



STATSKONTORET

Konkurrens

i gränslandet mellan
det offentliga och privata

Konkurrens

i gränslandet mellan det offentliga och privata

Innehåll

Förord 5

Uppdragsverksamhet i myndigheter 7

Styrning, kontroll och tillsyn 19

Det offentliga som ägare av bolag 27

Myndigheter som beställare 39

Tillgång till offentlig information och infrastruktur 51

Alternativa marknadslösningar 61

Publikationen kan beställas från:
STATSKONTORET
Publikationsservice
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Tfn: 08-454 46 43
Tfx: 08-791 89 72
E-post: publikations.service@statskontoret.se

Mer information om Statskontoret finns på Internet:
www.statskontoret.se

© STATSKONTORET
ISBN: 91-7220-591-1
Tryck: Edita
Formgivare: HeiDesign
Illustration: I&N Grafisk kommunikation AB

Förord

Konkurrens har varit ett hett debatterat ämne sedan början av 1990-talet. En rad utredningar har arbetat med att analysera dess utmaningar och belysa dess möjligheter. Många av frågeställningarna gäller den konkurrens som uppstår i gränslandet mellan privat och offentlig sektor. Dessa har bäring på ett stort antal politikområden och berör ett flertal statliga och kommunala myndigheter. I många fall har samma fråga vridits och vänts ett flertal gånger, men utan att komma till beslut. I stället har ännu en utredning tillsatts.

I årets budgetproposition lyfter regeringen fram de förvaltningspolitiska riktlinjerna och betonar återigen behovet av renodling och avgränsning av myndigheters kärnverksamhet. Det statliga åtagandet ska prövas och verksamhet som inte tillhör kärnverksamheten ska avvecklas. Vidare har frågan om lika konkurrensvillkor mellan privat och offentlig sektor ånyo uppmärksamrats av riksdagen som anmodat regeringen att återkomma med förslag till åtgärder för att lösa problemen.

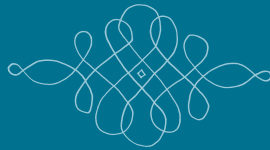
Den här skriften har vi gett ut för att sprida kännedom om Statskontorets arbete med konkurrensfrågor i offentlig sektor under senare år. Vi vill dela med oss av våra erfarenheter och hoppas att den ska vara till hjälp i det fortsatta omprövningsarbetet.

Ambitionen har varit att uttrycka sig så kortfattat som möjligt. Vi har därför ibland kortat ner och förenklat annars komplicerade sammanhang. För att få hela bilden klar måste man därför gå till de rapporter och utredningar som varit underlag för att ta fram denna skrift.

Skriften handlar enbart om de frågor och ämnesområden som Statskontoret har utrett. Vi har följt upp beslut som berör dessa frågor som regering och riksdag har fattat efter det att vi lämnat våra rapporter. En kort beskrivning finns också över aktuella förslag från offentliga utredningar som ännu inte hunnit tas om hand och omvandlas till konkreta beslut.

För den som är intresserad av mer information om rapporten och dess bakgrund eller av Statskontorets arbete med konkurrensfrågor i offentlig sektor står vi gärna till tjänst. Mer information finns också på vår webbsida www.statskontoret.se/konkurrens.

Pia Bergdahl
Projektledare



Uppdragsverksamhet i myndigheter

Kommersiell verksamhet som bedrivs i myndigheter tillsammans med myndighetsutövning och andra samhällsuppdrag ger upphov till dubbla roller och rollkonflikter. Då myndigheten både är beställare och producent av tjänsten kan det vara svårt att agera neutralt i förhållande till andra aktörer på marknaden. Det finns dessutom en risk för korssubventionering och konkurrenshämmande underprissättning mellan anslagsfinansierade myndighetsuppgifter och kommersiell konkurrensetsatt uppdragsverksamhet.

En omfattande uppdragsverksamhet kan också göra att myndigheten tappar fokus på myndighetsuppgifterna och att arbetet med att utveckla dessa nedprioriteras.

Rapportlista

- ◆ Bolagisering av uppdragsverksamheter
 - *Arkeologi, Lantmäteri, Vägverket produktion* (PM dnr 364/97-5)
- ◆ Statlig konkurrensutsatt verksamhet
 - (PM dnr 1999/0276-5)
- ◆ Staten som kommersiell aktör (2000:16 och 2000:16A)
- ◆ Målet är en effektiv och säker pensionsadministration – *Förutsättningar för en ombildning av Statens pensionsverk från myndighet till bolag* (2001:19)
- ◆ Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3)
- ◆ Ett statligt åtagande inom stiftelsen Byggdok? (2003:3)
- ◆ Uppdrag och upphandling i Lantmäteriet
 - *Underlag för Lantmäteriutredningen* (2003:12)



Vad har vi undersökt?

Bolagisering av uppdragsverksamhet

Lämpar sig uppdragsverksamheter inom myndigheter att göras till bolag? Rapporten prövar uppdragsverksamhet inom Riksantikvarieämbetet, Lantmäteriverket och Vägverket mot regeringens bolagiseringskriterier.

Staten som kommersiell aktör

Många statliga myndigheter och bolag säljer varor och tjänster i konkurrens med privata företag. Vi har kartlagt och analyserat denna verksamhet. Effekter på konkurrens och tillväxt har studerats närmare i ett antal fallstudier. Vi undersökte bl.a. den kommersiella verksamhet som bedrivs av myndigheter som Banverket, Lantmäteriverket, Skogsvårdsstyrelsen, AMS, Fiskeriverket, SMHI och Sjöfartsverket. Vi har också gått igenom tidigare rapporter och studier som tar upp frågan om kommersiell statlig verksamhet ur ett konkurrensperspektiv. Egna och andras studier ligger till grund för ett antal förslag till

åtgärder för att minska konkurrensnedvridningarna.

Lantmäteriet

Vi har utrett hur uppdragsverksamheten och den lokala myndighetsservicen inom Lantmäteriet har utvecklats, styrts och reglerats. Vi har analyserat om kraven på organisatorisk och ekonomisk åtskillnad av verksamheten kan anses vara uppfyllda. Vi diskuterar också för- och nackdelar med uppdragsverksamheten i ett myndighetsperspektiv och i ett marknads-perspektiv.



En omfattande uppdragsverksamhet kan också göra att myndigheten tappar fokus på myndighetsuppgifterna och att arbetet med att utveckla dessa nedprioriteras.

SMHI

Vi har gjort en översyn av olika sätt att organisera SMHI:s myndighetsuppgifter i förhållande till uppdrags- och affärsverksamheten. Här belyses för- och nackdelar med ett samlat uppdrag till SMHI. Detta ställs mot ett alternativ med en tydligare precisering och åtskillnad av myndighetsuppgifterna från den kommersiella konkurrensutsatta verksamheten. Bakgrunden till översynen var att SMHI hade begärt att få ombildas till ett statligt aktiebolag med särskilt samhällsintresse. Motivet var att SMHI ville få bättre förutsättningar för att konkurrera på den europeiska marknaden.

Statens Pensionsverk

Vi har utrett förutsättningarna för och konsekvenserna av att Statens Pensionsverk (SPV) fortsätter som myndighet, ombildas helt eller delvis till aktiebolag eller avvecklas. Ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv har vi analyserat om SPV:s verksamhet bättre kan koncentreras på utveckling och effektivisering av kärnverksamheten. Sett ur ett marknadspers-



Många statliga myndigheter och bolag säljer varor och tjänster i konkurrens med privata företag.

pektiv har vi prövat om verksamheten faktiskt är ett statligt ansvar eller om den skulle kunna överlätas till marknaden.

Stiftelsen Byggdok

Vi analyserar statens roll i stiftelsens verksamhet. Här framgår att staten inte har varit fullt medveten om vad för typ av verksamhet i Byggdok man har varit med och finansierat. Ursprungligen har syftet varit att stimulera till spridning av information om grundläggande forskningsresultat och regelverk inom områdena bygg, fastighet och miljö. Men verksamheten i den fristående stiftelsen har successivt utvecklats mot att också ta fram vidareförädlad information. Detta har inneburit att delar av verksamheten inte längre har anknytning till det ursprungliga syftet.



Vad kom vi fram till?

Bolagisering av uppdragsverksamhet

Vägverket Produktion visade sig uppfylla samtliga regeringens bolagiseringskriterier och ansågs därför lämplig att avskilja och göra till bolag. Det skulle förbättra konkurrensvillkoren på anläggningsmarknaden och öka Vägverkets möjligheter att fokusera på myndighetsansvaret.

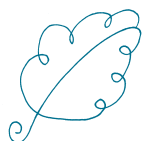
För uppdragsverksamheten inom Riksantikvarieämbetet och för Metria inom Lantmäteriverket var frågan om de båda verksamheterna kunde anses affärsmässigt

mogna nog att lämpa sig för en bolagisering. Detta trots att de båda bedrevs på till synes affärsmässiga villkor och i konkurrens med andra företag på marknaden. Dessutom hade Metria av historiska skäl en mycket dominerande ställning eller monopol på vissa delmarknader av lokal och regional karaktär. Det var därför tveksamt om konkurrensen där skulle kunna utvecklas utan att Metrias dominans bröts genom särskilda åtgärder.

Vi föreslog att dessa frågor skulle utredas vidare och att konkurrensproblemen skulle åtgärdas. Därefter kunde man på nytt ta ställning till frågan om en bolagisering av Metria och uppdragsverksamheten inom Riksantikvarieämbetet.

Staten som kommersiell aktör

Vi fann att nästan alla myndigheter och alla utom ett bolag bedriver kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet. Enbart i myndigheterna omsatte denna verksamhet ca 20 miljarder. Tillsammans med bolagen var omsättningen nästan 260 miljarder. Det



Begreppet "uppdragsverksamhet" finns inte definierat i myndigheternas regleringsbrev eller instruktion. Det innebär att myndigheten i praktiken själv avgör vad den ska göra och till vilken omfattning.



Statliga aktörers närvaro på marknaden är särskilt kännbar för små företag på lokala marknader. Den statliga verksamheten behöver inte vara särskilt omfattande för att den ska hindra ett litet företag från att ta sig in och konkurrera.

var inte alltid lätt att se hur de kommersiella uppdragen hörde ihop med kärnverksamheten. Därför var det också oklart med vilket motiv den bedrevs. Det visade sig också att begreppet "uppdragsverksamhet" inte finns definierat i myndigheternas regleringsbrev eller instruktion. Det innebär att myndigheten i praktiken själv avgör vad den ska göra och till vilken omfattning.

En fjärdedel av myndigheternas kommersiella verksamhet befinner sig inom en riskzon och riskerar att allvarligt snedvrida konkurrensen och hämma etableringsviljan på marknaden. Orsaken är de i grunden skilda villkor som gäller för statliga och privata aktörer som gör att de inte konkurrerar på lika villkor. Det kan handla om unik tillgång till strategisk infrastruktur eller att uppdragsverksamhet som bedrivs inom myndigheten har ett försprång och en särställning då det gäller att ta hem uppdrag. Men ytterst handlar det om att den statliga aktören är garanterad av skattemedel och den lägre finansiella risk det medför. En statlig aktör kan knappast tänkas gå i konkurs.

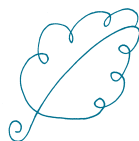
Frågan om statliga aktörers närvaro på marknaden är särskilt kännbar för små företag på lokala marknader. Den statliga verksamheten behöver inte vara särskilt omfattande för att det ska hindra ett litet företag från att ta sig in och konkurrera. Ur både ett näringspolitiskt och ett regionalpolitiskt perspektiv medför därför statlig kommersiell verksamhet att tillväxten begränsas eller uteblir.

Från myndighetens perspektiv medför

den kommersiella verksamheten ett intäktsstillskott som kan vara välkommet särskilt i tider av budgetåtstramning och minskade myndighetsanslag. Från den statliga förvaltningens perspektiv riskerar dock den kommersiella verksamheten att anta såna proportioner att myndighetens kärnuppgifter och utvecklingen av myndighetsuppdraget blir lidande.

För att komma tillrätta med konkurrensproblemen föreslog vi tre generella åtgärder, tre verksamhetsberoende åtgärder samt en rad specifika åtgärder för de särskilt studerade fallen. De generella åtgärderna var att begreppet uppdragsverksamhet skulle definieras för alla myndigheter och att det skulle ställas krav på särredovisning av "avgiftsintäkter i konkurrens". Vi föreslog också att en särskild tillsynsfunktion för offentlig konkurrensutsatt verksamhet skulle inrättas med rätt att ingripa mot konkurrensbegränsande beteenden från offentliga aktörer.

De verksamhetsberoende förslagen handlade om tre saker. Att göra en organisatorisk åtskillnad, dvs. en egen organisation, av strategisk infrastruktur. Att göra en organisatorisk åtskillnad mellan icke kommersiell och kommersiell verksamhet, t.ex. i ett eget bolag. Att genom upphandling och entreprenader öka den konkurrensutsatta andelen statlig verksamhet.



Från myndighetens perspektiv medför den kommersiella verksamheten ett intäktsstillskott som kan vara välkommet särskilt i tider av budgetåtstramning och minskade myndighetsanslag.

Lantmäteriet

Lantmäteriet bedriver kommersiell konsultverksamhet parallellt med anslagsfi-

nansierad myndighetsverksamhet utan skarpa organisatoriska gränser mellan de båda. Det finns också brister när det gäller att särredovisa kostnader och intäkter för de olika grenarna. Detta innebär risk för korssubventionering och underprissättning i den konkurrensutsatta delen.

Myndighetens dubbelroll som både beställare och producent ger fördelar i konkurrensen med andra. Den integrerade organisationen ger den egna konsultverksamheten unik tillgång till myndighetens databaser med geografisk information; "lantmäteridata". Som myndighet har Lantmäteriet dessutom både billiga försäljningskanaler och "offentlig goodwill" som konsultverksamheten kan utnyttja.

I takt med att konsultverksamheten breder ut sig riskerar myndighetsuppgifterna att tonas ner och få mindre resurser och utrymme att utvecklas.

Vi föreslog därför att den kommersiella och konkurrensutsatta konsultverksamheten i Metria skulle avskiljas från myndigheten. Avskiljas skulle också den så kallade lokala myndighetsservicen. Det är konsultuppdrag i samband med förrättningar som utförs av länsvisa lantmäterimyndigheter i konkurrens med privata mätningföretag.



I takt med att konsultverksamheten breder ut sig riskerar myndighetsuppgifterna att tonas ner och få mindre resurser och utrymme att utvecklas.

SMHI

En effektiv marknad för meteorologi, hydrologi och oceanografi förutsätter att SMHI:s kommersiella verksamhet bedrivs på samma villkor som andra marknadsaktörer. Samhällets behov av samhällsviktig information och annat inom ramen



En effektiv marknad för meteorologi, hydrologi och oceanografi förutsätter att SMHI:s kommersiella verksamhet bedrivs på samma villkor som andra marknadsaktörer.

för myndighetens kärnuppgifter förutsätter att SMHI tillhandahåller dessa så brett som möjligt utan vinstintressen och prioriterar utvecklingen av dessa uppgifter.

Från ett marknadsperspektiv snedvrids dock konkurrensförhållanden genom att SMHI:s verksamhet bedrivs under särskilda gynnsamma villkor. Att SMHI bedriver konkurrensutsatt verksamhet inom myndigheten utan strikt åtskillnad från anslagsfinansierade myndighetsuppgifter skapar risk för korssubventionering och underprissättning.

Från myndighetens och förvaltningens perspektiv riskerar affärsverksamheten att ske på bekostnad av myndighetens kärnuppdrag. Att, som SMHI föreslagit, göra myndigheten till ett aktiebolag för att bättre kunna exploatera affärsverksamheten utomlands skulle sannolikt öka denna risk.

Vi föreslog att en precisering och renodling av myndighetsuppgifterna skulle ske och anslagen omfördelas enligt en beställarmodell. Den kommersiella verksamheten borde skiljas från myndighetsuppgifterna i en fristående organisation. Vi föreslog därför att SMHI, i ett första steg, skulle delas i en myndighet och ett bolag för rent kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet. Kvarvarande uppdragsverksamhet i myndigheten borde därefter gradvis konkurrensutsättas. I ett andra steg skulle regering och riksdag kunna ta ställning till om det vore lämpligt att bilda en mer renodlad nätmyndighet utan uppdragsverksamhet.

Statens pensionsverk

Vi avfärdade behovet av en särskild myndighet för administration av statliga tjänstepensioner. Detta därför att en fortsatt krympande statlig verksamhet på sikt leder till betydligt ökade kostnader och sämre möjligheter att bedriva verksamheten effektivt. Likaså avfärdades alternativet att bolagisera verksamheten eftersom det var osäkert om bolaget skulle kunna bli lönsamt. Staten skulle annars tvingas ta en stor risk i en verksamhet som ligger långt från kärnverksamheten. Vi menade att det saknades motiv för staten att bedriva affärsverksamhet på en privat konkurrensmarknad för pensionsadministration.

På grund av ett flertal osäkerhetsfaktorer rekommenderade vi att Nämnden för statens avtalsförsäkringar skulle ta över SPV:s statliga pensionsadministration under en övergångsperiod. Därefter borde pensionsadministrationen istället upphandlas på marknaden. Vi föreslog också att SPV:s affärsverksamhet skulle avvecklas.

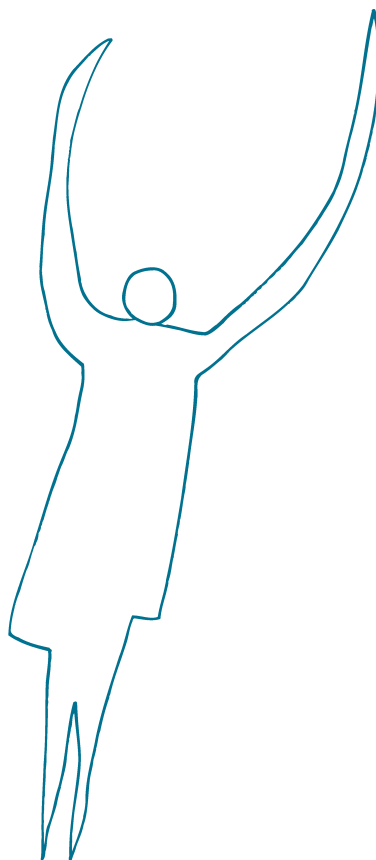
Stiftelsen Byggdok

Vi har urskiljt vad som är ett statligt ansvar inom stiftelsen Byggdok. Byggdoks bibliotek är en sådan grundinformation om forskningsresultat som staten har ett ansvar för att samla in, bearbeta och sprida. För att information om forskningsresultat ska kunna kopieras, vara avgiftsfritt och tillgängligt för lån bör bibliotek och tillhörande databas överföras till Kungliga tekniska högskolans bibliotek och biblioteksdatasystemet LIBRIS.

Vi menar att vidareförädlad information inte ska ingå i ett statligt engagemang utan ska erbjudas av privata företag på marknaden. Byggdoks databas för vidareförädlad information bör därför bedrivas utan statliga bidrag.



Vidareförädlad information ska inte ingå i ett statligt engagemang utan erbjudas av privata företag på marknaden.



Vad hände sen?

Bolagisering av uppdragsverksamhet och Staten som kommersiell aktör

I regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram från 2000 anges att en renodling av statlig verksamhet bör ske. En renodling av statens uppgifter eftersträvas. Syftet är att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan staten och andra. Myndigheters kärnverksamhet ska värnas. Det statliga ansvaret ska prövas med omsorg och uppgifter som inte ingår i detta ska avvecklas eller överlåtas till andra. Programmet är baserat på regeringens proposition Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst från 1998.

I budgetpropositionen för 2006 har regeringen erinrat om behoven av renodling av den statliga verksamheten. Man har uppmärksammat ett förslag från Konkurrensverket om tydligare regler för myndigheters näringsverksamhet och hur den ska särskiljas från myndighetsuppgifterna. Det finns också förslag om att regelbundet utvärdera och pröva statlig näringsverksamhet.

Riksdagen har också hösten 2000 fattat beslut om riktlinjer för konkurrenspolitiken. Däri ingår bl.a. att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på ett sådant sätt att framförallt ny- och småföretagandet hämmas. De generella förslag till åtgärder som framfördes i vår rapport har dock inte vunnit gehör hos regeringen. Den särskilda tillsynsfunktion för offentlig konkurrensutsatt verksamhet som föreslogs i rapporten har inte blivit verklighet. Det tidigare Konkurrensrådet, med rådgivande uppgifter på området för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig verksamhet, har också lagts ner. Ansvaret för att särskilt följa detta område ingår numera i Konkurrensverkets uppgifter.

Konkurrensproblemen mellan offentlig och privat sektor har vid flera tillfällen uppmärksamrats av riksdag och regering. Bland annat har diskuterats att, på förslag från bl.a. **Konkurrensrådet** (2001), införa en bestämmelse i konkur-



Riksdagens inställning är att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på ett sådant sätt att det privata företaget hämmas mer än nödvändigt. Myndighetsuppgifter ska hållas isär från kommersiell verksamhet.

renslagen som skulle ge ökade möjligheter att ingripa mot myndigheters konkurrensnedvidande beteenden. Riksdagen har våren 2005 återkommit till regeringen och begärt att den ska ta tag i frågan på nytt och snarast återkomma med förslag om en sådan regel. Riksdagens inställning är att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på ett sådant sätt att det privata företaget hämmas mer än nödvändigt. Myndighetsuppgifter ska hållas isär från kommersiell verksamhet.

Sedan vi skrivit vår rapport om *Staten som kommersiell aktör* har flera myndigheter genomfört organisationsförändringar i syfte att renodla myndighetsuppgifterna och skapa ökad konkurrensneutralitet i affärsverksamheten.

Frågan om en bolagisering av Vägverkets uppdragsverksamhet har berörts vid ett flertal tillfällen. Utöver den studie som vi gjorde har konsultföretaget **Öhrlings PricewaterhouseCoopers** (2000), på regeringens uppdrag, utrett produktions- och konsultverksamheten och föreslagit en bolagisering av **Vägverket Produktion**. Vägverket har från 2003, främst till följd av avslöjandet att produktionsenheten deltagit i en lagstridig asfaltkartell, förändrat sin interna organisation. Någon bolagisering av verksamheten har dock inte skett.

Banverket har stegvis konkurrensutsatt allt mer av sin verksamhet. I början av 2002 antog Banverket en upphand-

lingspolicy som säger att all upphandling ska bedrivas affärsmässigt, effektivt och med utnyttjande av konkurrensmöjligheter. Detta följer också av upphandlingslagen. Men policyn föreskriver också att alla konkurrensutsatta delar inom Banverket ska behandlas såsom de vore externa leverantörer. Detta är inte något som regleras i lagen.

Riksantikvarieämbetet har infört rutiner för ett anbudsliknande förfarande när länsstyrelsen ska utse den som ska utföra arkeologiska undersökningar och utredningar. **Riksdagens revisorer** har under 2002 granskat Riksantikvarieämbetet och bl.a. funnit att fortfarande är få arkeologiska uppdrag utsatta för konkurrens. Användningen av det anbudsliknande förfarandet har minskat och privata undersökare har svårt att få uppdrag. **Kommerskollegium** har i ett yttrande 2003 funnit att tillämpningen av kulturminneslagen på sådan uppdragsarkeologi kan stå i strid med EG-rättens upphandlingsregler och föreslagit att regeringen ser över lagen.

Skogsutredningen har i ett delbetänkande i maj 2005 föreslagit att den statliga skogsvårdsorganisationen ska slås samman till en myndighet. För att möta kritiken mot uppdragsverksamheten föreslår utredningen att vissa uppgifter ska upphöra. Resten av uppdragsverksamheten bör skiljas personalmässigt från myndighetens övriga verksamhet. **Regeringen** har därefter fattat beslut om att göra skogsvårdsorganisationen till en myndighet från den 1 januari 2006.

Lantmäteriet

Lantmäteriutredningen menade i sitt slutbetänkande hösten 2003 att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet borde begränsas och snarare komplettera än dominera marknaden. Utredningen föreslog att Lantmäteriverket skulle klargöra sin kommersiella roll i en marknads- och konkurrenspolicy. Utgångspunkten för myndig-

heten skulle vara att främja marknadens utveckling för privata aktörer och inte ta marknad i egen regi.

Utredningen föreslog att kartografisk uppdragsverksamhet, direktförsäljning av kartor, flygfoto och fotogrammetri, geodetisk mätning, viss verksamhet inom geografisk informationsteknik samt mät-service och detaljkartor skulle upphöra eller avskiljas. Produktion, förvaltning och leverans av grundläggande data skulle finnas kvar inom Lantmäteriverket. Det skulle dock stå myndigheten fritt att beställa detta internt eller på den öppna marknaden.

Utredningen tyckte också att kombinationen av interna och externa uppdrag och finansiering inom Metria var problematisk från konkurrenssynpunkt. Man föreslog därför en tydligare resultatmässig åtskillnad mellan dessa två. All uppdragsverksamhet åt beställare utanför Lantmäteriet skulle läggas i en särskild division för extern uppdragsverksamhet med krav på full kostnadstäckning. Utredningen föreslog däremot att de lokala och regionala lantmäterikontoren skulle få fortsätta att ta uppdrag i konkurrens med andra, om än med några begränsningar.

I en proposition om lantmäteriverksamheten från september 2005 skriver regeringen att uppdragsverksamheten bör avgränsas bättre än idag och dess inriktning och innehåll förtydligas. Ett kriterium bör vara att verksamheten inte lämpligare bedrivs i annan form och att den bedrivs under strikt konkurrensneutrala former. Den ska vara ekonomiskt och organisatoriskt väl avskild från övrig verksamhet. Där det finns andra aktörer menar regeringen att det är naturligt att Lantmäteriverket på sikt begränsar sin verksamhet. Någon begränsning av verksamheten i övrigt enligt utredningens förslag vill regeringen däremot inte se.

SMHI

Regeringen sa nej till SMHI:s begäran att ombildas till aktiebolag. Myndigheten genomförde istället en omorganisation från årsskiftet 2003 för att skapa en bättre renodling mellan infrastrukturuppgifter och uppdragsverksamhet.

Regeringen har vidare beslutat om att de avgifter som SMHI:s affärsverksamhet belastas för kommersiellt vidareutnyttjande av väder och miljödata ska beräknas efter det faktiska nyttjandet. På så sätt vill man uppnå en ökad konkurrensneutralitet i avgiftssystemet.

Statens pensionsverk

År 2002 beslöt **regeringen** att SPV:s roll som myndighet skulle renodlas och en stor del av den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten avvecklas. Verkets huvudsakliga uppgift är numera att administrera statliga tjänstepensioner. Dessutom utför SPV enligt regeringens beslut vissa uppdrag åt ett 50-tal f.d. statliga organisationer som numera är bolag. De uppdrag som har avvecklats är administrationen av kommunala tjänstepensioner, pensionsadministrationen för Svenska kyrkans försäkringsförening samt vissa bolag och stiftelser. Den huvudsakliga delen av SPV:s verksamhet som administratör av kommunal tjänstepension, inklusive det individuella valet, har övergått till SPP Liv Pensionstjänst AB. WM-data har efter upphandling från andra halvåret 2004 övertagit ansvaret för pensionsadministrationen för Svenska kyrkans försäkringsförening. SPV:s tidigare samarbete med Skandia Liv AB om administrationsuppdrag åt vissa bolag och stiftelser avvecklades helt 2004.



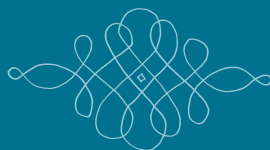
Regeringen beslöt att SPV:s roll som myndighet skulle renodlas och en stor del av den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten avvecklas.

Stiftelsen Byggdok

Under 2003 har **regeringen** beslutat att avveckla det statliga uppdraget om information av forskningsresultat i stiftelsen Byggdok. KTH:s bibliotek har övertagit Byggdoks litteratursamling och gjort den tillgänglig i sitt huvudbibliotek. Det privata företaget InfoData AB har övertagit det datoriserade vidareförädlade materialet i Byggdoks verksamhet. En del av materialet i databaserna hänvisar till byggdoklitteraturen i KTH:s bibliotek.



Regeringen har beslutat att avveckla det statliga uppdraget om information av forskningsresultat i stiftelsen Byggdok.



Styrning, kontroll och tillsyn

Beslut om att avreglera och öppna tidigare monopolmarknader för konkurrens kräver aktiva åtgärder från statsmakternas sida. Skalfördelar till följd av naturliga monopol i infrastruktur eller dominans till följd av tidigare ensamställning kan annars hämma etableringen.

För att konsumenterna ska kunna agera och göra aktiva val måste det vara möjligt att skaffa sig bra och oberoende information om de olika alternativ som marknaden erbjuder. Komplex och svårtillgänglig information, tillsammans med den maktobalans som ofta råder mellan stora företag och enskilda konsumenter på nyligen avreglerade marknader, kan avskräcka från att göra några val alls. Också detta skapar låsningar till fördel för redan etablerade företag.

Om reglering eller andra styrande åtgärder är för få, för många eller inte ändamålsenliga uteblir önskade effekter av avregleringen i form av lägre priser och ökad kvalitet. Om tillsynen av marknader är svag och otillräcklig och kontrollfunktioner ineffektiva eller inte ändamålsenliga finns inga garantier för att spelreglerna på marknaderna upprätthålls. Också detta ger upphov till dåligt fungerande marknader.

Rapportlista

- ◆ Tillstånd för näringsverksamhet (1999:12)
- ◆ Vad kostar ett tillstånd? – förslag till enklare tillståndsgivning (1999:25)
- ◆ Staten som kommersiell aktör (2000:16 och 2000:16A)
- ◆ Effektivare tillsyn över energimarknaderna (2003:27)
- ◆ Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? – *En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken* (2004:24)
- ◆ Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat (2004:28 och 2004:28A)



Vad har vi undersökt?

Avregleringen av sex marknader

Vi har gjort en översikt över avregleringsprocessen, dvs. de beslut som politikerna har fattat för att avreglera el, post, tele, inrikesflyg, järnväg och taxi. Vilka var målen? Hur har den politiska styrningen gått till? Uppnåddes målen? Syftet var att undersöka om politikerna genom sina beslut lyckats skapa förutsättningar för effektiva och fungerande marknader enligt de mål man satt för avregleringen, utan att behöva äventyra fördelningspolitiska ambitioner och mål.

På flera av de undersökta marknaderna är konkurrensövervakningen svag och tillsynsansvaret oklart fördelat mellan flera myndigheter. Järnvägen och flyget har först nu fått särskilda regleringsmyndigheter med ett utpekat ansvar på konkurrensområdet. På telemarknaden finns en särskild tillsynsmyndighet, Post- och telestyrelsen, med uttalad uppgift att se till att konkurrensen på marknaden fungerar. Samma myndighet har också tillsynsuppgifter på postmarknaden, dock inte när det gäller konkurrensfrågor.

Tillsyn över energimarknaderna

Vi har, i en särskild rapport, sett över inriktning och organisation i Energimyndighetens tillsynsverksamhet för att kunna föreslå en mer effektiv tillsyn över energimarknaderna. Utgångspunkten är att vi tror att en fungerande tillsyn skapar förutsättningar både för mer effektiva marknader och för en effektiv förvaltning inom myndigheten.

Övriga rapporter

Problem med bristande styrning, kontroll eller tillsyn finns också på många andra områden. Vi har berört dessa problem i rapporter som *Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?* om busslinjemarknaden, *Vad kostar ett tillstånd?* om småföretagens kostnader för att söka myndighetstillstånd och i *Staten som kommersiell aktör*.



Om tillsynen av marknader är svag och otillräcklig och kontrollfunktioner ineffektiva eller inte ändamålsenliga finns inga garantier för att spelreglerna på marknaderna upprätthålls.



Vad kom vi fram till?

Avregleringen av sex marknader

Vi fann att de mål som politikerna ställt upp för avregleringen var otydliga och ibland motstridiga. I praktiken skulle det innebära att politikerna har lämnat över sin beslutsmakt om hur marknaden och politikområdet ska utvecklas åt andra. Med så pass otydliga mål blir det svårt att följa upp om den förda politiken varit lyckosam eller inte.

Vi kom också fram till att avregleringsprocessen på de sex marknaderna inte är avslutad. Samtliga marknader har fortfa-

rande etableringshinder och andra konkurrensbegränsningar. Elmarknaden kännetecknas av en allt starkare företagskoncentration. På postmarknaden är Posten AB fortfarande helt dominerande och det saknas fullständiga och verkningfulla regler som kan garantera en konkurrensneutral tillgång till hela den postala infrastrukturen. På järnvägsmarknaden är det bara den olönsamma trafiken som är konkurrensutsatt. Det formella monopollet på den lönsamma persontrafiken ger SJ en särställning som riskerar att påverka även övriga delar av marknaden.

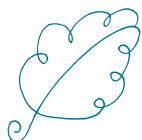
På flygmarknaden är konkurrensen om inrikes flyglinjer alltför svag, även om en viss ändring har kunnat märkas mot slutet av 2004. Taxi är en tudelad marknad där effekterna av avregleringen främst syns i storstadstrafiken och i trafik i mer tätbebyggda områden. Här är konkurrensen stark även om branschen alltför dras med problem med ekonomisk brottslighet och svag regelefterlevnad.

Den marknad som fungerar bäst av de



De mål som politikerna ställt upp för avregleringen var otydliga och ibland motstridiga. I

praktiken skulle det innebära att politikerna har lämnat över sin beslutsmakt om hur marknaden och politikområdet ska utvecklas åt andra.



Otillräcklig styrning och tillsyn av tidigare monopolmarknader har gett upphov till att dominansproblem och obalanser har blivit kvar, både mellan företagen och mellan företag och kunder.

sex är telemarknaden men Telia är alltså jämt, mer än tio år efter att avregleringen inleddes, helt dominerande. Framförallt beror det på bolagets innehav av det riktäckande telenätet.

Otillräcklig styrning och tillsyn av tidigare monopolmarknader har gett upphov till att dominansproblem och obalanser har blivit kvar, både mellan företagen och mellan företag och kunder.

Dominansproblem till följd av tidigare eller kvarvarande monopol på marknader där staten är största ägaren kräver klargörande av mål och en tydligare styrning av statens företag. Där verksamheten är konkurrensutsatt och bedrivs med kommersiella mål måste staten säkerställa att bolagen möter samma villkor som övriga aktörer. Om verksamheten istället bedrivs med andra mål behöver detta förtydligas och verksamheten skiljas ut och särredovisas.

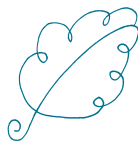
Vi menar att fortsatta ingripanden från staten behövs för att marknaderna ska fungera och bli fullt ut konkurrensutsatta. Avreglerade och ännu inte fullt ut funge-



Dominansproblem till följd av tidigare eller kvarvarande monopol på marknader där staten är största ägaren kräver klargörande av mål och en tydligare styrning av statens företag.

rande marknader kräver t.ex. särskild kontroll och tillsyn från resursstarka, kompetenta och aktiva regleringsmyndigheter. Där marknadens aktörer saknar konkurrensneutral tillgång till infrastruktur måste tillträdesreglerna ses över. Här behövs både en skärpning av regler och en ökad kontroll över att de faktiskt följs. Också konkurrensskyddet mot dominans och företagskoncentration bl.a. till följd av monopolföretagens tidigare ensamställning måste öka.

I takt med att konkurrensen utvecklas kan man gå över till en mer generell konkurrenstillsyn. Denna inriktar sig mer på att i efterhand ingripa mot konkurrensbegränsningar och redan inträffade brott mot konkurrensreglerna. Infrastrukturbranscher som dessa kommer dock alltid att kräva viss branschspecifik reglering och tillsyn.



Fortsatta ingripanden från staten behövs för att marknaderna ska fungera och bli fullt ut konkurrensutsatta.

Tillsyn över energimarknaderna

Vår översyn av elmarknaden och andra energimarknader visar att tillsynen är svag och ineffektiv och saknar status. Tillsynsansvaret är oklart fördelat och saknas helt på vissa delar av marknaden. Sanktioner och möjligheter att ingripa mot marknadsaktörer är otillräckliga eller saknas. I avsaknad av en stark tillsynsfunktion med utpekat ansvar för att följa energimarknaderna och kontrollera att reglerna följs riskerar marknaderna att fungera dåligt.

Tillsynen behöver bli effektivare och stärkas till sitt innehåll och ges ökad status. Vi har föreslagit att Energimyndigheten delas och att en ny fristående tillsynsmyndighet, Energimarknadsmyndig-

heten, bildas. Myndigheten bör få en konkurrensbefrämjande uppgift enligt lag och mandat att övervaka alla energimarknader och vid behov kunna ingripa mot aktörer som missbrukar sin makt. Därutöver bör en ökad samverkan ske mellan de ansvariga myndigheterna.

Övriga rapporter

I rapporten *Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?* fann vi att gällande försökslag inte ger tillräckligt stöd och styrning för att skapa jämlika villkor mellan kommunala och privata bussföretag. På den numera konkurrensutsatta busslinjemarknaden, liksom för annan kollektivtrafik som köps på entreprenad, saknas dessutom en oberoende marknadstillsyn. Likaså saknas en effektiv tillsyn över den offentliga upphandlingen.

I rapporten *Vad kostar ett tillstånd?* om småföretagens kostnader för att söka etableringstillstånd fann vi att det fanns en stor variation i myndigheternas sätt att hantera och kontrollera tillståndsgivningen. Tillståndsmyndigheternas administration och de rutiner som företagen mötte när de skulle söka tillstånd skiljde sig åt beroende på i vilken del av landet företaget befann sig. Detta skapar givetvis också ojämlika villkor på marknaden.

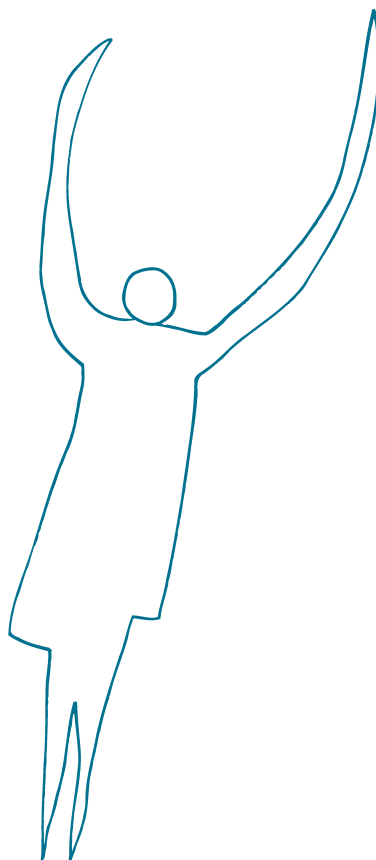
Av rapporten *Staten som kommersiell aktör* framgår att den kommersiella uppdragsverksamhet som bedrivs av myndigheter som Lantmäteriverket, SMHI, Riks-



På den numera konkurrensutsatta busslinjemarknaden, liksom för annan kollektivtrafik som köps på entreprenad, saknas dessutom en oberoende marknadstillsyn liksom en effektiv tillsyn över den offentliga upphandlingen.

antikvarieämbetet, Skogsvårdsmyndigheterna, Banverket, Vägverket, Försvarsmakten och Fortifikationsverket, Fiskeriverket, Polisväsendet och många fler, inte uttryckligen finns definierad eller reglerad i myndigheternas instruktioner. Det innebär att det är myndigheterna själva som bestämmer omfattningen på sådan verksamhet.

Fram till helt nyligen har heller inte funnits någon generell reglering för myndigheter som ställer krav på att konkurrensutsatt verksamhet ska redovisas åtskiljd från myndighetsuppgifterna. Det betyder att det inte funnits något hinder mot konkurrenssnedvridande korssubventionering mellan de båda grenarna. Frånvaron av en särskild tillsynsmyndighet för offentlig kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet gör också att det saknas garantier mot att myndigheters verksamhet inte snedvrider konkurrensen på marknaden.

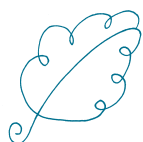


Vad hände sen?

Avregleringen av sex marknader

Regelutredningen har i början av 2005 föreslagit att målen för de statliga bolagen bör göras mer synliga, tydliga och mätbara. I synnerhet bör målen för bolag med särskilda samhällsintressen utvecklas och uppföljningen förbättras. En tydlig uppdelning och precisering av bolagens mål för monopolverksamhet och för konkurrensutsatt verksamhet bör göras.

Regelutredningen har också pekat på behovet av en förbättrad tillsyn över de avreglerade marknaderna och skärpt bevakning av priser och prisutveckling. Nätmyndigheten föreslås få ett starkt oberoende och ombildas till en egen myndighet som även ska utöva tillsyn över elhandeln.



En tydlig uppdelning och precisering av bolagens mål för monopolverksamhet och för konkurrensutsatt verksamhet bör göras.

Utredningen har föreslagit att Post- och telestyrelsen ska få en konkurrensbefrämjande roll även på postområdet och inte bara över telemarknaden som idag. Konkurrensverket bör få i årligt uppdrag att särskilt analysera SJ AB, Banverket och Svenska Kraftnät eftersom tillsynen av dessa är svag idag. Utredningen uppmärksammar också behovet att göra regleringsmyndigheterna mer självständiga och oberoende av tillfälliga politiska svängningar. Ett förstärkt anställningsskydd för berörda myndighetschefer föreslås liksom att regleringsmyndigheterna i högre grad ska finansieras med avgifter.

Post- och kassaserviceutredningen (2005) har föreslagit att syftet med postlagen ska breddas och förtydligas till att gälla alla posttjänster. Konkurrens ska pekas ut som ett viktigt medel för att uppnå nya postpolitiska mål om ett brett utbud av posttjänster som motsvarar kundernas efterfrågan. Utöver sina tidigare tillsynsuppgifter ska Post- och telestyrel-

sen verka för att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Utredningen föreslår att pristaket på portot för enstaka brev ska ersättas med åtgärder mot otydlig prissättning och diskriminering.

Tillsyn över energimarknaderna

Beträffande tillsynen av elmarknaden har **el- och gasmarknadsutredningen (2005)** bl.a. föreslagit skärpta krav på elhandlare, skärpt åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensetsatt verksamhet samt att Svenska kraftnät upprättar ett gemensamt anläggningsregister. Istället för en fristående tillsynsmyndighet föreslås ett "mer formaliserat samarbete" mellan Energimyndigheten, Konkurrensverket och Finansinspektionen. För naturgasmarknaden förslås ett system med områdeskoncessioner samt en "utveckling och konkretisering" av Energimyndighetens tillsyn över gasmarknaden.

Fjärrvärmeutredningen har i ett delbetänkande våren 2005 föreslagit att frågor om fjärrvärmepriser och andra villkor ska lösas i förhandlingar mellan leverantör och kund. En ny partssammansatt Fjärrvärmenämnd med rådgivande funktioner för tvistlösning ska inrättas. Nämnden ska ligga inom Energimyndigheten och finansieras med avgifter. Utredningen har också föreslagit ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärmeföretag som innebär att fjärrvärmeverksamhet får bedrivas utanför kommungränsen. Fjärrvärmeverksamhet och elmarknadsverksamhet ska inte få bedrivas i samma bolag eller med gemensam styrelsemajoritet eller VD. Bestämmelserna för fjärrvärmeverksamhet ska samlas i en ny fjärrvärmelag och Energimyndigheten föreslås bli ansvarig för tillsynen av lagen.

Enligt beslut från **regeringen** har en organisationsförändring skett i början av 2005 genom bildandet av Energimarknadsinspektionen inom Energimyndig-

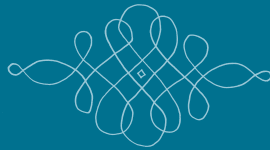
heten. Det är ingen egen myndighet även om inspektionens chef tillsätts direkt av regeringen. Förutom tidigare tillsynsuppgifter enligt el- och naturgaslagarna ska inspektionen verka för väl fungerande marknader genom att följa och analysera utvecklingen på el-, gas- och fjärrvärme-marknaderna. Inspektionen ska också informera konsumenter och små och medelstora företag om deras möjligheter att agera på de avreglerade marknaderna.

Regeringen har i en proposition i början av 2005 föreslagit en ny naturgaslag enligt EG:s gasmarknadsdirektiv samt vissa ändringar i ellagen enligt EG:s reviderade elmarknadsdirektiv. Den nya lagen samt ändringarna i ellagen innebär bl.a. ökad marknadsöppning samt skärpta krav på juridisk eller personell åtskillnad mellan nätverksamhet och handel. Vidare införs bestämmelser om tidsfrister för tillsynsmyndighetens prövning av tvister. För fjärrvärmeverksamhet införs vissa bestämmelser om särredovisning.

När det gäller de övriga utredningsförslag som refereras här har regeringen ännu inte (augusti 2005) fattat några beslut.

Övriga rapporter

Riksdagen har nyligen beslutat om den nya transparenslagen från den 1 augusti 2005. Hittills har regler om särredovisning av myndigheters konkurrensetsatta verksamhet endast funnits i viss särlagstiftning, t.ex. för el och naturgas samt för kommunala bussföretag. Med den nya lagen, baserad på EU:s transparensdirektiv, följer dock en generell skyldighet för större myndigheter att särredovisa konkurrensetsatt verksamhet. Dessutom ska redovisningen vara öppen och det ska framgå vilka skattemedel som stat och kommun tillför sin företagsverksamhet. Det är Konkurrensverket som ska ansvara för att lagen följs. Verket har dock inte fått några särskilda resurser för denna nya och sannolikt arbetskrävande uppgift.



Det offentliga som ägare av bolag

I juridisk mening finns ingen skillnad mellan ett aktiebolag som ägs av stat och kommun eller av privata ägare. I praktiken är dock inte de offentligt ägda bolagen fria från politisk styrning vilket kan leda till att de lever på andra villkor än de privata företagen på marknaden. Vissa bolag bedriver hela eller delar av verksamheten i lagenliga monopol, andra har faktiskt monopol till följd av en tidigare monopolställning som myndighet.

De dubbla roller som stat och kommun har som reglerare av marknader och som ägare av företag på marknaden riskerar att leda till intressekonflikter mellan kommersiella och samhällsekonomiska krav. Dessa intressekonflikter kan snedvrída konkurrensen mellan offentliga och privata företag.

Många offentliga bolag har dessutom motstridiga mål inom bolaget som kan leda till att de inte vet vilka mål de ska arbeta mot. Detta mynnar ofta ut i att vinstintressen går före att främja olika samhällsintressen och att på lika villkor delta i konkurrensen på marknaden.

Rapportlista

- ◆ Statens åtagande på post- och betaltjänstmarknaderna (PM dnr 22/98-5)
- ◆ Staten som kommersiell aktör (2000:16 och 2000:16A)
- ◆ Samhällsintresset och konkurrensen. *Ägarpolicy för styrning och tillväxt* (2002:24)
- ◆ Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? *En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken* (2004:24)
- ◆ Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat (2004:28 och 2004:28A)



Vad har vi undersökt?

Samhällsintresset och konkurrensen

I en studie om den statliga ägarpolitiken analyserar vi behovet av en konkurrensneutral ägarpolicy. De statliga bolagen har särskilda finansieringsvillkor och avkastningskrav, billigare riskkapital och tillgång till strategisk infrastruktur som ger dem konkurrensfördelar. Vidare bedriver bolagen ofta vid sidan av den konkurrensutsatta verksamheten en faktisk eller legal monopolverksamhet som ger dem en särskild marknadsställning.

Denna särskilda ställning på marknaden i kombination med att vissa bolag också ska uppfylla särskilda samhällsmål kan leda till både ett minskat effektivitetstryck och en risk för målkonflikter och styrningsproblem. Staten blir en svag ägare som inte har kontroll över bolagen och om verksamheten överensstämmer med målen. Detta leder också till ojämlika konkurrensförhållanden till de statliga bolagens fördel som sammantaget leder till minskat konkurrenstryck på marknaden.

Statens ansvar på post- och betal-tjänstmarknaderna

Problemet är att avregleringen av postmarknaden inte nämnvärt har inneburit någon ökad konkurrens och lägre kostnader för postbefordran av brev. Ett av de största etableringshindren på marknaden för den samhällsomfattande posttjänsten är ett krav på rikstäckande övernattbefordran av viss post. En relativt hög nivå på postservice från Posten AB kan också medföra att Posten i framtiden kommer att begära särskild ersättning från staten.

Mot denna bakgrund analyserar vi först och främst servicenivån i denna posttjänst för att bättre kunna precisera statens ansvar. Vi diskuterar också hur



Staten blir en svag ägare som inte har kontroll över bolagen och om verksamheten överensstämmer med målen.

ägaren ska kunna reglera marknaden för att åstadkomma en kostnadspress på posttjänsten. Vidare resonerar vi om den postala infrastrukturen i form av postboxar, adressändring, eftersändning av post, lagring av post, postnummersystemet och portkoder. Den erbjuds inte på lika villkor och utgör därmed hinder för konkurrens och nyetablering på alla delmarknader för postbefordran.

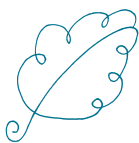
När det gäller statens ansvar för kassa- och betaltjänsterna diskuterar vi statens skyldigheter gentemot medborgarna. Detta mot bakgrund av att det finns många konkurrerande kommersiella tjänster som t.ex. bankomater, post- och bankgiro, Internetbetalningar. Men med hänsyn till att alla medborgare ännu inte kan utnyttja dessa alternativ resonerar vi om en möjlig övergångslösning.

Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?

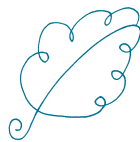
Vi har utrett hur konkurrensen har påverkats av en försöksverksamhet som ger de kommunala bussbolagen möjlighet att bedriva affärsverksamhet utanför den kommunala gränsen. Vi har även analyserat om privata och kommunala bolag konkurrerar på lika villkor och undersökt om de kommunala bolagen har följt försöksverksamhetens krav på särredovisning av affärsverksamheten.

Avregleringen av sex marknader

Staten själv, som ägare till Telia, Vattenfall, SJ och Green Cargo m.fl. statliga bolag, är dominerande aktör på samtliga sex avreglerade marknader utom taxi.



Staten själv, som ägare till Telia, Vattenfall, SJ och Green Cargo m.fl. statliga bolag, är dominerande aktör på samtliga sex avreglerade marknader utom taxi.



Det ställer särskilda krav på att styrningen av statens företag kan garantera att de inte agerar på andra villkor än övriga företag på marknaden.

Staten har således en dubbelroll som å ena sidan ägare, å andra sidan som reglerare och samhällsutvecklare. Det ställer särskilda krav på att styrningen av statens företag kan garantera att de inte agerar på andra villkor än övriga företag på marknaden.

I utvärderingen av den formella beslutsprocessen inför avregleringarna har vi sett att statens motiv för ägandet av bolag inte är helt klart. Ett opreciserat motiv leder till otydliga och motstridiga mål från ägaren och bidrar till att styrningen av bolagen blir diffus. Det kan även uppkomma konflikter mellan kommersiella och samhällseliga krav eftersom ägaren inte prioriterat mellan bolagens olika mål. Ägarens kontroll av de statliga bolagen brister ofta eftersom ägaren har dålig insyn i bolagens verksamhet.

Staten som ägare bör klargöra vilka uppgifter de statliga bolagen har på de olika marknaderna. Ska de agera på samma villkor som alla andra företag eller har de särskilda samhällsmål som ska uppfyllas? Vad vill ägaren att en statlig monopolställning ska användas till? Behövs ett statligt bolag på den specifika marknaden? När motivet för ägandet har preciserats kan anpassade styrmedel väljas.

Övriga rapporter

I rapporten *Staten som kommersiell aktör* analyserar vi den verksamhet som de statliga bolagen bedriver i konkurrens med privata företag. Statliga bolag har inte samma förutsättningar som privata företag utan påverkas mer eller mindre av politisk styrning. Många statliga bolag har även stora fördelar genom en lagenlig

monopolställning, en tidigare monopolställning eller en tillgång till strategisk infrastruktur. Detta gäller exempelvis Apoteket AB, Vattenfall AB, SJ AB och Telia Sonera AB. Dessa konkurrensför-

delar leder till konkurrensnedvridningar som försvårar för särskilt småföretag att konkurrera på marknader med statliga bolag.



Vad kom vi fram till?

Samhällsintresset och konkurrensen

Offentliga bolags konkurrensutsatta verksamheter ger upphov till konkurrensproblem som minskar i synnerhet småföretagens möjligheter att expandera. Detta beror såväl på de statliga bolagens finansiering och ekonomiska avkastningskrav som på deras försäljningspolicy och redovisning. Men det beror också på regeringens otydliga styrning av bolagen.

Vi menar att en konkurrensneutral ägarpolicy är nödvändig för att statliga bolag ska kunna uppfylla särskilda samhällsintressen. För tydlighetens skull bör denna policy ställas samman och göras offentlig

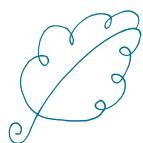


En konkurrensneutral ägarpolicy är nödvändig för att statliga bolag ska kunna uppfylla särskilda samhällsintressen.

i ett särskilt dokument. En utredning bör studera hur regeringens krav på de statliga företagen kan göras konkurrensneutrala i förhållande till andra företag på marknaden. Man bör också titta närmare på hur de statliga avkastningskraven påverkar konkurrens och kostnadseffektivitet. En sådan utredning bör också studera hur EU:s transparensdirektiv om särredovisning av olika verksamheters intäkter och kostnader ska praktiseras.

Statens ansvar på post- och betaltjänstmarknaderna

Vi menar att det statliga ansvaret för riktäckande postbefordran av enstycke försändelser, främst brev, kan begränsas till



Offentliga bolags konkurrensutsatta verksamheter ger upphov till konkurrensproblem

som minskar i synnerhet småföretagens möjligheter att expandera.

en basservicenivå för att minimera onödig service. På så sätt kan kostnaderna minskas och ett eventuellt krav på framtida ersättning från Posten AB motverkas.

För att få in fler företag på marknaden och effektivisera den rikstäckande samhällsomfattande posttjänsten behöver staten ingripa i marknaden, till exempel genom att upphandla posttjänster i konkurrens. Tillgång till Posten AB:s distributionsnät till konkurrensneutrala villkor kan vara en viktig komponent för den vinnande anbudsgivaren.

För att öka förutsättningarna för lika villkor på alla delmarknader behöver t.ex. postboxar, adressändring, eftersändning av post och annan postal infrastruktur avskiljas från Posten AB. Ett fristående oberoende organ kunde sköta tillgången till infrastrukturen och avgiftsfinansieras av postoperatörerna.

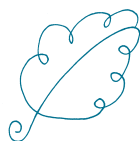
Vi menar att staten inte bör ha ett ansvar där behovet av kassa- och betaltjänster kan tillgodoses av andra aktörer. Staten bör under en övergångsperiod upphandla kassa- och betaltjänster för sådana grupper och i sådana områden där inget privat intresse finns att erbjuda tjänsterna på marknaden. När efterfrågan av statliga tjänster inte längre finns till följd av teknikutveckling m.m. kan det statliga ansvaret helt upphöra.



Staten bör inte ha ett ansvar där behovet av kassa- och betaltjänster kan tillgodoses av andra aktörer.

Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?

De kommunala beställarnas agerande visar sig ha större betydelse för att skapa konkurrens på marknaden än att kommunen själv driver bussbolag. Motiv för kommunal affärsverksamhet utanför den



De kommunala beställarnas agerande visar sig ha större betydelse för att skapa konkurrens på marknaden än att kommunen själv driver bussbolag.

kommunala gränsen finns därför inte och vi föreslår att försöklagen ska avvecklas.

En sådan kommunal affärsverksamhet kan dessutom medföra betydande negativa effekter för kommuninvånarna i form av ökade skatter eller ökade avgifter i kollektivtrafiken utan att det ger någon ökad nytta till den egna kommunen. En dålig särredovisning av affärsverksamheten utanför kommunen och ingen konkurrensutsättning av kollektivtrafiken inom kommunen innebär också en risk att kommunala och privata företag inte konkurrerar på lika villkor.

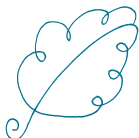


Statliga bolag på konkurrensutsatta marknader ska inte särbehandlas utan styras av regler och regleringsmyndigheter på samma sätt som andra företag.

Avregleringen av sex marknader

Det krävs en systematisk analys av motiven för ägandet i olika statliga bolag och om det finns andra sätt än statligt ägande att uppnå dessa motiv. Om staten vill att marknader ska utvecklas till fungerande konkurrensmarknader bör staten inte samtidigt understödja uppbyggnaden av allt större dominerande aktörer.

Statliga bolag på konkurrensutsatta marknader ska inte särbehandlas utan styras av regler och regleringsmyndigheter på samma sätt som andra företag.

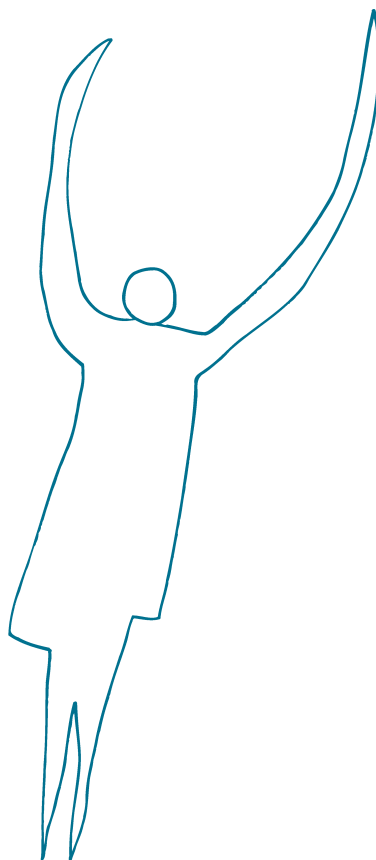


Det krävs en systematisk analys av motiven för ägandet i olika statliga bolag och om det finns andra sätt än statligt ägande att uppnå dessa motiv.

Detta förutsätter att de statliga bolagen inte har särskild marknadsmakt, t.ex. i kraft av sitt tidigare monopol. Sådan

marknadsmakt utan regleringar och krav riskerar annars leda till att monopolvinster varken kommer konsumenter eller samhället i övrigt till godo.

Preciserade, inbördes prioriterade och mätbara mål för olika delar av verksamheten skulle underlätta för de statliga bolagen att styra verksamheten i riktning mot de uppsatta målen. Med sådan målstyrning ges bättre förutsättningar för såväl effektiva företag som en fungerande marknad.

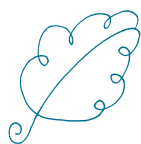


Vad hände sen?

Samhällsintresset och konkurrensen

Regelutredningen (2005) understryker vikten av en stärkt och effektivare ägarstyrning för att komma tillrätta med problemen vid styrning av de statliga bolagen. Målen för särskilda samhällsintressen behöver utvecklas. Sociala och regionalpolitiska hänsyn kan enligt utredningen beaktas på andra sätt än genom statligt ägande, exempelvis genom upphandling av tjänsterna.

Om ett statligt bolag har samhällsmål att uppfylla är det naturligt att detta ska väga lika tungt eller tyngre än de finansiella målen. Utredningen delar vår åsikt



Med en konkurrensneutral övergripande policy ger regeringen en tydlig signal till både

de egna företagen och den övriga marknaden att man tar konkurrensfrågorna på allvar.

om behovet av en samlad konkurrensneutral ägarpolicy. På så sätt ger regeringen en tydlig signal till både de egna företagen och den övriga marknaden att man tar konkurrensfrågorna på allvar.

Utredningens förslag ligger nu på regeringens bord i avvaktan på beslut.

Statens ansvar på post- och betaltjänstmarknaderna

Post- och kassaserviceutredningen (2005) vill att postlagen och bevakningsansvaret på postområdet ska omfatta alla posttjänster. Den samhällsomfattande posttjänsten ska ha samma omfattning som idag. Kravet på övernattbefordran ska kvarstå men kravet på snabba befordringstider bör minska i framtiden. Utredningen föreslår att den samhällsomfattande posttjänsten ska upphandlas i det fall kostnaderna för tjänsten blir för höga och ersättning begärs av Posten AB. En upphandling är idag inte nödvändig.

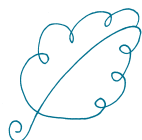
Utredningen anser att pristaksregleringen av portot inte är någon effektiv garanti mot korssubventionering. Post- och telestyrelsen ska i stället få rättigheter att främja konkurrensen på postmarknaden. Myndigheten ska kunna föreskriva vissa krav på den som erbjuder den samhällsomfattande tjänsten. Denne postoperatör, idag Posten AB, ska ha en tydlig och icke-diskriminerande prissättning för att motverka korssubventionering mellan skyddad och konkurrensutsatt verksamhet.

Utredningen (2004) anser att i de fall marknaden erbjuder grundläggande betaltjänster behöver staten inte själv utföra tjänsten. Statens ansvar består i att Post- och telestyrelsen ska upphandla grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där det inte är kommersiellt motiverat att erbjuda sådana tjänster.

Även denna utredning ligger på regeringens bord i avvaktan på beslut.

Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?

Regeringen beslutade under 2005 att försökslagen som ger kommunala bolag möjlighet att bedriva busstrafik utanför kommunen ska permanentas. Kollektivtrafiken ska bedrivas på affärsmässiga grunder och får bedrivas med olika fordon, t.ex. med buss, tunnelbana, pendeltåg och spårvagn. Regeringen preciserade också omfattningen av lagen och nekade de kommunala bussbolagen att bedriva beställningstrafik, långväga expressbusstrafik, länsöverskridande trafik och s.k. kringtjänster. Trots att lagen permanentas anser regeringen



Regeringen preciserade också omfattningen av lagen och nekade de kommunala bussbolagen att bedriva beställningstrafik, långväga expressbusstrafik, länsöverskridande trafik och s.k. kringtjänster.



Regeringen anser att det finns en risk att offentliga företag konkurrerar ut privata med stöd av offentliga medel.

dock att det finns en risk att offentliga företag konkurrerar ut privata med stöd av offentliga medel. Redovisningskraven på affärsverksamheten utvidgas och skärps därför i den nya lagen.

Avregleringen av sex marknader

Regelutredningen (2005) vill ha en effektivare ägarstyrning som ska uppnås genom en mer samlad ägarfunktion knuten till Regeringskansliet. Denna ska vara skild från fackansvaret för politiken på de olika marknaderna. Ett annat alternativ är bildandet av ett eller flera holdingbolag.

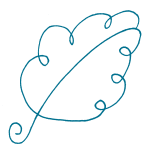
De dubbla målen hos de statliga bolagen, att både uppnå ekonomisk effektivitet och samhällsmål, kan enligt utredningen leda till konkurrensnedvridningar och felaktig fördelning av samhällets tillgångar. Förslaget är att tydligare dela upp och precisera mål för monopolverksamhet och verksamhet som bedrivs under konkurrens. Regeringen ska aktivt se till att avkastningen från verksamheter inom monopolområden avspeglar samhällsmål. Medel från sådana verksamheter ska inte användas för att subventionera företagets konkurrensutsatta verksamheter. Genom en årlig skrivelse ska riksdagen också få ta del av konkurrensläget och det regelverk som styr de avreglerade marknaderna.

Regelutredningen har också föreslagit att en precisering ska ske av de särskilda krav och rättigheter som gäller för bolag som SJ AB och Posten AB. För SJ bör ensamrätten till lönsam persontrafik kopplas till vissa villkor om omfattning och innehåll i trafiken. På postområdet bör omfattningen av och kostnader för Postens skyldighet att erbjuda samhälls-

omfattande tjänster utredas närmare.

Regeringen har ännu inte fattat några beslut om hur man vill gå vidare med utredningens förslag.

El- och gasmarknadsutredningen (2004) har sagt att staten i sin roll som ägare av Vattenfall AB bör se över de samarbeten företaget deltar i. För att värna om den avreglerade marknadens trovärdighet bör staten avstå från en sådan styrning av Vattenfall som gör att företagets affärsmässighet kan ifrågasättas.



För att värna om den avreglerade marknadens trovärdighet bör staten avstå från en sådan styrning av Vattenfall som gör att företagets affärsmässighet kan ifrågasättas.

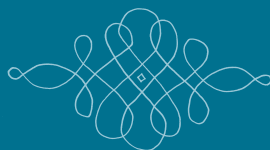
På **bolagsstämma** i Vattenfall AB i april 2005 har staten fattat beslut om förtydligade ägardirektiv till bolaget. I ett tillägg till bolagsordningen preciseras Vattenfalls roll som ledande i omställningen av energisystemet mot förnybara energislag. Bolaget ska också ta ledningen i branschen med att säkra elleveranserna.

Järnvägsutredningen (2003) har föreslagit att TGOJ Trafik AB ska lyftas ut ur Green Cargo koncernen i syfte att minska Green Cargos dominans och skapa ett fullvärdigt alternativ till Green Cargo på den svenska godsmarknaden. Utredningen vill även konkurrensutsätta den lönsamma persontrafiken genom att marknaden öppnas även för andra järnvägs-

aktörer än SJ AB. För att öka tillgången till fordon på konkurrensneutrala villkor ska det kvarvarande Affärsverket SJ ta över övertaliga fordon från både SJ AB och Green Cargo. Dessa fordon ska hyras ut eller säljas till andra järnvägsföretag. Utredningen har också föreslagit att AB Jernhusen, som förvaltar stationer och terminaler, inte ska ha ett kommersiellt uppdrag utan klassas som ett företag med särskilt samhällsintresse. Företaget ska erbjuda tillgång till fastigheter till kostnadsrelaterade och konkurrensneutrala villkor. Utredningens förslag ligger nu på regeringens bord i väntan på vidare behandling.

Vid årsskiftet 2002/03 befann sig SJ AB i en ekonomisk kris och över hälften av det egna kapitalet var förbrukat. **Riksdagen** beslutade efter regeringens förslag (2003) att ge ett kapitaltillskott till SJ AB på drygt 1,8 miljarder kronor och en möjlighet till lån i Riksgäldskontoret på 2,0 miljarder kronor. Företaget skulle också befrias från att driva trafik på två olönsamma linjer. Rikstrafiken skulle överta den ekonomiska risken för SJ AB:s övertaliga fordon i den upphandlade trafiken.

Till följd av ett ekonomiskt ansträngt läge i Green Cargo har riksdagen under 2004 gett regeringen tillstånd att ge företaget nya förutsättningar. Förslaget öppnade för allt från statligt kapitaltillskott och olika former för samarbete med eller uppköp av andra företag till en utförsäljning av Green Cargo. I mars 2005 har regeringen tillskjutit 600 miljoner kronor till Green Cargo för att möjliggöra investeringar i lok och vagnar.



Myndigheter som beställare

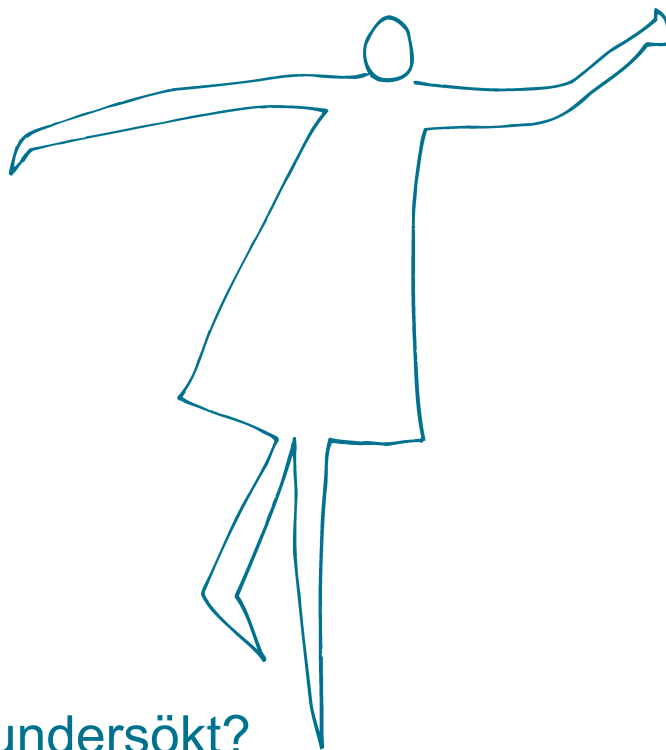
Om myndigheter inte förmår att utforma bra beställningar och utnyttja konkurrensen på marknaden genom att ge alla anbudsgivare lika goda förutsättningar att vara med att konkurrera om anbuden fungerar inte marknaden. En dåligt fungerande anbudsmarknad ger inte bästa möjliga varor och tjänster till lägsta möjliga pris.

En bra beställningsstrategi är när myndigheter har klargjort vilka varor och tjänster som är eftertraktade från samhälls synpunkt för att kunna identifiera och prioritera de varor och tjänster som ska upphandlas åt medborgarna. För att myndigheten ska kunna utnyttja konkurrensen på marknaden på både kort och lång sikt kräver det att utformningen av upphandlingen och kontrakten tar hänsyn till både stora och små företags möjligheter på marknaden. Avtalade skyldigheter måste också följas upp.

Vid vissa stora investeringsprojekt kan beställaren och producenten behöva dela på riskerna för att inte försena eller omöjliggöra samhälls lönsamma investeringar.

Rapportlista

- ◆ Bolagisering av uppdragsverksamheter
 - *Arkeologi, Lantmäteri och Vägverket produktion* (PM dnr 364/97-5)
- ◆ Privatfinansiering genom partnerskap (1998:12)
- ◆ Mittutvärderingar av strukturfonderna
 - *en övergripande utvärdering* (1999:53 och 1999:53A)
- ◆ Staten som kommersiell aktör (2000:16 och 2000:16A)
- ◆ Konsulter – Hur, varför och till vad? (2001:13)
- ◆ Synpunkter beträffande utformningen av en långsiktig lösning för *Hundskolan i Sollefteå AB* (PM dnr 2002/189-5)
- ◆ Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3)
- ◆ Öppen programvara (2003:8 och 2004:21)
- ◆ Uppdrag och upphandling i lantmäteriet. *Underlag för lantmäteriutredningen* (2003:12)
- ◆ Rikstrafiken – *Liten myndighet med stort uppdrag* (2003:25)
- ◆ Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? *En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken* (2004:24)
- ◆ Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat (2004:28 och 2004:28A)



Vad har vi undersökt?

Rikstrafiken

Vi har utvärderat regeringens styrning av myndigheten Rikstrafiken, deras interna styrning och hur de bedriver sin verksamhet. Avsikten har varit att studera hur man kan få bättre kvalitet och lägre kostnader genom att effektivisera Rikstrafikens upphandling av den kommersiellt olönsamma långväga persontrafiken. Vi har också studerat hur Rikstrafiken bättre kan samordna och utveckla den långväga trafiken. En bättre samordning med både kommersiella och offentliga aktörer menar vi bidrar till förbättringar i såväl den långväga trafiken som i den regionala och lokala trafiken. Detta kan sammantaget resultera i att en

mindre del av den samhälleligt motiverade trafiken behöver upphandlas och finansieras av skattebetalarna.

Öppen programvara

I rapporten om öppen programvara har vår utgångspunkt varit att resonera om hur man kan motverka förvaltningens beroende av en enda leverantör av programvara. Vi tror att användandet av öppen programvara på Internet öppnar leverantörsmarknaden och medför en ökad konkurrens mellan fler företag. Detta gynnar beställarna som får tillgång till fler leverantörer som kan pressa priset och utveckla programvaran.

Konsulter – Hur, varför och till vad?

Vi har i fem fallstudier undersökt hur, varför och till vad myndigheter använder konsulter i verksamheten. Målet med studien har varit att ge erfarenheter och goda exempel som kan hjälpa andra att lära och utveckla strategier och rutiner för en effektiv konsultanvändning.



En bättre samordning med både kommersiella och offentliga aktörer menar vi bidrar till förbättringar i såväl den långväga trafiken som i den regionala och lokala trafiken.

Genom en otydlig upphandling riskerar myndigheterna att konkurrensen på konsultmarknaden minskar samtidigt som de får stora kostnader och ett dåligt konsultutnyttjande.

Privatfinansiering genom partnerskap

Vi undersöker möjligheterna att effektivisera användningen av statliga skattemedel vid byggande av vägar och järnvägar genom att använda marknadslösningen public-private partnership (PPP). Privata företag utför i PPP-projekt offentliga tjänster där deras incitament ökar att hålla investeringar och underhåll på rätt nivå under projektets hela livslängd. Detta minskar de totala kostnaderna för tjänsterna. Den privata sektorns ökade incitament och kommersiella kompetens utnyttjas förutom vid byggandet av vägar och spår också vid planeringen och finansieringen av projektet och vid driften av trafiken.

Genom detta samarbete och genom den riskdelning som görs med den privata sektorn kan staten uppnå kostnadsbesparingar och frigöra statliga pengar. Samtidigt pekar vi på att PPP-modellen ökar de initiala planerings- och upphandlingskostnaderna för staten och de privata anbudsgivarna. Detta gör att PPP-modellen lämpar sig bäst för stora projekt. Omfattningen av projekten gör i sin tur att endast stora företag eller konsortier av företag kan lämna anbud. Därigenom blir antalet möjliga anbudsgivare relativt litet och leder till att kostnadspressen på



Privata företag utför i PPP-projekt offentliga tjänster där deras incitament ökar att hålla investeringar och underhåll på rätt nivå under projektets hela livslängd. Detta minskar de totala kostnaderna för tjänsterna.

anbudsgivarna minskar. Beställarens uppgift blir därför att vara aktiv redan före upphandlingen och försöka attrahera så många anbudsgivare som möjligt.

Upphandling av mittutvärderingar av strukturfonderna

Den utvärdering vi har gjort om upphandlingen av mittutvärderingar av strukturfondsprogrammen har syftat till att klargöra om upphandlingarna har genomförts på ett professionellt, öppet och objektivet sätt. Vi är övertygade om att beställarkompetens i kombination med utnyttjandet av befintlig konkurrenssituation medför lägre kostnader och bättre kvalitet i utvärderingarna. Sådana utvärderingar kan i sin tur minska kostnaderna och öka träffsäkerheten i kommande strukturfondsprogram. Genom ett kompetent upphandlingsbeteende kan beställaren underlätta tillväxten av företag på konsultmarknaden.

Beställarkompetens i kombination med



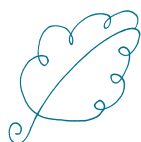
utnyttjandet av befintlig konkurrenssituation medför lägre kostnader och bättre kvalitet i utvärderingarna.

Hundskolan i Sollefteå AB

Vi har på uppdrag av regeringen lämnat synpunkter på en utrednings förslag om utformningen av en långsiktig lösning för hundskoleverksamheten i Sollefteå. Vi har framfört att innan slutlig ställning tas till förslaget bör det klargöras om staten ska ha något engagemang i tjänstehundsverksamheten eller om detta kan ses som en helt privat näringsverksamhet. Därefter ska ställning tas till hur ett eventuellt statligt engagemang ska organiseras för att bli kostnadseffektivt och öka utbudet av tjänstehundar.

Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?

Vi har utvärderat vad som påverkar konkurrensen på den lokala och regionala kollektivtrafikmarknaden när vi har studerat de kommunala bussbolagens affärsverksamhet utanför den kommunala gränsen. Den kommunala beställarens agerande i upphandlingen av trafik är central för hur konkurrenssituationen ser ut på det lokala och regionala planet. Vi har sett att vissa kommunala beställares uppfinningsrika upplägg av upphandlingen har skapat bättre konkurrens regionalt och därmed lägre kostnader och bättre kvalitet i trafiken.



Vissa kommunala beställares uppfinningsrika upplägg av upphandlingen har skapat

bättre konkurrens regionalt och därmed lägre kostnader och bättre kvalitet i trafiken.

Övriga rapporter

I övrigt kan man säga att problemet med myndigheter som beställare dyker upp på de flesta marknader, även på avreglerade marknader såsom el, post, tele, inrikesflyg, järnväg och taxi. I vissa fall uppfylls målen med politiken genom att den tidigare statliga monopolisten på den avreglerade marknaden fortfarande utför samhällliga tjänster via ett mer eller mindre uttalat långsiktigt uppdrag från staten. I andra fall har regleringsmyndigheten fått i uppgift att upphandla vissa tjänster inom vissa geografiska områden eller för vissa medborgargrupper.

När det gäller lantmäteritjänster, väderprognoser, väg- och banproduktion och arkeologi agerar myndigheterna Lantmäteriet, Vägverket, Banverket och Riksantikvarieämbetet som både beställare och utförare. Denna dubbelroll inrymmer inte bara beställarproblem utan också de rollkonflikter som kan uppkomma när samma organisation ska sköta konkurrensneutrala beställningar och konkurrenskraftig produktion.



Vad kom vi fram till?

Rikstrafiken

Vi konstaterar att både regeringens och myndighetens styrning har varit mindre bra och att dessa bör vidta ett antal åtgärder för att utveckla kollektivtrafiken.

Vi menar att regeringen bör precisera Rikstrafikens samordningsroll i den långväga persontrafiken, göra tydliga avgränsningar mot övriga aktörer och peka ut vilka verktyg som Rikstrafiken kan använda i sin samordningsroll. Rikstrafiken bör kunna få en aktiv roll i infrastrukturplane-

ringen för att bättre kunna utveckla kollektivtrafiken och minska statens behov av att upphandla trafik. För att undvika att kommersiell trafik trängs ut av trafik som har upphandlats av staten menar vi att regeringen behöver precisera i vilka situationer det är motiverat att ingripa från statens synvinkel. Rikstrafikens styrning måste också ges det fulla ansvaret för att kunna göra rätt prioriteringar och fatta rätt beslut om trafik som behöver upphandlas av staten.

Rikstrafikens egen styrning är otydlig vilket minskar effektiviteten i myndigheten. Myndigheten behöver utarbeta en strategi för att klargöra verksamhetens innehåll, operativa mål, handlingsplaner och långsiktiga prioriteringar. Vidare bör Rikstrafiken arbeta med både ett planeringsperspektiv där egna analyser och samhällsekonomiska bedömningar ingår och ett marknadsperspektiv där samarbete med både offentliga och privata aktörer är ett naturligt inslag.

Myndigheten behöver mer systema-

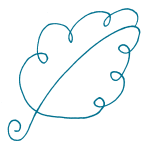


Regeringen bör precisera Rikstrafikens samordningsroll i den långväga persontrafiken, göra tydliga avgränsningar mot övriga aktörer och peka ut vilka verktyg som Rikstrafiken kan använda i sin samordningsroll.

tiskt prioritera transportsträckor och trafikslag i sin upphandling av trafik. Detta förutsätter ett närmare samarbete med kommersiella aktörer och länstrafikhusvudmän för att få uppslag om trafiklösningar och tydliggöra tänkta åtgärders konsekvenser. Vidare bör Rikstrafiken utreda statens ansvar för att utforma villkor och gemensamma funktioner för den långväga kollektivtrafiken som till exempel ett gemensamt telefonnummer för trafikupplysning.

Öppen programvara

Vi förslår att myndigheter och kommunala förvaltningar ska ta fram en detaljerad handlingsplan för att få praktiska erfarenheter av öppen programvara. Syftet är att börja använda öppen programvara i större utsträckning inom offentlig förvaltning och därigenom stimulera till en större marknad som förvaltningen som beställare kan ha nytta av.



Syftet är att börja använda öppen programvara i större utsträckning inom offentlig

förvaltning och därigenom stimulera till en större marknad som förvaltningen som beställare kan ha nytta av.

Konsulter – Hur, varför och till vad?

Vi pekar på att användandet av konsulter är en strategisk fråga som bör avgöras på högsta ledningsnivå i myndigheterna. Det bör finnas en gemensam, fastställd strategi för när och till vad konsulter kan anlitas, liksom rutiner och beslutsvägar för hur handläggare och tjänstemän bör hantera detta i det enskilda fallet. Tidigare erfarenheter av konsultanvändning bör utnyttjas för att skapa en lärande-loop i den löpande verksamheten.



Tidigare erfarenheter av konsultanvändning bör utnyttjas för att skapa en lärande-loop

i den löpande verksamheten.

Privatfinansiering genom partnerskap

För att PPP-modellen ska fungera i Sverige behöver modellen anpassas efter svenska förhållanden. En policygrupp med departementsföreträdare och experter bör få ansvar för utformning av policy och riktlinjer för PPP-projekt, testa och godkänna lämpliga projekt och sprida information. Vidare bör en projektgrupp bildas i varje myndighet som fungerar som beställare av PPP-projekt. Gruppen ska föreslå lämpliga projekt utifrån samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler. Projekten upphandlas sedan i form av funktionsentreprenader för att genomföras av ett privat projektbolag. Den statliga projektgruppen ansvarar för uppföljning och kontroll av riskfördelning och utlovad kvalitet och service.

För att PPP-investeringen ska inrymmas i statsbudgeten och för att riksdagen ska få full insyn bör ett särskilt anslag i statsbudgeten inrättas där statens intäkter och kostnader redovisas för projektet under hela livslängden. Statens årliga betalning till den privata sektorn för



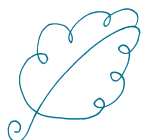
För att PPP-investeringen ska inrymmas i statsbudgeten och för att riksdagen ska få full

insyn bör ett särskilt anslag i statsbudgeten inrättas där statens intäkter och kostnader redovisas för projektet under hela livslängden.

vägar och järnvägar ska ske i form av ”skuggtullar” i kombination med annan prestationsbaserad ersättning. Användaravgifter är mindre lämpliga som betalning till den privata sektorn, särskilt då konkurrerande transportvägar finns.

Upphandling av mittutvärderingar av strukturfonderna

Vi konstaterar att nationellt ställda krav i upphandlingen och för lite dialog med EU-kommissionen om vilka utvärderingar som behövs har resulterat i dåliga upphandlingar. Beställarna har gjort ett för snävt urval och inte utnyttjat konkurrensen vilket har gjort det svårt för nya anbudsgivare att komma in på marknaden. Vi menar att ett sätt att bredda marknaden är att upphandla mera begränsade uppgifter som medför att fler företag kan ha kapacitet och kunskap att utföra uppdragen. Beställarkompetensen bör dessutom innefatta kunskap om både utvärdering och upphandling.



Beställarna har gjort ett för snävt urval och inte utnyttjat konkurrensen vilket har gjort det svårt för nya anbudsgivare att komma in på marknaden.

Hundskolan i Sollefteå AB

Vi diskuterar möjligheten att skapa en marknad för tjänstehundar. Hindren för en marknad för avel och utbildning av tjänstehundar bör utredas. Statens ansvar i hela tjänstehundsverksamheten bör klargöras innan regeringen tar ställning till utredningens förslag om ett statligt engagemang som finansär och producent på tjänstehundsmarknaden. I detta sammanhang ska även bedömas om en privat aktör, Synskadades Riksförbund, som



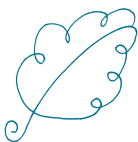
Statens ansvar i hela tjänstehundsverksamheten bör klargöras innan regeringen tar ställning till utredningens förslag om ett statligt engagemang som finansär och producent på tjänstehundsmarknaden.

tagit över statens roll som beställare och för detta får statlig finansiering har skyldigheter att följa lagen om offentlig upphandling.

Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?

Försökslagens krav om att affärsverksamhet i andra kommuner ska särredovisas följs inte alltid. Vissa kommuner har heller inte, i strid med upphandlingsreglerna, konkurrensutsatt det egna bussbolaget i hemkommunen. Då bolaget deltar i konkurrensen om att köra trafik i andra kommuner saknas garantier mot korssubventionering mellan den skyddade och den konkurrensutsatta trafiken. Detta var ett av motiven till att vi föreslog att försökslagen ska tas bort. Ett annat motiv var att upphandlingens och avtalens upplägg är viktigare för konkurrenssituationen än förekomsten av kommunala bussbolag. Det kommunala inflytandet på trafiken är också större via beställarrollen än utförarrollen.

Vi redovisar en bruttolista på åtgärder för att upphandlingar och avtal ska utvecklas och anbudskonkurrensen stimuleras.



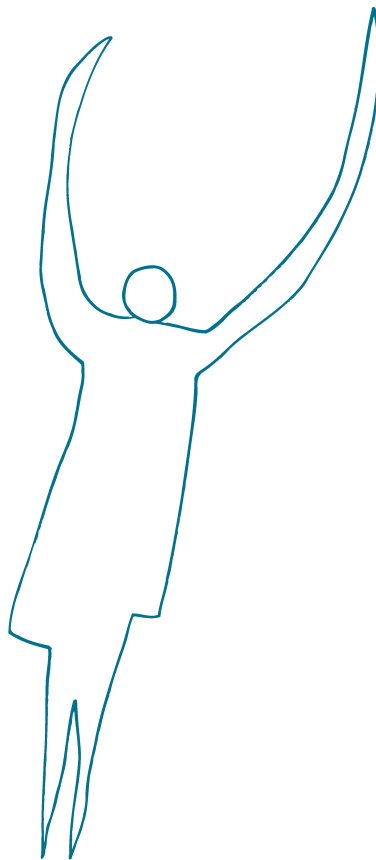
Upphandlingens och avtalens upplägg är viktigare för konkurrenssituationen än förekomsten av kommunala bussbolag.

Därigenom kan även i framtiden kostnaderna hållas nere i kollektivtrafiken.

I andra hand föreslog vi att lagens omfattning ska förtydligas. Kraven om särredovisning bör skärpas och kompletteras med sanktioner mot dem som inte följer reglerna. Det bör dessutom införas en särskild kontroll över att lagen följs liksom en mer effektiv tillsyn över upphandlingsbestämmelserna på kollektivtrafikmarknaden.

Övriga rapporter

Exempelvis Vägverket och Banverket bör delas upp för att sära ut beställarrollen och kunna bolagisera produktionsrollen. I andra fall borde myndigheter mer utveckla sin beställarroll i stället för att prioritera produktionsverksamhet som ligger långt från kärnverksamheten. Detta gäller exempelvis SMHI och Sjöfartsverket.



Vad hände sen?

Rikstrafiken

Kollektivtrafikutredningen har under 2003 föreslagit att Rikstrafikens sektorsövergripande och samordnande uppgift bör definieras tydligare gentemot trafikverkens ansvar. Ansvaret gentemot de kommunala trafikhuvudmännen kan preciseras genom att Rikstrafikens ansvar i finansieringen av regional kollektivtrafik bör stå i proportion till det långväga resandets andel i det totala resandet i upphandlingen.

Regeringen har i regleringsbrev (2004 och 2005) förtydligat Rikstrafikens verksamhet. Avsikten är att få en förutsättningslös prövning om trafik är samhällsrelaterat motiverat och avgöra om den ska upphandlas. Vidare ska myndigheten vid prioritering av upphandlingar inte överbetona tillgänglighet och regional utveckling utan också se till en trafiksträckas kostnadseffektivitet.

Regeringen har bestämt att Rikstrafiken ska ta fram verksamhetsmål och en utvecklad verksamhetsstrategi. Samtidigt

har regeringen tillsatt en ny generaldirektör och förnyat delar av styrelsen för att få en bättre styrning av verksamheten. Regeringen säger också att Rikstrafiken i upphandlingsverksamheten ska begära stöd och hjälp från övriga trafikverk och att stödet ska regleras i avtal.

Regeringen har gett Rikstrafiken i uppdrag att utreda sin roll och sitt uppdrag och precisera avgränsningen mot övriga statliga och kommunala aktörer. I utred-



Avsikten är att få en förutsättningslös prövning om trafik är samhällsrelaterat motiverat och avgöra om den ska upphandlas. Vidare ska myndigheten vid prioritering av upphandlingar inte överbetona tillgänglighet och regional utveckling utan också se till en trafiksträckas kostnadseffektivitet.

ningen föreslår Rikstrafiken åtgärder som ligger i linje med våra förslag att utveckla myndighetens verksamhet. Exempelvis föreslår man att berörda statliga myndigheter inklusive Rikstrafiken ska identifiera IT-stödsområden där ett statligt ansvar är befogat. Vidare föreslås en bättre samordning i frågor om infrastruktur och statsbidrag genom samråd mellan Rikstrafiken och andra statliga myndigheter.

Öppen programvara

Statskontoret har lagt fast en policy (2004) om hur öppen programvara och öppna standarder för programvara ska hanteras i våra ramavtalsupphandlingar. Målet är att användningen av upphandlingspolicyn ska bidra till ökad konkurrens och därigenom bättre pris och högre kvalitet för tjänster och produkter. På längre sikt vill vi också uppnå en bättre utbytbart mellan olika produkter och system.

Vi har i en uppföljande rapport (2004) om öppen programvara sammanställt andra offentliga beställares erfarenheter av programvaror som bygger på öppen källkod. Vi har även upphandlat ramavtal för öppna programvaror och spridit information om möjligheterna till billigare och bättre produkter vid användning av öppen programvara.



Målet är att användningen av upphandlingspolicyn ska bidra till ökad konkurrens och där-

igenom bättre pris och högre kvalitet för tjänster och produkter. På längre sikt vill vi också uppnå en bättre utbytbart mellan olika produkter och system.

Konsulter – Hur, varför och till vad?

Rapporten om hur man använder konsulter har främst använts som ett utbildnings-

material i myndigheterna, exempelvis inom Energimyndigheten.

Privatfinansiering genom partnerskap

I en departementspromemoria (2000) har en arbetsgrupp på Näringsdepartementet fortsatt att utveckla en modell för utformning av vägar och järnvägar i partnerskap med den privata sektorn. Regeringen har fram till och med halvårsskiftet 2005 ännu inte beslutat om att genomföra något PPP-projekt utöver den redan tidigare genomförda Arlanda Expressbanan.

Upphandling av mittutvärderingar av strukturfonderna

Vi har på uppdrag av regeringskansliet redovisat för de enskilda beställarna hur de ska upphandla mer professionellt i nästkommande upphandling av utvärderingar.

Hundskolan i Sollefteå AB

I en proposition (2004) säger **regeringen** att bristen på ledarhundar idag kan antas bero på att statens beställare i detta sammanhang, Synskadades Riksförbund, endast har köpt ledarhundar från sitt eget bolag. Andra marknadsaktörer har saknat incitament att satsa på hunduppfödning och någon priskonkurrens har inte funnits.

Regeringen bedömer att Hjälpmedelstinstitutet kan hjälpa Synskadades Riks-



Bristen på ledarhundar idag kan antas bero på att statens beställare, Synskadades

Riksförbund, endast har köpt ledarhundar från sitt eget bolag. Andra marknadsaktörer har saknat incitament att satsa på hunduppfödning och någon priskonkurrens har inte funnits.

förbund med offentlig upphandling av ledarhundar. Synskadades Riksförbund förblir avtalspart med leverantörerna, fortsätter att äga hundarna och handlägger även fortsatt ledarhundsärenden.

Regeringen har tidigare beslutat (2003) att Försvarsmakten ska bedriva en avelsverksamhet för tjänstehundar i Sollefteå. Denna avelsverksamhet ska motsvaras av myndighetens eget behov. Detta innebär att ingen försäljning ska ske till externa kunder. Regeringen har i juni 2004 följt vårt förslag att utreda det statliga ansvaret vid uppfödning av tjänstehundar. Utredningen föreslog i september 2005 att staten ska ansvara för att det finns ett tillräckligt utbud av tjänstehundar av god kvalitet. Genom statlig styrning och samarbetsavtal ska privata uppfödare kunna sköta uppfödningen.

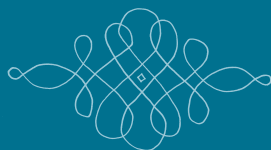
Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?

Enligt en lagrådsremiss (2005) från **regeringen** om att permanenta försökslagen ska redovisningskraven skärpas och en utredning tillsätts som utreder bättre efterlevnad av kraven på kommunala bussföretags affärsverksamhet utanför kommunen. Regeringen erinrar om att köp mellan kommuner och landsting och deras bolag omfattas av lagen om offentlig upphandling. Det innebär att samma krav på upphandling ställs på kommunernas hemmamarknad som på alla andra marknader.



Regeringen erinrar om att köp mellan kommuner och landsting och deras bolag omfattas av lagen om offentlig upphandling.

lig upphandling.



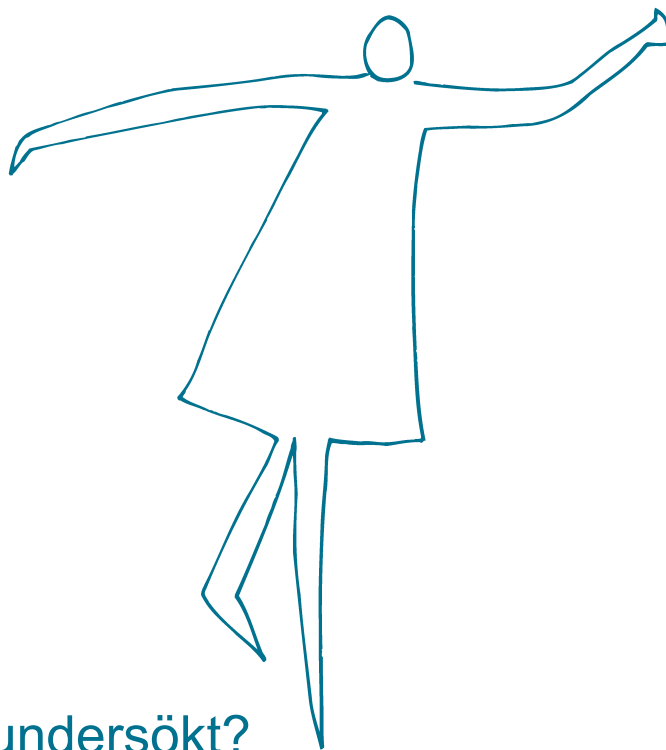
Tillgång till offentlig information och infrastruktur

En rationell och ändamålsenlig informationsstruktur för att kunna erbjuda och återanvända offentlig information har stor betydelse för utveckling och tillväxt av många marknader. Tillgången på sådan information begränsas dock genom att den betraktas som en kommersiell vara eller tjänst som säljs på vissa villkor och mot en avgift som genererar intäkter till den producerande myndigheten. På så sätt är dataproducerande myndigheter ensamma leverantörer av unik grundläggande information till sina konkurrenter, dvs. företag som lever på att vidareförädla informationen.

På motsvarande sätt är tillgång till annan strategisk infrastruktur nödvändigt för utvecklingen av många andra marknader. Det gäller till exempel inom transport- och kommunikationssektorer som järnväg och flyg eller el och tele. Företagandet förutsätter där att alla kan samutnyttja järnvägar och flygplatser eller koppla samman sin trafik på ett gemensamt tele- eller elnät. En allmän tillgång till denna typ av nät kan dock hindras av att den som tidigare haft monopol på verksamheten fortfarande ensam äger nätet eller på annat sätt har företräde till nätet.

Rapportlista

- ◆ Bolagisering av uppdragsverksamheter – *Arkeologi, Lantmäteri, Vägverket produktion* (PM dnr 364/97-5)
- ◆ Statens åtaganden på post- och betaltjänstmarknaden (PM dnr 22/98-5)
- ◆ Statlig konkurrensutsatt verksamhet (PM dnr 1999/0276-5)
- ◆ Staten som kommersiell aktör (2000:16 och 2000:16A)
- ◆ Prognos för SMHI - myndighet, bolag eller både och? (2002:3)
- ◆ Ett statligt åtagande inom stiftelsen Byggdok? (2003:3)
- ◆ Uppdrag och upphandling i Lantmäteriet – *Underlag för Lantmäteriutredningen* (2003:12)
- ◆ Avregleringen av sex marknader - Mål, medel och resultat (2004:28 och 2004:28A)
- ◆ Fritt fram att avtala om offentlig information? *Skapa en god försäljningsstruktur i enhetlighet med EG-direktiv om handel med offentlig information* (PM dnr 2005/100-5)



Vad har vi undersökt?

Lantmäteriet

Vi har i flera rapporter analyserat hur Lantmäteriverkets sätt att erbjuda offentlig information påverkar utvecklingen av marknaden för geografisk information.

Vi har också i en särskild rapport till Lantmäteriutredningen analyserat den ekonomiska redovisningen och prissättningen av informationen.

SMHI

I först en fallstudie i rapporten *Staten som kommersiell aktör* och sedan i rapporten *Prognos för SMHI* analyseras och jämförs SMHI:s datapolicy i ett internationellt perspektiv.

Fritt fram att avtala om offentlig information?

Vi har utrett de rättsliga förutsättningarna för myndigheter att avtala om och ställa upp villkor för att erbjuda offentligt producerad information som ska vidareutnyttjas. Vi har också kartlagt ett antal myndigheters licens- och avtalsvillkor för att

få tillgång till sådan information. Myndigheter som är stora på att tillhandahålla offentlig information för vidareförädling är t.ex. Bolagsverket, Lantmäteriverket, PRV, Sjöfartsverket, SCB, SGU, SMHI och Vägverket.

Bakgrunden är ett EU direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn som ska skapa möjligheter att utveckla en marknad för offentlig information inom EU. Det är upp till varje medlemsstat om man vill erbjuda information fritt utan licenser eller andra villkor. Om man väljer att ställa upp villkor för användningen ska licensvillkoren



Myndigheter som är stora på att tillhandahålla offentlig information för vidareförädling är t.ex. Bolagsverket, Lantmäteriverket, PRV, Sjöfartsverket, SCB, SGU, SMHI och Vägverket.



Det är upp till varje medlemsstat om man vill erbjuda information fritt utan licenser eller andra villkor.

vara skäliga och tydliga och inte begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Villkoren får heller inte i övrigt begränsa konkurrensen på marknaden.

Övriga rapporter

Många myndigheter och statliga bolag som bedriver kommersiell verksamhet har till följd av tidigare monopol unik tillgång till data och annan form av infrastruktur framför andra marknadsaktörer. I rapporten *Staten som kommersiell aktör* identifierar vi vilka dessa myndigheter och bolag är samt analyserar hur detta påverkar konkurrensförhållandena på marknaden.

I rapporten *Avregleringen av sex marknader* analyserar vi den politiska styrningen av avreglerade infrastrukturbran-

scher som el, post, tele, järnväg och flyg. Frågan om hur den gemensamma infrastrukturen har organiserats och reglerats för att ge konkurrensneutral tillgång diskuteras särskilt. Vi har tidigare, i en särskild rapport, utrett postmarknaden och betydelsen av att ge marknadsaktörerna tillgång till postal infrastruktur.

I en rapport om *stiftelsen Byggdok* har vi utrett och föreslagit hur allmän information och forskningsmaterial för byggbranschen bör organiseras för att säkerställa konkurrensneutraliteten och öka tillgången till grundläggande information.



Många myndigheter och statliga bolag som bedriver kommersiell verksamhet har till följd av tidigare monopol unik tillgång till data och annan form av infrastruktur framför andra marknadsaktörer.

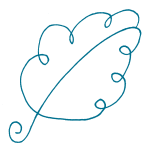


Vad kom vi fram till?

Lantmäteriet

Lantmäteriverket har länge haft monopol på datainsamling och produktion av grundläggande geografisk information och är i stort sett ensam eller i vart fall dominerande när det gäller att sälja vidareförädlad information. Men på senare tid har allt fler privata företag visat intresse av att bryta in på en marknad för vidareförädlad information. Etableringen hindras dock av att företagen har svårigheter att få tillgång till Lantmäteriverkets grundläggande information på lika villkor som myndigheten själv.

Avsaknaden av skarpa och tydliga gränser mellan grundläggande dataproduktion å ena sidan och vidareförädling



På senare tid har allt fler privata företag visat intresse av att bryta in på en marknad för vidareförädlad information.



Avsaknaden av skarpa och tydliga gränser mellan grundläggande dataproduktion å ena sidan och vidareförädling av data å den andra gör att det är svårt att veta om det förekommer penningströmmar eller annat utbyte mellan de båda.

av data å den andra gör att det är svårt att veta om det förekommer penningströmmar eller annat utbyte mellan de båda. Om så är fallet skulle Lantmäteriverkets villkor för att nyttja grunddata skilja sig från övriga och konkurrensen inte ske på lika villkor. Tillsammans med marknadens låga förtroende för myndighetens förmåga att vara konkurrensneutral i förhållande till den egna verksamheten vid försäljning av geografisk information minskar detta möjligheterna till tillväxt



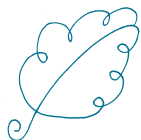
Tillsammans med marknadens låga förtroende för myndighetens förmåga att vara konkurrensneutral minskar detta möjligheterna till tillväxt av en marknad för vidareförädlad information.

av en marknad för vidareförädlad information.

Vi har föreslagit att förvaltningen av databaser med grundläggande geografisk information bör räknas till myndighetens kärnuppgifter. Den bör särskiljas redovisningsmässigt och organisatoriskt från den kommersiella uppdragsverksamheten. Först därefter kan den på ett övertygande sätt erbjudas på lika villkor både till den egna uppdragsverksamheten och till marknadens aktörer.

SMHI

Samhällets behov av samhällsviktig information i form av väder- och miljödata liksom annat inom ramen för myndighetens kärnuppgifter förutsätter att SMHI dels erbjuder dessa så brett som möjligt utan vinstintressen, dels prioriterar utvecklingen av dessa uppgifter. Vi har därför föreslagit att SMHI ska tillämpa en mer liberal och generös datapolicy än idag och ge en mer konkurrensneutral tillgång



Samhällets behov av samhällsviktig information i form av väder- och miljödata liksom annat inom ramen för myndighetens kärnuppgifter förutsätter att SMHI dels erbjuder dessa så brett som möjligt utan vinstintressen, dels prioriterar utvecklingen av dessa uppgifter.

till grundläggande väder- och miljödata. Till grund för en sådan policy bör en närmare precisering göras av vad som är att betrakta som grundläggande data och därmed räknas till ett statligt ansvar och myndighetens kärnuppgifter. Vi föreslog också att insamling, förvaltning och utveckling av databaser med grundläggande miljöinformation inom SMHI:s ansvarsområde skulle förläggas till en egen nätmyndighet utan kommersiell verksamhet.

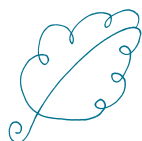
Fritt fram att avtala om offentlig information?

En rad olika regler och styrdokument ligger till grund för myndigheternas utrymme för att själva avtala om och ställa upp villkor för andra som vill vidareförädla myndigheternas offentliga information. Eftersom myndigheternas synsätt och hantering av t.ex. upphovsrätt varierar mycket ser dessa villkor väldigt olika ut, även om det gäller likartad information och likartade myndigheter. Man kan alltså inte säga att informationshanteringen myndigheterna emellan eller tillgången på offentlig information i Sverige är särskilt standardiserad. Det återstår fortfarande en del för att Sverige ska anses uppfylla kraven i EU:s direktiv om handel med offentlig information.

I rapporten lämnar vi förslag på ett antal åtgärder för att genomföra direktivet och skapa en god försäljningsstruktur. Regeringen bör göra en översyn av statens hantering av upphovsrätt och katalogskydd och förtydliga regeln om upphovsrätt i myndigheters affärsverksamhet. Regeringen bör ge ut en policy som anger



Man kan alltså inte säga att informationshanteringen myndigheterna emellan eller tillgången på offentlig information i Sverige är särskilt standardiserad.



Regeringen bör göra en översyn av statens hantering av upphovsrätt och katalogskydd.

Den bör ge ut en policy som anger när det är rimligt att myndigheten hävdar sådan rätt för allmänna handlingar.

när det är rimligt att myndigheten hävdar sådan rätt för allmänna handlingar och annan offentligt producerad information.

Myndigheternas intresse av att skydda den egna affärsverksamheten kan annars lätt komma att avgöra hur denna regel ska tolkas. EU:s direktiv om handel med offentlig information omfattar ett område som är vidare än vad som idag är reglerat i svensk lag. Regeringen behöver därför skapa en förordning om vidareförsäljning av sådan offentligt producerad information som inte regleras i t.ex. tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen eller förvaltningslagen.

För att skapa en standardisering och förbättra tillgängligheten till offentligt producerad information krävs också en ökad tydlighet vid utformandet av myndigheters instruktioner och regleringsbrev. Av dessa bör tydligt framgå när myndigheter ska vara skyldiga att erbjuda viss information utan vinstintressen och när kommersiell informationsförsäljning är tillåten. Detta kräver en närmare översyn av omfattning och gränser för myndigheternas affärs- och/eller uppdragsverksamhet. Sådan verksamhet bör definieras och regleras närmare.

Övriga rapporter

I *Staten som kommersiell aktör* konstaterar vi att ungefär en femtedel av de undersökta myndigheterna och bolagen äger eller kontrollerar sådan infrastruktur eller andra gemensamma funktioner som alla marknadsaktörer skulle behöva ha lika

tillgång till. De tillträdesregleringar som införts eller den separering som har skett är långt ifrån tillräckligt för att säkerställa en konkurrensneutral tillgång.

I rapporten *Avregleringen av sex marknader* undersöker vi hur det har gått att konkurrensutsätta marknader som post, tele, el, järnväg och flyg. En konkurrensneutral tillgång till infrastruktur kräver antingen åtskillnad av nät och liknande i en särskild organisation. Eller så krävs en särskild tillträdesreglering för de företag som inte äger nät. Även här konstaterar vi att sådana regleringar och åtgärder bara har införts till viss del. Den åtskillnad som gjorts för t.ex. järnvägen är inte helt klar. När det gäller reglerna för tillträde till telenätet och till den postala infrastrukturen har dessa införts successivt under en så utdragen process att det sannolikt har hämmat tillväxten på marknaden. Först på senare tid har dessa åtgärder kunnat ge märkbara effekter på konkurrensen.



En ökad användning av en modell med en strikt organisatorisk åtskillnad av infrastruktur skulle ge en bättre utgångspunkt för att skapa konkurrensneutralitet på marknaden.

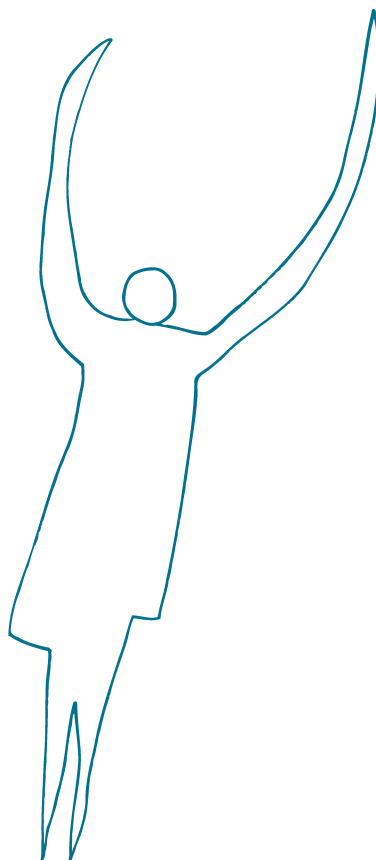
Den slutsats som vi drar från de verksamheter som undersökts i de båda rapporterna är att en ökad användning av en modell med en strikt organisatorisk åtskillnad av infrastruktur skulle ge en bättre utgångspunkt för att skapa konkurrensneutralitet på marknaden. Om den strategiska infrastrukturen förläggs till en egen myndighet, ett bolag eller en organisation utan vinstintressen ges större möjligheter att utforma och med trovärdighet tillämpa konkurrensneutrala regler för tillträdet.

När det gäller postmarknaden har vi i

rapporten *Statens ansvar på post- och betaltjänstmarknaderna* föreslagit att viktiga delar i den postala infrastrukturen separeras från Posten AB. Det gäller t.ex. postboxsystemet, system för adressändring och eftersändning av post, postnummersystem och kontrollen över portkoder. Mot bakgrund av Postens unika tillgång till det rikstäckande distributionsnätet föreslår vi att en utredning studerar hur konkurrensneutrala villkor kan uppnås på marknaden.

I rapporten om *stiftelsen Byggdok* konstaterade vi att byggsektorn har särbehandlats i förhållande till övriga industrisektorer genom en delvis statlig finansiering av stiftelsen och dess branschunika infor-

mation. Stiftelsen bör fortsättningsvis inte få statliga bidrag för verksamheten. De bibliotek och de databaser med grundläggande forskningsinformation som byggts upp inom stiftelsen bör dock ses som ett statligt ansvar. Vi föreslog därför att de skulle föras över till den statliga biblioteksstrukturen och läggas in i KTH:s bibliotek och biblioteksdatabasen LIBRIS. Denna information ska kunna kopieras, vara avgiftsfri och tillgänglig för lån. På så sätt ökar tillgängligheten till forskningsmaterialet enligt EU:s direktiv. Direktivet säger att medlemsstaterna helst bör erbjuda fri tillgång till offentligt producerad grundinformation för att stimulera till ökad tillväxt inom ekonomin.



Vad hände sen?

Lantmäteriet

Lantmäteriutredningen (2003) framhöll att målet för den framtida informationsutvecklingen ska vara en bred användning för största samhällsnytta. Informationens innehåll, kvalitet och grundtjänster måste anpassas efter den tekniska utvecklingen och efter användarnas behov. Utvecklingen av tjänster på marknaden genom andra aktörer ska främjas. Utredningen tyckte att myndigheternas ansvar för offentlig information behövde anpassas till europeiska riktlinjer om informationens innehåll och villkor för att tillhandahålla den.

Till exempel borde priserna för viss utvald information sänkas betydligt.

Utredningen föreslog att Lantmäteriverket skulle få ett nationellt samordningsansvar för geografisk information och fastighetsinformation. Den föreslog också ett särskilt marknads- och konkurrensråd för att öka användares och konkurrenters förtroende för Lantmäteriverkets försäljningsverksamhet.

Både i 2005 års IT-proposition och i lantmäteripropositionen (september 2005) har **regeringen** uppmärksammat frågan om hur man ska kunna öka tillgången till lantmäteriets grundläggande information. Prissättningen framhålls som en avgörande faktor för i vilken utsträckning informationen används. Regeringen föreslår därför att prissättningen på framförallt geografisk information ska ses över i detta syfte. Regeringen stödjer också förslaget om ett nationellt samordningsansvar för Lantmäteriverket. I lantmäteripropositionen pekar regeringen samtidigt också på uppdragsverksamheten som ett viktigt instrument för att sprida användningen av geografisk information och fastighetsinformation i samhället

SMHI

Regeringen har inte fattat några särskilda beslut när det gäller att öka tillgängligheten till SMHI:s väder- och miljödata. Denna

fråga kan dock återigen bli aktuell i samband med hanteringen av EU:s direktiv om handel med offentlig information.

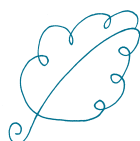
Fritt fram att avtala om offentlig information?

Sverige har uppmanats av EU-kommissionen att påskynda genomförandet av EU:s direktiv om handel med offentlig information. Vår rapport ligger nu till underlag för regeringens beslut om vad som kan behöva göras för att genomföra direktivet i svensk lag.

Övriga rapporter

Mot bakgrund av de problem kring tillträdet till infrastruktur som vi påpekat i bl.a. *Staten som kommersiell aktör* och *Avregleringen av sex marknader* har **regelutredningen** (2005) uppmärksammat behovet av en mer skärpt tillsyn för tillträdet till nät och infrastruktur på de berörda marknaderna. Utredningen har också föreslagit att en ny och mer marknadsanpassad ordning för tilldelning av radiofrekvenser bör utredas. Därutöver har utredningen föreslagit vissa skärpningar av reglerna för tillträde till den postala infrastrukturen.

Även **post- och kassaserviceutredningen** (2005) har lämnat förslag på vissa förändringar och skärpningar i regelverket vad gäller tillträdet till den postala infrastrukturen. I remissvar till post- och kassaservice-

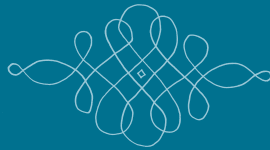


Utan tillgång till ett rikstäckande distributionsnät, med klara inslag av naturligt monopol, finns det litet intresse eller små möjligheter för en postoperatör att etablera sig som en reell konkurrent till Posten.

utredningen har Statskontoret dock framfört att tillgång till den postala infrastrukturen är nödvändigt men inte tillräckligt för att öka konkurrensen på postmarknaden. Utan tillgång till ett rikstäckande distributionsnät, med klara inslag av naturligt monopol, finns det litet intresse eller små möjligheter för en postoperatör att etablera sig som en reell konkurrent till Posten. Vi har därför föreslagit att en tillträdesreglering till Posten AB:s distributionsnät ska prövas. En sådan reglering skulle ge alla tillståndshavare rätt att till konkurrensneutrala villkor utnyttja terminaler, brevbärare etc. för försändelser på platser där dessa saknar egna distributionsnät.

Båda utredningarna ligger nu hos regeringen för vidare behandling och beslut.

När det gäller verksamheten i *stiftelsen Byggdok* har **regeringen** följt vårt förslag och under 2003 beslutat att informationen ska överföras till KTH:s bibliotek. De statliga anslagen till stiftelsen har också upphört.



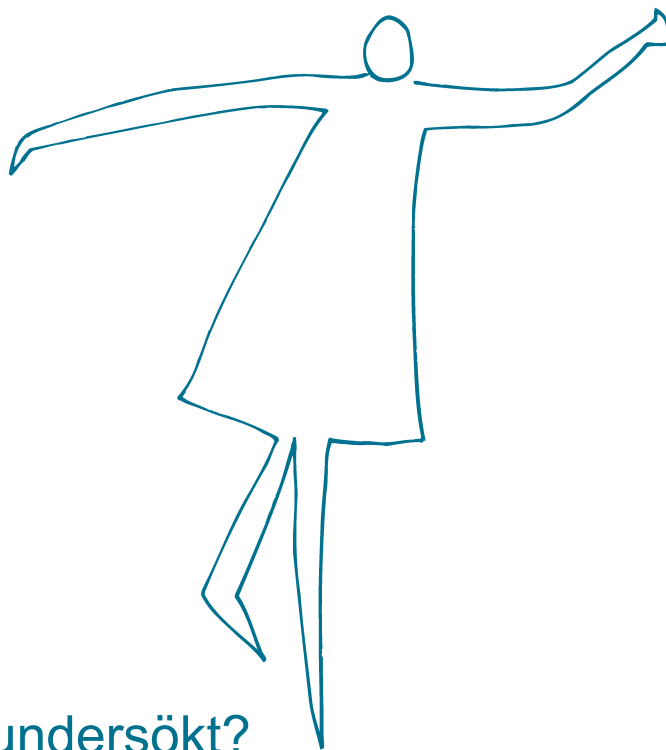
Alternativa marknadslösningar

En stor andel av offentliga tjänster produceras fortfarande i och av myndigheter utan konkurrens eller omvandlingstryck. En ökad konkurrensutsättning av offentliga tjänster som kan produceras på marknaden skulle ge marknadstillväxt samt öka effektiviteten. Detta frigör resurser för myndigheterna för att bättre kunna fokusera på kärnverksamheten.

Inom vissa tjänsteområden finns framväxande marknader där staten inte behöver engagera sig som beställare eller producent. Statens uppgift blir i stället att informera och utforma effektiva och ändamålsenliga marknadsregler i syfte att skapa och upprätthålla fungerande marknader.

Rapportlista

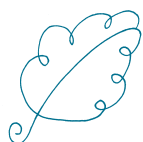
- ◆ Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn (1994:26)
- ◆ Bolagisering av uppdragsverksamheter – *Arkeologi, Lantmäteri, Vägverket produktion* (PM dnr 364/97-5)
- ◆ Privatfinansiering genom partnerskap (1998:12)
- ◆ Statens åtagande på post- och betaltjänstmarknaderna (PM dnr 22/98-5)
- ◆ Staten som kommersiell aktör (2000:16 och 2000:16A)
- ◆ Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3)
- ◆ Synpunkter beträffande utformningen av en långsiktig lösning för *Hundskolan i Sollefteå AB* (PM dnr 2002/189-5)
- ◆ Uppdrag och upphandling i lantmäteriet *Underlag för Lantmäteriutredningen* (2003:12)
- ◆ Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? *En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken* (2004:24)
- ◆ Avregleringen av sex marknader - Mål, medel och resultat (2004:28 och 2004:28A)



Vad har vi undersökt?

Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn

Vi har undersökt omfattningen och inriktningen av den statliga verksamheten som upphandlas i konkurrens och vilka åtgärder som kan vidtas för att främja en offentlig upphandling. Bakgrunden är att andelen upphandlingar i konkurrens har ökat långsamt. Detta trots att de flesta offentliga tjänster både blir billigare och bättre genom att upphandla i konkurrens i stället för att köpa direkt från den egna produktionen.



Andelen upphandlingar i konkurrens har ökat långsamt.

Detta trots att de flesta offentliga tjänster både blir billigare och bättre genom att upphandla i konkurrens i stället för att köpa direkt från den egna produktionen.

Privatfinansiering genom partnerskap

Vi undersöker den alternativa marknadslösningen public-private partnership (PPP) inom väg- och järnvägssektorn. I PPP-projekt utför det privata näringslivet efter upphandling offentliga tjänster under en investerings hela ekonomiska livslängd. Effektivitetsvinster utöver sådana från normal upphandling kan uppnås genom att den privata sektorn övertar risken och ansvaret för att projektera, bygga, förvalta, driva och finansiera investeringen. En anledning till vår studie var att riksdag och regering var angelägna om att närmare utreda denna möjlighet att effektivisera användningen av statliga medel till infrastrukturinvesteringar. Tidigare har endast Arlanda Expressbanan genomförts som ett PPP-projekt.

Lantmäteriet

Vi har utvärderat Lantmäteriverkets agerande på marknaden för geografisk information och fastighetsinformation. Vi stu-

derar å ena sidan Lantmäteriverkets myndighetsuppgift att producera grunddata, å andra sidan myndighetens kommersiella verksamhet att förädla data. Kombinationen av dessa uppgifter inom Lantmäteriverket kan sammantaget försvåra utvecklingen av en större marknad.

SMHI

Den europeiska marknaden för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänster (MHO-tjänster) är avreglerad och konkurrensen i såväl Sverige och Europa som i den övriga världen har ökat. Vi har bl.a. utvärderat marknadens funktionsätt och SMHI:s och konkurrenternas ställning på marknaden.

Postens ansvar på post- och betaltjänstmarknaderna

Konkurrensen på marknaden för den samhällsomfattande posttjänsten, t.ex. enstaka brev, har inte ökat trots avregleringen av

postmarknaden. Posten AB är fortfarande den enda aktören som kan erbjuda den samhällsomfattande posttjänsten till stor del beroende på det omfattande distributionsystem som Posten äger sedan tiden före avregleringen och bolagiseringen. Vi har studerat hur konkurrensen kan förbättras för den samhällsomfattande posttjänsten.

Övriga rapporter

Många av våra andra rapporter tar upp alternativa marknadslösningar. Sådana lösningar berörs i rapporter som *Bolagisering av uppdragsverksamheter* om vägproduktion, arkeologi och lantmäteri, *Målet är en effektiv och säker pensionsadministration* om offentliga tjänstepensioner, *Hundskolan i Sollefteå AB* om utbudet av tjänstehundar, *Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?* om busslinjemarknaden och slutligen i rapporterna *Staten som kommersiell aktör* och *Avregleringen av sex marknader*.



Vad kom vi fram till?

Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn

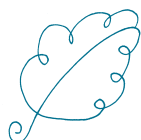
Redan i budgetpropositionen 1990/91 fastslog regeringen att den offentliga sektorn måste utsättas för mer marknadslänkande förutsättningar. Entreprenader och upphandling borde prövas systematiskt. Vår studie visar att de allmänna riktlinjerna inte har påverkat myndigheternas beteende i någon större utsträckning.

Andelen köpta tjänster från externa entreprenörer är oförändrat cirka 10 procent av förvaltningskostnaderna. De tjänster som köptes av externa entreprenörer

var till 70 procent upphandlade i konkurrens. Det innebär att endast cirka 7 procent av myndigheternas totala verksamhet upphandlades i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling. Något märkligt är att trots en fungerande konkurrensmarknad för stödtjänster var dessa i mindre utsträckning upphandlade i konkurrens än myndigheternas kärnverksamhet.

Vi konstaterar att det behövs tydliga politiska initiativ till att pröva upphandling i konkurrens för att öka andelen konkurrensutsatt verksamhet hos myndigheterna. Vidare finns ett behov av att identifiera vilka tjänster som är lämpade för upphandling. Kriterier för identifiering av lämpliga verksamheter är när uppgifterna har små kompetensmässiga samband mellan myndighets- och entreprenaduppgifter, när tjänsten går att precisera och när det finns en fungerande eller potentiell konkurrens.

Nuvarande redovisningssystem tar inte hänsyn till en ändamålsenlig redovisning



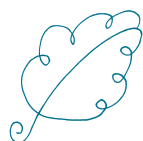
Redan i budgetpropositionen 1990/91 fastslog regeringen att den offentliga sektorn

måste utsättas för mer marknadslänkande förutsättningar. Entreprenader och upphandling borde prövas systematiskt.

av entreprenader eller tjänster. Detta försvårar möjligheten att ta fram information om volymen tjänster som upphandlas, särskilt om de ska fördelas på olika upphandlingsformer, t.ex. direktupphandling eller upphandling i konkurrens. Ett mer funktionellt redovisningssystem eller separat statistiksystem behövs för att kunna följa upp andelen tjänster som upphandlas i konkurrens.

Privatfinansiering genom partnerskap

PPP-projekt ger ett mervärde genom ökade incitament, nytänkande och utnyttjande av den privata sektorns kommersiella kompetens vid planering, utformning och erbjudande av offentliga tjänster inom anläggningsområdet. En effektiv riskfördelning av t.ex. byggförseningar, dolda fel eller ändringar i politiska beslut är viktig för att uppnå detta mervärde. Tanken är att risken ska fördelas till den part som har möjlighet att hantera dem till lägsta möjliga kostnad. Syftet är att överföra sådana risker som ger incitament till privata leverantörer att förbättra sitt utförande och sin service samt att skapa en affärsmässig flexibilitet i den offentliga sektorn. Fördelningen av risk och samtliga andra villkor och krav regleras i avtal som klargör ansvar och finansiella



PPP-projekt ger ett mervärde genom ökade incitament, nytänkande och utnyttjande av

den privata sektorns kommersiella kompetens vid planering, utformning och erbjudande av offentliga tjänster inom anläggningsområdet. En effektiv riskfördelning av t.ex. byggförseningar, dolda fel eller ändringar i politiska beslut är viktig för att uppnå detta mervärde.

rättigheter och skyldigheter.

Kostnadstäckningen för projektet sker antingen genom avgifter från användarna eller genom att det privata projektbolaget får ersättning direkt av staten baserad på användning och standard.

Det finns inga direkta hinder för den alternativa marknadslösningen PPP i Sverige vid infrastrukturinvesteringar förutom att väglagen bör anpassas. De fördelar som finns är att man får en högre effektivitet i form av lägre kostnader och bättre kvalitet. Effektivitetsvinsterna uppkommer över en längre kontraktperiod samtidigt som staten bättre kan styra och kontrollera projektets kostnader över tiden. PPP tvingar upphandlarna att ta ställning till projektets alla konsekvenser på ett tidigt stadium vilket i sin tur förlänger upphandlingens förberedelseperiod och kostnader. Detta gör att PPP lämpar sig bäst för stora projekt.

För att PPP-projekt ska leda till positiva resultat krävs att det finns ett starkt politiskt stöd för partnerskapslösningar och att möjligheten att tidigarelägga projekt inte överutnyttjas så att det framtida investeringsutrymmet fylls upp. Vidare krävs att jämförelser görs av kostnaderna för privata lån och de faktiska kostnaderna för statliga lån eller anslagsfinansiering. För att få ett konkurrenstryck med tillräckligt antal anbudsgivare ställs också krav på aktiva beställare före upphandlingen.

En anpassad PPP-modell för Sverige bör tas fram för att få en lämplig organisation för styrning och kontroll, en möjlighet för riksdagen att få inflytande och kontroll och en anpassning av ersättningssystemet till svenska trafikförhållanden.

Lantmäteriet

Genom Lantmäteriverkets verksamhet som både producent och förädlare av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation hämmas utvecklingen av en marknad för förädlad data.

Myndigheten är inte tillräckligt kundorienterad i sina kontakter med återförsäljarna. Vidare finns en rädsla hos de privata förädlingsföretagen för att beskriva idéer, potentiella produkter och pågående kundkontakter i sin relation till Lantmäteriverket som säljare av grunddata. Detta eftersom Lantmäteriverket samtidigt är en konkurrent. Denna rädsla gör att nya företag tvekar att etablera sig och utvecklingen av marknaden försvåras. Vi föreslår därför att myndighetens produktion av förädlad data avskiljs från myndighetens uppgift att beställa, förvalta och sälja grunddata. Vi föreslår också att myndigheten konkurrensutsätter all produktion av grunddata genom offentlig upphandling.

SMHI

Inom det meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska området krävs tillgång till grundläggande information för att kunna producera förädlade varor och tjänster. SMHI:s innehav och förvaltning av grundläggande information inom detta område ger företaget konkurrensfördelar vid försäljning av förädlade produkter. SMHI bör i stället koncentrera sig på att utveckla den grundläggande informationen och andra myndighetsuppgifter. Den kommersiella verksamheten bör successivt avvecklas. På så sätt kan en organisation för en konkurrensneutral tillgång till strategisk infrastruktur skapas för alla aktörer.

Postens ansvar på post- och betaltjänstmarknaderna

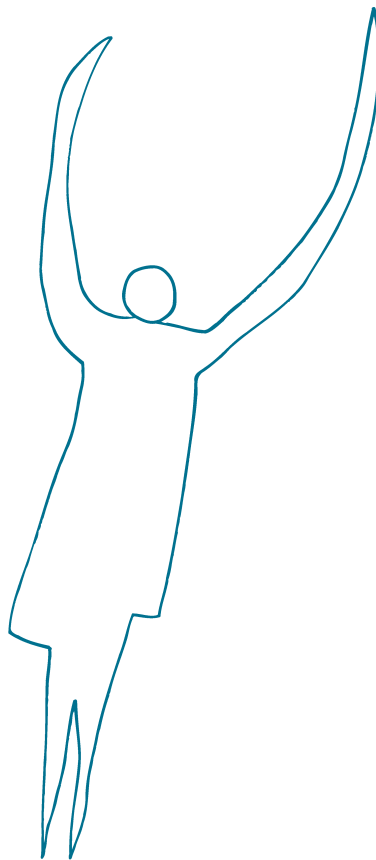
Studien visar på den konkurrensfördel som Posten AB har vid utförandet av den samhällsomfattande posttjänsten genom sitt rikstäckande distributionsnät. Genom att låta Posten behålla nätet vid bolagiseringen gavs små möjligheter för konkurrenter att erbjuda en rikstäckande befördran av t.ex. enstaka brev till ett konkurrenskraftigt pris. Vi föreslår att en utredning tillsätts som studerar vilka villkor som krävs för att den tidigare monopoli-

sten på en avreglerad postmarknad ska konkurrera på lika villkor som övriga postoperatörer på marknaden.

Övriga rapporter

I *Staten som kommersiell aktör* föreslår vi att krav bör ställas på offentlig upphandling vid myndighetsinterna köp och därigenom få en konkurrensutsättning av den egna produktionen. I *Bolagisering av uppdragsverksamheter* konstaterar vi att en av fördelarna av att bolagisera statlig affärsverksamhet är att myndigheterna inte längre kan direktupphandla från egen regiproduktion. I stället tvingas de upphandla tjänsterna i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling. Av rapporten *Målet är en effektiv och säker pensionsadministration* framgår att Statens Pensionsverks minskande verksamhet skulle kunna bedrivas effektivare efter en upphandling i konkurrens.

I *Hundskolan i Sollefteå AB* poängterar vi vikten av att staten understödjer en begynnande marknad genom offentlig upphandling av ett samhällsansvar. Rapporten om *Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?* redovisar de konkurrens- och marknadsproblem som uppkommer när kommunala bussföretag deltar i offentlig upphandling utanför kommunen och kommunen inte konkurrensutsätter bussföretagens verksamhet inom kommunen. Vi föreslår bl.a. därför en avveckling av kommunernas möjlighet att bedriva bussverksamhet utanför kommunen. I rapporten *Avregleringen av sex marknader* konstaterar vi att för att post, tele, el, järnväg, flyg och taxi ska bli fullt ut konkurrensutsatta krävs ett helt fritt in- och utträde vilket inte kan sägas vara fallet på någon av marknaderna idag. Inte heller kan producenter sägas agera helt fritt från varandra eller kan konsumenter obehindrat göra fria val bland alternativen på marknaden. För att uppnå detta krävs både bättre och mer ändamålsenliga marknadsregler och en effektivare tillsyn.



Vad hände sen?

Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn

I de förvaltningspolitiska riktlinjerna från 1997/98 klargjorde regeringen att många tjänster i de statliga myndigheterna som idag utförs i egen regi kan effektiviseras betydligt om de upphandlas i konkurrens. Bakgrunden till regeringens uttalanden är att andelen konkurrensupphandling än idag inte är så stor som den borde vara med tanke på de effektivitetsvinster som kan göras med hjälp av offentlig upphandling. Allmänna riktlinjer har inte påverkat

myndigheternas beteende utan behöver omsättas i mer direkta styrmedel och instruktioner i regleringsbrev. En bättre redovisning av offentlig upphandling för att bättre kunna följa upp upphandling i konkurrens har inte heller prioriterats av myndigheterna. Detta innebär att det även i framtiden blir svårt att urskilja andelen konkurrensupphandlade tjänster inom den offentliga sektorn.

Bristen på en effektiv tillsyn av den offentliga upphandlingen togs upp av **upphandlingskommittén** under 1999. Kommittén föreslog att en marknadsskadeavgift skulle kunna dömas ut i de fall myndigheter, kommuner och landsting inte följer upphandlingsreglerna. Tillsynsmyndigheten Nämnden för Offentlig upphandling har idag ingen möjlighet att ingripa vid exempelvis otillåten direktupphandling. Regeringen har inte tagit ställning i frågan och avvaktar i dagsläget (halvårsskiftet 2005) EU:s nya rättsmedelsdirektiv.



I de förvaltningspolitiska riktlinjerna från 1997/98 klargjorde regeringen att många tjänster i de statliga myndigheterna som idag utförs i egen regi kan effektiviseras betydligt om de upphandlas i konkurrens.



En föreslagen marknadsskadeavgift tar däremot inte hand om frågan när myndigheter, kommuner och landsting väljer att inte upphandla utan istället köper från den egna produktionen inom förvaltningen.

En föreslagen marknadsskadeavgift tar däremot inte hand om frågan när myndigheter, kommuner och landsting väljer att inte upphandla utan istället köper från den egna produktionen inom förvaltningen. Lagen om offentlig upphandling gäller nämligen endast köp mellan olika juridiska personer. Om myndigheten har produktion i egen regi finns således inget i lagen som säger att den statliga eller kommunala förvaltningen måste upphandla produktionen i konkurrens. I detta fall krävs att politikerna bättre styr förvaltningen för att uppnå eftertraktade effektivitetsvinster.

Privatfinansiering genom partnerskap

I en **departementspromemoria** från 2000 analyseras en utformning av framtida partnerskapslösningar. Arbetsgruppen föreslår att en särskild delegation under Näringsdepartementet tillsätts med ansvar för att utveckla modellen samt att tillsammans med Vägverket och Banverket förbereda tre upphandlingar av PPP-projekt. Projekten ska sedan utvärderas för att bedöma vilka effektivitetsvinster som kan erhållas i svenska projekt. Regeringen har fram tills idag (halvårsskiftet 2005) inte velat utveckla en svensk PPP-modell eller pröva nya PPP-projekt.

Lantmäteriet

Lantmäteriutredningen (2003) föreslog att delar av Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet skulle upphöra och att en tydligare resultatmässig åtskillnad skulle göras av resterande uppdragsverksamhet. Produktionen av grunddata skulle Lantmäteriverket själv få avgöra om man ville upphandla på marknaden eller köpa internt. **Regeringen** har i lantmäteripropositionen från september 2005 föreslagit att uppdragsverksamheten ska få en tydligare avgränsning och styrning från regeringens sida. Till exempel bör uppdrag som inte har anknytning till kärnverksamheten och uppdrag där det redan finns andra aktörer begränsas på sikt. Enligt regeringen är dock uppdragsverksamheten samtidigt viktig för att säkerställa tillgången till lantmäterianknutna tjänster av hög kvalitet i hela landet. Den bör därför få fortsätta utan ytterligare begränsningar.

SMHI

SMHI har från årsskiftet 2003 genomfört en omorganisation. Myndigheten anser därmed att såväl infrastrukturuppgifterna som uppdrags- och affärsverksamheten bättre har kunnat renodlas.

Postens ansvar på post- och betaltjänstmarknaderna

Post- och kassaserviceutredningen (2005) har haft till uppgift att göra en samhälls-ekonomisk analys av effekterna av avregleringen av postmarknaden. Utredningen har inte ansett det nödvändigt att föreslå inskränkningar i Postens ensamrätt till det rikstäckande distributionsnätet för att skapa konkurrensneutrala villkor.

I budgetpropositionen för 2006 har regeringen återigen betonat behovet av renodling och avgränsning av myndigheters kärnverksamhet. Samtidigt har riksdagen än en gång uppmärksammat frågan om lika konkurrensvillkor mellan privat och offentlig sektor och anmodat regeringen att återkomma med förslag till åtgärder för att lösa problemen.

Statskontoret arbetar på regeringens uppdrag med att på olika sätt främja utvecklingen av en effektiv offentlig sektor. Vi gör utredningar och rapporter till underlag för regeringens ställningstagande och beslut inom en rad politikområden.

I denna skrift presenteras Statskontorets arbete med konkurrensfrågor i offentlig sektor under senare år. Här sammanfattas resultatet av våra utredningar och rapporter inom detta område. Vi vill dela med oss av våra erfarenheter och hoppas att skriften ska vara till hjälp i det fortsatta omprövningsarbetet.



STATSKONTORET

Box 8110, 104 20 Stockholm
Fleminggatan 20
Tel 08-454 46 00. Fax 08-791 89 72
www.statskontoret.se