behandlat ett klagomål om att Bilprovningens konkurrensutsatta konditionstester på begagnade bilar kan vara subventionerade av avgifter från den obligatoriska och monopol-skyddade kontrollbesiktningen. I sin skrivelse²² med anledning av anmälan konstaterade verket bl.a. följande.

- Bilprovningen och dess dotterbolag har möjlighet att i sin verksamhet kombinera tjänster med inslag av myndighetsutövning, såsom periodisk fordonskontroll, med konkurrensutsatta tjänster. I de fall tjänsterna kombineras förändras inte heller priset, dvs. inget extra debiteras för besiktningstjänsten.
- Bilprovningen och dess dotterbolag synes kunna hålla avsevärt lägre priser än sina konkurrenter på de konkurrensutsatta delarna av sin verksamhet.
- Konkurrensverket påpekar också att det är verkets erfarenhet att ändamålsenliga redovisningssystem är en nödvändig men ej tillräcklig förutsättning för att eliminera risk för otillbörlig

²² Konkurrensverket, Angående obligatorisk fordonskontroll, dnr 833/1998.

korssubventionering. I stället är det tillämpningen inom ramen för systemet som avgör om så sker eller ej.

Redan det faktum att konkurrenter misstänker att den statliga aktören har möjlighet att korssubventionera verksamheten och därigenom kunna pressa priser på ett sätt som mindre privata företag inte kan göra under någon längre tid, visar sig ha en etableringshämmande effekt.

Också villkoren när det gäller att låna pengar och få tillgång till borgen eller borgensliknande åtaganden skiljer sig åt mellan statliga och privata aktörer. I synnerhet har ofta de små och medelstora företagen svårigheter att hitta finansiering till samma konkurrenskraftiga villkor som staten. I den mån statliga myndigheter tar upp lån sker det genom Riksgäldskontoret (RGK), till en ränta som normalt ligger under marknadsräntan.

Inte heller är kreditvillkoren helt lika mellan statliga och privata bolag, även om de allra största skillnaderna märks i en jämförelse med de mindre företagen. Statliga bolag kan välja mellan att låna genom RGK eller på den privata kreditmarknaden. Som ett komplement till bolagens upplåning på den privata kreditmarknaden finns genom RGK tillgång till en kreditriskfunktion i form av en kreditgaranti. Garantin innebär att staten tar på sig kreditrisken vid en investering. Även om lån på den öppna marknaden sannolikt kommer att bli allt mer förmånliga i takt med bl.a. avreglering av de finansiella marknaderna och ibland överträffa lån via Riksgäldskontoret råder det inget tvivel om att åtminstone de mindre företagen även fortsättningsvis kommer att ha sämre finansieringsvillkor jämfört med statliga bolag.

Lägre fasta kostnader i anslagsfinansierade anläggningstillgångar

Som kommenterats ovan har myndigheter och bolag ibland byggt upp sina anläggningstillgångar med hjälp av anslagsmedel under ett tidigare monopol. Dessa tillgångar har ofta fått följa med det nya bolaget, eller ligga kvar i myndigheten, när monopolet avvecklas. I dessa fall kommer myndigheterna och bolagen således ha lägre fasta kostnader för verksamheten eftersom en stor del av

anläggningstillgångarna redan är avskrivna. Så är exempelvis fallet när det gäller många av de statliga bolagen, t.ex. Telias eller Vattenfalls nät och Postens sorteringsterminaler. Men det förekommer också i myndigheternas och i synnerhet i affärsverkens verksamhet, t.ex. när det gäller SJs fordonspark, stationer och terminaler.

Försäljningskanal till presumtiva kunder och lägre marknadsföringskostnader

Viss del av den konkurrensutsatta verksamheten i myndigheter och bolag bedrivs i anslutning till ensamrätter eller monopol. Detta ger tillgång till en försäljningskanal eller alternativt ett nästan gratis distributionssystem. Dessutom torde marknadsföringskostnaderna vara lägre i dessa fall jämfört verksamheter som inte har tillgång till motsvarande försäljningskanaler. Exempel på detta är Apotekets försäljning av fria handelsvaror och Systembolagets försäljning av alkoholfria och andra produkter.

8.3.3 Myndighetsställningen/-utövningen

Offentlig goodwill

Även om myndigheterna och bolagen inte nödvändigtvis har en dominerande marknadsposition uttryckt i termer av marknadsandelar har de otvivelaktligen en ”annan slags dominans” till följd av sin offentliga ställning. Utöver att myndigheten har tilldelats särskilda uppgifter med ensamrätt i sin myndighetsfunktion kan myndigheten ha ett bestämmande inflytande över den konkurrensutsatta marknaden genom sin myndighetsutövning. Flera av våra egna fallstudier och många av de övriga studier som refereras i denna rapport visar på att det finns en klar konkurrensfördel och ett företräde till att få uppdrag och kunder bara genom det faktum att man är en myndighet eller har givits en ensamrätt att utföra vissa tjänster. Att myndigheter eller bolag skaffar sig gedigna erfarenheter och gör sig kända för att vara duktiga på sitt område och på så sätt skaffar sig en goodwill i traditionell bemärkelse som gör att kunder gärna väljer myndighetens tjänster är varken konstigt eller snedvridande. Vad vi talar om här är närmast att likna vid en ”offentlig goodwill” som inte har att göra

med att man utför uppdragen bättre eller billigare än konkurrenterna.

Verksamhet som bedrivs i anslutning till myndighetsutövning

Det finns en rad exempel på att myndigheter med en myndighetsutövande funktion inte förmår dra en skarp gräns mellan denna och t.ex. konkurrensutsatta konsulttjänster och annan uppdragsverksamhet. Ett exempel är när skogsvårdsstyrelserna i anslutning till uppgifter med inslag av myndighetsutövning, t.ex. uppgiften att se till att skog återplanteras, samtidigt passar på att saluföra sina planteringstjänster inom ramen för uppdragsverksamheten. Det kan inte råda någon tvekan om att detta ger ett företräde när det gäller att få uppdrag och kunder. Om de båda verksamheterna dessutom utförs av samma personal betyder det att administrations-, personal- och resekostnader fördelas på två olika verksamhetsområden, en konkurrensutsatt och en icke konkurrensutsatt. Så har t.ex. visat sig vara fallet inte bara när det gäller skogsvårdsmyndigheterna utan också när Lantmäteriet är ute på förrättningsuppdrag eller när distriktsveterinärer inom distriktsveterinärorganisationen erbjuder veterinära tjänster i anslutning till sina myndighetsutövande uppgifter.

8.3.4 Intressekonflikter

Sammanblandade eller ”dubbla” roller

Av undersökningen och de övriga studier om konkurrensutsatt statlig verksamhet som refereras i rapporten framgår att statliga myndigheter ofta har myndighetsutövande funktioner som berör området där de konkurrerar. Därmed föreligger en risk för att intressekonflikter kan uppstå. Det bör framhållas att för att konkurrensen skall hämmas, t.ex. genom minskad etableringsvilja eller genom att leverantörer avstår från att delta i anbudsupphandlingar, kan det räcka med att andra aktörer är misstänksamma mot att den statliga aktören inte är opartisk. Exempel på områden där detta förefaller vara ett påtagligt problem är såväl Lantmäteriets som skogsvårdsmyndigheternas uppdragsverksamhet och konsultverksamhet avseende marina miljöundersökningar. I båda dessa fallstudier uttalar företagen genomgående sina miss-

tankar om att myndigheterna inte förmår hålla isär sina roller som å ena sidan myndighet, å andra sidan uppdragstagare och konkurren-

rent. Ett annat konkurrensproblem som hänger samman med att myndigheter inte kan skilja på sina olika roller rör det faktum att myndigheter ofta både har en beställarfunktion, dvs. en myndighetsroll, och en utförarfunktion, dvs. en producentroll. I vissa fall har man försökt att sära på dessa roller genom att organisatoriskt dela myndigheten efter en s.k. beställar/utförarorganisation. Exemplet Banverket visar dock tydligt att detta inte är tillräckligt. Fallstudien av marknaden för byggande, drift och underhåll av järnvägar ger många exempel på att Banverket inte förmått skilja på sina båda roller. Ett tydligt exempel på det är den "option" som Banverkets utförarenheter har till samtliga jobb inom Banverket och som i praktiken medför att det är utföraren och inte beställaren som anger vilket behov av t.ex. underhåll av banan som finns och vad av detta som skall upphandlas. Ett annat tydligt exempel på svårighet att i praktiken skapa en skarp gräns mellan beställarrollen och producentrollen finns i Lantmäteriverkets verksamhet.

En allmän iakttagelse från verksamhet i beställar/utförarorganisationer är att det finns tendenser till att snarare vilja utveckla producentverksamheten, inte minst om den är en inkomstkälla, på bekostnad av beställarverksamheten. Ett vanligt argument mot att organisatoriskt avskilja eller avveckla myndigheters uppdragsverksamhet brukar vara att myndigheten i så fall skulle stå utan beställarkompetens, vilket talar för att man inte särskilt prioriterat uppbyggnaden av en fristående beställarkompetens.

I våra fallstudier finns flera exempel på potentiella konkurrensmarknader som skulle kunna konkurrensutsättas om den ansvariga myndigheten beslöt sig för att upphandla verksamheten istället för att utföra den själv. Ett exempel på detta är Sjöfartsverkets tjänster till den maritima sektorn som lotsning och underhåll av farleder.

9 Förslag till åtgärder och lösningar

Syftet med denna utredning har varit att analysera konkurrens-situationen på ett urval av marknader i avsikt att undanröja kvarvarande hinder för konkurrens i gränslandet mellan statlig och privat verksamhet. Vi har mot denna bakgrund gjort en allmän bedömning av om det finns motiv för att bedriva konkurrensutsatt statlig verksamhet, givet de politiska mål som satts upp för verksamheten. Vi har dock inte, annat än i vissa enskilda fall, gjort någon bedömning av om nackdelarna till följd av en snedvriden konkurrens överväger de eventuella fördelar den statliga kommersiella verksamheten kan ha i ett annat perspektiv än konkurrensperspektivet.

I Statskontorets uppdrag ingår att, i de fall det finns behov av att bedriva kommersiell verksamhet i statlig regi, lämna förslag om hur konkurrenssnedvridande effekter kan undvikas. Vi vill emellertid inledningsvis påpeka att i flera av de fall som vi närmare studerat och i övriga konkurrensstudier som refererats i denna rapport förefaller det saknas giltiga motiv för varför staten skall bedriva den kommersiella verksamheten. I dessa fall föreslår Statskontoret att myndigheten åläggs att upphöra med sådan verksamhet. I de fall detta är aktuellt i de myndigheter som ingår i våra fem fallstudier lämnas närmare förslag nedan (se avsnitt 9.3).

I vissa av de fall där det finns ett behov för staten att bedriva verksamheten visar vår undersökning att den statliga aktörens verksamhet är av en sådan art och omfattning att det inte finns reella förutsättningar för privata aktörer att på lång sikt överleva vid sidan om denna verksamhet. I dessa fall torde den bästa lösningen vara att verksamheten reglerades som ett formellt monopol. På så sätt kan man undvika att företag lockas att starta en verksamhet med såväl privatekonomiska som samhällsekonomiska förluster till följd av de oundvikliga konkurserna. Exempel på förslag i denna riktning avser den uppdragsforskning som bedrivs

av högskolorna i konkurrens med teknikkonsulter och s.k. professorsbolag. Förslaget presenteras närmare i avsnitt 9.3.

De konkurrensproblem som framkommit i denna rapport visar att en statlig aktör som bedriver kommersiell verksamhet kommer att påverka konkurrensförhållandena på marknaden. Hur stor denna påverkan är skiljer sig givetvis åt mellan olika verksamheter och branscher, men allmänt kan konstateras att denna konkurrensnedvridning har en negativ inverkan på marketns förmåga att fungera på ett för företag och konsumenter effektivt sätt.

För att undvika att sådana konkurrensnedvridande effekter uppstår finns ett antal åtgärder att tillgripa. Vilken eller vilka åtgärder som är att rekommendera beror emellertid på vilket eller vilka konkurrensproblem som är aktuella i det enskilda fallet. Det kräver närmare studier av den berörda marknaden. I denna rapport har vi i fem fall gjort sådana närmare fallstudier. Specifika förslag för att komma tillrätta med konkurrensproblemen på dessa marknader lämnas nedan under avsnitt 9.3.

Vi har också gjort en genomgång av aktuella rapporter och utredningar som tar upp konkurrensproblem i anslutning till statliga aktörers agerande på konkurrensutsatta marknader. I dessa fall hänvisar vi till de förslag som lämnas i dessa sammanhang och som presenteras i kapitel 6 i denna rapport.

I övriga fall är det, av ovan nämnda skäl, svårt att komma med några mer konkreta förslag till åtgärder. Vi hänvisar istället till en rad åtgärder av mer principiell natur. Dessa presenteras nedan under avsnitt 9.2.

9.1 Åtgärder för alla statliga kommersiella verksamheter

Åtgärderna som listas här nedan syftar till att minska eller eliminera konkurrensnedvridande effekter i de fall där det finns ett

objektivt²³ motiv för att verksamheten också, vid sidan om privata företag, skall utföras av en statlig aktör. Inledningsvis lämnar vi tre åtgärdsförslag som bör gälla för all statlig kommersiell verksamhet.

Definiera begreppet uppdragsverksamhet

Definiera begreppet uppdragsverksamhet i avgiftsförordningen och specificera uppdragsverksamheten närmare i berörda myndigheters instruktioner. För närvarande saknas i lag eller förordning en entydig definition av uppdragsverksamhet. Det har lett till att begreppet har olika innebörd för olika myndigheter och att det är svårt urskilja skillnader mellan t.ex. uppdragsverksamhet och andra typer av kommersiell verksamhet. Närmare regler för när myndigheter och statliga monopolföretag får respektive inte får driva konkurrensutsatt verksamhet kan skapa en ökad klarhet och ge tydligare signaler till marknaden. Det bör heller inte vara möjligt för en myndighet att själv avgöra om uppdragsverksamhet skall förändras och expandera till nya verksamheter. Sådana ändringar bör kräva ett regeringsbeslut och regleras i förordning eller instruktion. Myndigheter bör också kunna redovisa enligt vilket lagstöd, instruktion, direktiv eller motsvarande som den kommersiella verksamheten bedrivs.

Reglera ett krav på särredovisning av ”avgiftsintäkter i konkurrens”

Ekonomisk åtskillnad bör alltid gälla mellan kommersiell verksamhet och sådan verksamhet som är finansierad med anslag. För all kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga aktörer bör därför gälla ett generellt krav på särredovisning. Det bör påpekas att vi i kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet inte inbegriper verksamhet som är finansierad med offentligrättsliga avgifter. Till skillnad från gällande krav på särredovisning av avgifter avser vårt förslag att det skall vara möjligt att i redovisningen specificera och skilja ut konkurrensutsatta avgiftsintäkter från övriga avgifter.

²³ Med objektiva motiv avses här andra än för myndigheten eller bolaget rent interna motiv.

I kravet på särredovisning bör ingå att myndigheter också redovisar sådana uppgifter som avses i kommissionens ändringsförslag till transparensdirektiv (80/726/EEG)²⁴. Fördelningen av kostnader och intäkter bör enligt ändringsförslaget ske på grundval av konsekventa och sakliga redovisningsprinciper. Redovisningen bör således omfatta vad som avser anslag, avgifter och bidrag, dvs. ”vilka kostnader och intäkter som härrör från de olika verksamheterna”, samt vad som utgör myndighetsverksamhet respektive kommersiell verksamhet. ”Fullständiga uppgifter” bör redovisas ”om de metoder genom vilka kostnader och intäkter tillskrivs och fördelas mellan olika verksamheter”, samt ”hur nettointäkterna mellan olika verksamheter används”.

Myndigheter bör också kunna visa att frågor beträffande intressekonflikter och konkurrensnedvridningar har beaktats och lösts på ett godtagbart sätt vid förekomst av kommersiell verksamhet.

Ekonomistyrningsverket bör få i uppdrag att utforma de närmare kraven och en modell för sådan redovisning.

Inrätta en tillsynsfunktion

Inrätta en tillsynsfunktion för offentlig kommersiell konkurrensutsatt verksamhet. Inom ramen för den förestående utvärderingen av Konkurrensrådet bör det närmare behovet av en fortsatt tillsyn beaktas. Utvärderingen bör ta ställning till om ett sådant behov bäst tillgodoses genom en huvudsakligen främjande verksamhet eller om en mer reglerande funktion krävs. Bland annat bör behovet av lagstiftning utredas närmare. De närmare uppgifterna för en ny tillsynsfunktion kan bland annat omfatta.

- Att informera och ge råd riktad till offentliga aktörer avseende konkurrensnedvridande effekter av offentlig och offentligt finansierad kommersiell verksamhet.
- Att ta emot och granska anmälningar och klagomål från berörda intressenter.

²⁴ För en närmare beskrivning av ändringsförslaget se kapitel 3

- Att ta initiativ till och ta upp och granska misstänkta fall av konkurrensnedvridande verksamhet

En traditionell kontroll och tillsynsfunktion med myndighetsutövande befogenheter placeras lämpligen i det föreslagna nya Konkurrens- och upphandlingsverket. Verket har redan idag vissa uppgifter på området. Om man istället tänker sig en huvudsakligen främjande funktion med informations- och rådgivningsuppgifter bör i första hand en lösning med ett fortsatt, men resursförstärkt, Konkurrensråd prövas.

9.2 Verksamhetsberoende åtgärder

I det följande presenterar vi förslag av mer principiell natur. Dessa kan ingå i ett åtgärdspaket för att komma tillrätta med konkurrensnedvridningar inom vissa verksamheter där statliga aktörer bedriver kommersiell konkurrensutsatt verksamhet. Åtgärderna skall ses som alternativa och ibland kompletterande lösningar för att hantera den konkurrensutsatta verksamhet som bedrivs i statlig regi. Vilken eller vilka av dessa lösningar som är mest lämpliga för de olika verksamheterna måste givetvis avgöras i det enskilda fallet. I praktiken innebär det att valet av åtgärd och den närmare utformningen av förslaget måste föregås av en utredning av den aktuella verksamheten.

- ***Organisatorisk åtskillnad av strategisk infrastruktur***
Statliga aktörers strategiska infrastruktur skiljs från den konkurrensutsatta verksamheten och tillhandahålls till alla på konkurrensneutrala villkor. Detta kan ske genom att infrastrukturen handhas av en myndighet eller av ett statligt bolag.
- ***Organisatorisk åtskillnad mellan kommersiell och icke-kommersiell verksamhet***
Detta kan ske genom att den kommersiella delen av verksamheten avskiljs och förläggs i en annan juridisk person (bolagiseras). Den organisatoriska åtskillnad kan åstadkommas antingen genom att flytta verksamheten till en annan myndighet eller organisation eller genom att bolagisera verksamheten.

- ***Förstärk befintliga tillsynsmyndigheter*** genom att ge dem mer resurser och/eller nya befogenheter så att konkurrensneutralitet mellan statliga och privata aktörer kan upprätthållas. Exempel på tillsynsmyndigheter som kan behöva förstärkning är Statens energimyndighet och Järnvägsinspektionen, där den senare också skulle behöva brytas ut ur BV och ges en mer självständig roll.
- Genom olika åtgärder som syftar till att ***öka den konkurrensutsatta andelen av statlig verksamhet*** skapas ett ökat konkurrensstryck med utrymme för fler företag som ger bättre förutsättningar för effektiva konkurrensmarknader. Nedan ges exempel på tre sådana åtgärder.
 - *Krav på upphandlingsförfarande vid myndighetsinterna köp*
Ställ krav på ett upphandlingsförfarande när en statlig myndighet köper tjänster av andra statliga myndigheter som tillåter att även privata företag får vara med och konkurrera om uppdragen. Krav på upphandlingsförfarande kan, i tillämpliga fall, prövas även vid interna köp inom myndigheten, dvs. då en enhet inom myndigheten avser att köpa varor eller tjänster från en annan enhet inom samma myndighet.
 - *Konkurrensutsatt egenregiverksamhet*
Ställ krav på att all kommersiell verksamhet som bedrivs i myndigheters egen regi måste konkurrensutsättas innan myndigheten får sälja varor och tjänster i konkurrens på externa marknader. I syfte att kunna följa upp utvecklingen bör krav ställas på att myndigheter med en beställar/utförarorganisation tydligt redovisar hur stor andel av beställarverksamheten som sker genom en upphandling i konkurrens.
 - *Lägg ut statlig verksamhet på entreprenad som upphandlas i konkurrens*
Pröva möjligheten att låta verksamhet som traditionellt utförs av myndigheter utformas som entreprenader eller som ombudstjänster som tilldelas genom anbudsupphandling. (Post, spelombud, bilprovning i glesbygd etc.)

9.3 Särskilda åtgärder för fem studerade marknader²⁵

I detta avsnitt presenteras kort förslag till olika typer av åtgärder som vi menar är direkt tillämpliga för att undanröja eller minska konkurrenshinder och snedvridande effekter på de fem marknader som vi har studerat särskilt inom ramen för vårt uppdrag. Även om åtgärdsförslagen i detta avsnitt har inspirerats av och är utformade för att komma tillrätta med identifierade konkurrensproblemen på de fem studerade marknaderna illustrerar de sätt att komma tillrätta med konkurrensproblem även på andra marknader. Förslagen har grupperats och exemplifieras under vissa åtgärds- eller typrubriker. Presentationen ger inte någon uttömmande bild av de fullständiga förslagen. Dessa utvecklas istället närmare i kapitel 5 samt i rapportens Del II – Fallstudier (2000:16A), där fallstudierna presenteras i sin helhet.

Definiera ramar för statlig kommersiell verksamhet

- Definiera skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet som medel för att uppnå de skogspolitiska målen
- Definiera tydligare den offentliga arbetsförmedlingens roll och verksamhetsområden. I första hand bör arbetsförmedlingens förmedlingstjänster avse enklare förmedlingstjänster och inte sådana mer förfinade rekryteringstjänster som erbjuds av den privata marknaden
- Definiera Lantmäteriverkets myndighetsuppgifter närmare och klargör gränsdragningen för verkets myndighetsutövning
- Definiera uppdragsverksamhet för myndigheter verksamma på marknaden för marina miljöundersökningar
- Gör en översyn och definiera policyn för uppdragsverksamhet- och forskning inom högskolor

²⁵ För en närmare bakgrund till och beskrivning av förslagen i detta avsnitt hänvisas till kapitel 5 och fallstudierna i rapportens Del II – Fallstudier (2000:16A).

- Definiera begränsningar för högskoleanställdas rätt att bedriva bisysslor

Förbjud/reglera konkurrensnedvridande verksamhet

- Förbjud Banverket att konkurrera på externa marknader så länge som den egna verksamheten inte är konkurrensutsatt
- Förbjud myndigheter som är verksamma på marknaden för marina miljöundersökningar att utföra andra undersökningar än sådana som är nödvändiga för utförande av myndighetens kärnuppgifter
- Reglera kommersiellt utnyttjande av institutionsresurser för institutioner, samverkansorganisationer och s.k. professorsbolag

Skilj organisatoriskt/bolagisera konkurrensutsatt verksamhet

- Bolagisera Banverkets Industridivision och BV Projektering och förbered en bolagisering av BV Produktion
- Bolagisera lämpliga delar av Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet
- Bolagisera lämpliga delar av skogsvårdsmyndigheternas uppdragsverksamhet

Konkurrensutsätt och upphandla statlig verksamhet i konkurrens

- Konkurrensutsätt hela Banverkets produktionsverksamhet
- Anbudsupphandla i lämpliga delar statens behov av förmedlings- och rekryteringstjänster som riktar sig mot långtidsarbetslösa och andra svaga grupper på arbetsmarknaden.

Gör regler konkurrensneutrala

- Se över och ändra regler för arbetsförmedling så att de gäller oberoende av om verksamheten drivs av myndigheter (den offentliga arbetsförmedlingen) eller av företag

Skapa villkor för lika tillträde till strategisk infrastruktur

- Förbättra tillgången till Banverkets järnvägsspecifika arbetsmaskiner och arbetsbetingelser på järnvägsspåren
- Utforma ett system av gemensamma säkerhetskrav på materiel som skall användas på järnvägsspåren
- Låt Banverket tillhandahålla information om järnvägsspårens beskaffenhet till alla aktörer på marknaden för järnvägsunderhåll
- Låt Lantmäteriverket tillhandahålla geografisk information ur verkets databaser på lika villkor för alla aktörer

Tydligare rollfördelning mellan produktionsuppgifter och myndighetsutövande funktioner

- Gör rollfördelningen klarare mellan Banverkets banhållningsfunktion och de myndighetsutövande funktionerna i Tågtrafikledning och Järnvägsinspektion

Bilagor

- 1 Uppdraget
- 2 Enkäten
- 3 Sammanställning av enkätsvar
- 4 Förteckning över myndigheter och bolag som ingår i undersökningen
- 5 Källor

Bilaga 1

Bilaga 2

Bilaga 3

Bilaga 4

Källor

- Berg, Anders, *Staten som kapitalist- Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994*, Uppsala Universitet, 1999
- Betalserviceutredningen, *Kassaservice*, SOU 1998:159
- Ekonomistyrningsverket, *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, ESV 1999:16
- Ekonomistyrningsverket, *Inkomstliggaren 1999*, ESV 1999:1
- Ekonomistyrningsverket, *Avgifter 1998 - om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, ESV 1999:12
- Ekonomistyrningsverket, *Myndighetskalendern 1999 – Din guide till statliga myndigheter*, ESV 1999:15
- Finansdepartementet, *Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling*, Ds 1999:49
- Fiskeriutredningen, *Fiskeridadministrationen i EU-perspektiv*, SOU 1998:24
- Förvaltningspolitiska kommissionen, *Myndighet eller marknad - Statsförvaltningens olika verksamhetsformer*, SOU 1997:38
- Konkurrensrådet, *Delredovisning av Konkurrensrådets verksamhet*, Dnr 61/98
- Konkurrensrådet, *Ifrågasatt konkurrensneutralitet inom området veterinärtjänster*, Yttrande, Dnr 16/99, 38/99
- Konkurrensverket, *Konkurrenshinder för småföretag - en studie av klagomålsärenden*, KKV:s rapportserie 1998:2
- Konkurrensverket, *Avreglerade marknader i Sverige - en uppföljning*, KKV:s rapportserie 1998:3
- Konkurrensverket, *Angående obligatorisk fordonskontroll*, Skrivelse, Dnr 833/1998

Konkurrensverket, *Konkurrens på bankmarknaden - betalningsförmedling och villkor för nya aktörer*, KKV:s rapportserie 1999:2

Konkurrensverket, *Konkurrens vid försäljning av läkemedel*, KKV:s rapportserie 1999:4

Konkurrensverket, Remiss på Riksrevisionsverkets rapport RRV 1998:59, Dnr 942/1998

Molander, Per, *Den åttafaldiga vägen - Motiv för offentliga åtaganden*, SNS 1999.

Olsson, Björn, *Diversehandlaren staten - statliga detaljhandelsbolags sidoverksamhet i konkurrens med privat handel*, Svensk Handel mars 1999

Post & Telestyrelsen, *Förslag till ändring i telelagen (1993:597)*, (99-09-16)

Post & Telestyrelsen, *Teletillsyn – Uppdragsredovisning i samband med årsredovisning 1999*, Dnr 00-4603

Regeringens proposition 1993/94:214, En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m

Regeringens proposition 1994/95:166, Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet

Regeringens proposition 1998/99:95, Postal infrastruktur

Regeringens proposition 1999/2000:41, Markttjänster på flygplatser

Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 1999*

Riksrevisionsverket, *Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna*, Dnr 20-91-0908

Riksrevisionsverket, *Myndigheters finansiering i ett besparingskede*, RRV 1999:34

Riksrevisionsverket, *Om avgifter i staten 1997*, RRV 1998:41

Riksrevisionsverket, *Om avgifter och andra ersättningar i staten 1995*, RRV 1996:9

Riksrevisionsverket, *Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet*, RRV 1997:61

Riksrevisionsverket, *Sex år med beställar/utförarmodellen - en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets driftstjänster*, RRV 1998:59

Riksdagens revisorer, *AB Svensk Bilprovning – mer än kontrollbesiktning*, RR 1999/2000:6

Riksdagens revisorer, *Regeringens redovisning av det militära försvaret - en jämförelse mellan tre budgetpropositioner*, RR 1998/99:7

Riksdagens revisorer, *Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden*, RR 1996/97:2

SMHI-utredningen, *SMHI:s verksamhetsform*, SOU 1995:99

Statskontoret, *Tillstånd för näringsverksamhet*, 1999:12

Statskontoret, *Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn*, 1994:26

Statskontoret, *Bolagisering av uppdragsverksamheter*, dnr 364/97-5

Statskontoret, *Statens åtaganden på post- och betaltjänstmarknaderna*, dnr 22/98-5

Underprissättningsutredningen, *Konkurrens i balans - åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.*, SOU 1995:105

Öhrlings PricewaterhouseCoopers, *Utredning om bolagisering av Vägverket Konsult och Vägverket Produktion*

Öhrlings PricewaterhouseCoopers, *Översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur*

Öhrlings PricewaterhouseCoopers, *Den svenska marknaden för telekommunikation 1998*

