

Ekonomiskt mål för konkurrens- utsatt verksamhet

Regeringsuppdrag

MISSIV
DATUM
2003-06-19
ESV DNR
12-433/2003
HANDLÄGGARE
Ingalill Borild
PRESTATION
24126
ERT DATUM
ER BETECKNING



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på regeringens uppdrag utrett om det ekonomiska målet full kostnadstäckning för avgiftsbelagd verksamhet och tjänsteexport kan leda till konkurrenssnedvridningar i förhållande till privata aktörer samt om målet uppfyller eventuella EU-krav på området.

ESV anser inte att det ekonomiska målet full kostnadstäckning för statliga myndigheters avgiftsbelagda verksamheter leder till konkurrenssnedvridningar. ESV konstaterar att EG:s konkurrensrätt inte innehåller några särskilda bestämmelser om prissättning av avgiftsfinansierad offentlig verksamhet. ESV föreslår att full kostnadstäckning skall gälla som ekonomiskt mål även för tjänsteexport.

Uppdraget avrapporteras med bifogade rapport.

I detta ärende har generaldirektör Yvonne Gustafsson beslutat. Expert Ingalill Borild har varit föredragande. I handläggningen har också direktör Bengt Anderson, enhetschef Susanne Jansson samt utredarna Ingemar Eriksson och Malin Eriksson deltagit.

Yvonne Gustafsson

Ingalill Borild

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	3
1 INLEDNING.....	5
1.1 BAKGRUND.....	5
1.2 REGERINGENS UPPDRAG.....	5
1.3 GENOMFÖRANDE	5
1.4 AVGRÄNSNING.....	5
1.5 DISPOSITION.....	6
2 KONKURRENSUTSATT VERKSAMHET	7
2.1 VAD ÄR KONKURRENSUTSATT VERKSAMHET ?.....	7
2.2 FÖRVALTNINGSPOLITISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	8
2.3 OMFATTNING AV OCH PROBLEM MED STATLIG KONKURRENSUTSATT VERKSAMHET	9
Omfattningen av de statliga myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet är inte känd.....	9
Olika villkor för offentliga och privata aktörer.....	11
Anmälningar till Konkurrensrådet.....	12
3 FÖRFATTNINGSMÄSSIGA FÖRUTSÄTTNINGAR.....	14
3.1 REGERINGSFORMEN	14
3.2 LAG OM STATSBUDETEN	14
3.3 AVGIFTSFÖRORDNINGEN.....	14
3.4 KAPITALFÖRSÖRJNINGSFÖRORDNINGEN.....	15
3.4 FÖRSÄLJNING AV STATENS EGENDOM.....	16
3.6 KONKURRENSLAGEN.....	16
4 TJÄNSTEEXPORT.....	18
4.1 TJÄNSTEEXPORTFÖRORDNINGEN	18
ESV:s kommentar.....	19
4.2 INRIKTNING OCH OMFATTNING.....	19
Statligt förvaltningskunnande.....	20
Tekniska tjänster.....	20
Utbildning och andra konsultinsatser.....	21
Omfattning	21
5 EU-REGLER PÅ OMRÅDET	22
5.1 EU:S KONKURRENSREGLER.....	22
Översikt	22
Missbruk av dominerande ställning	22
Statsstödsregler	23
Full kostnadstäckning och EG-fördragets konkurrensregler.....	24
6 AVKASTNINGSKRAV OCH PRISSÄTTNING I NÄRINGSLIVET	26
6.1 UPPDRAGET	26
6.2 AVKASTNINGSKRAV OCH PRISSÄTTNING I TEORIN.....	26
6.3 AVKASTNINGSKRAV OCH PRISSÄTTNING I PRAKTIKEN.....	27
7 PRISSÄTTNING, AVKASTNINGSKRAV OCH VINSTMÅL I STATEN	29
7.1 DET EKONOMISKA MÅLET FULL KOSTNADSTÄCKNING.....	29
Vad är långsiktig självkostnad?	29
För vilken verksamhet gäller det ekonomiska målet?	29

Vilka kostnader skall ingå i avgiftsunderlaget?	30
7.2 ”AVKASTNINGSKRAV” INOM FULL KOSTNADSTÄCKNING FÖR STATEN.....	32
7.3 VINSTMÅL UTÖVER FULL KOSTNADSTÄCKNING FÖR STATEN.....	33
7.4 OVILLKORLIGT RESPEKTIVE VILLKORLIGT AVKASTNINGSKRAV.....	33
Ovillkorligt avkastningskrav	33
Villkorligt vinstkrav	34
8 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	35
8.1 EKONOMISKT MÅL.....	35
Slutsatser.....	35
Utgångspunkt	35
Konkurrensrådets bedömning.....	35
En jämförelse mellan full kostnadstäckning och avkastningskrav i näringslivet.....	36
Sammanfattande slutsatser.....	37
8.2 TJÄNSTEEXPORT	39
Förslag	39
Överväganden.....	39
REFERENSER	42
BILAGA 1	44
1 MOTIV FÖR OFFENTLIGA ÅTAGANDEN.....	44
2 OM AFFÄRSMÄSSIGHET OCH OLIKA GRUNDER FÖR PRISSÄTTNING.....	45
Affärsmässighet.....	45
Prissättning på företagsekonomiska resp. samhällsekonomiska grunder	47
Marknadsmässig prissättning	47
Marknadsbaserad prissättning.....	48
BILAGA 2	49
1 EG:S STATSSTÖDSREGLER.....	49
Grundregel.....	49
Undantag.....	49
Tillsyn enligt statsstödsreglerna.....	49
2 TRANSPARENSDIREKTIVET	50
Direktivets syfte och innehåll.....	50
Finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag	50
Separat redovisning av konkurrenskyddad och annan affärsverksamhet.....	51
Offentliga företag inom tillverkningsindustrin	52
3 PRINCIPEN OM DEN MARKNADSMÄSSIGE INVESTERAREN.....	52
När är ett kapitaltillskott förknippat med stöd?.....	52
Avkastning på kapital	54
Garantier.....	54
Lån	55
BILAGA 3	56
1 KOMMISSIONENS FÖRSLAG OM PRISSÄTTNING AV OFFENTLIG INFORMATION.....	56
ESV:s kommentar.....	57

SAMMANFATTNING

Regeringen har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att utreda om det ekonomiska målet full kostnadstäckning för avgiftsbelagd verksamhet och tjänsteexport kan leda till konkurrensnedvridningar i förhållande till privata aktörer samt om målet uppfyller eventuella EU-krav på området.

Statsmakterna har uttalat att två förutsättningar i princip skall vara uppfyllda för att konkurrensutsatt verksamhet skall bedrivas i myndighetsform. Det skall finnas ett samhällsintresse av att verksamheten bedrivs samtidigt som konkurrensen skall vara otillräcklig.¹ Det statliga åtagandet att bedriva en sådan verksamhet skall fortlöpande omprövas. Det ingår emellertid inte i uppdraget att pröva i vilken utsträckning staten skall bedriva konkurrensutsatt verksamhet.

ESV anser inte att det ekonomiska målet full kostnadstäckning leder till konkurrensnedvridning, eftersom målet innebär att verksamheten skall bära alla med denna förknippade direkta och indirekta kostnader inkl. statens kapitalkostnad och riskpålägg.

En statlig myndighet med avgiftsfinansierad verksamhet där avgifterna sätts i syfte att uppnå full kostnadstäckning kan inte anses ägna sig åt underpris-sättning enligt de kriterier som etablerats genom EG-domstolens rättspraxis.

Eftersom en myndighet inte får täcka underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten med anslag torde en statlig avgiftsfinansierad verksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål inte kunna anses åtnjuta statsstöd enligt artikel 87 i EG-fördraget.

ESV anser mot bakgrund av det som sagts ovan att ett generellt vinstkrav på statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet inte bör införas.

Till argumenten mot ett sådant vinstkrav hör:

- Ekonomiskt motiv saknas: Statens kostnader inkl. risk ingår i det ekonomiska målet full kostnadstäckning.
- Ett vinstmål, som är ett ändamålsenligt styrmedel i kommersiell verksamhet, kan i myndighetsverksamhet styra fel och ge myndigheten incitament att expandera sin avgiftsbelagda verksamhet när det gäller såväl konkurrensutsatta som icke konkurrensutsatta produkter.
- Om myndigheten i sin avgiftsättning åläggs att beakta lönsamheten i branschen i fråga uppstår vissa praktiska problem: dels identifiera branschen, dels uppskatta förväntad lönsamhet i denna.
- Ett generellt vinstkrav skulle innebära att det åligger myndigheten att för varje produkt/uppdrag avgöra om det finns några konkurrerande privata aktörer eller inte.

¹ Se prop. 1997/98:136, s. 35.

ESV antar att det i *enskilda fall* möjligen skulle kunna övervägas att införa ett krav på vinst utöver statens kostnader som ekonomiskt mål för en viss verksamhet, givet att samtliga produkter är konkurrensutsatta, t.ex. som en förberedelse för bolagisering av verksamheten. Det går emellertid inte att ange några generella kriterier för när detta skulle kunna vara lämpligt. Om ett sådant vinstkrav införs, anser ESV att det bör vara *villkorligt* utformat. Skulle ett *ovillkorligt* krav på vinst utöver full kostnadstäckning för staten införas för vissa myndigheter med konkurrensutsatt verksamhet skulle detta innebära en avsevärd konkurrensnackdel för myndigheterna i fråga, eftersom ovillkorliga vinstkrav inte torde förekomma på samma sätt i näringslivet.

Att en myndighets ledning i vissa fall ställer ett *internt* ”avkastningskrav” på en viss avgiftsbelagd verksamhet kan vara ett sätt att förbättra förutsättningarna att uppnå full kostnadstäckning i en riskfylld verksamhet. Ett sådant internt ”avkastningskrav”, t.ex. en viss procent av omsättningen, ryms inom det ekonomiska målet full kostnadstäckning.

Mot bakgrund av att ESV anser att det ekonomiska målet full kostnadstäckning inte leder till konkurrenssnedvridning, saknas argument för att behålla ett avvikande ekonomiskt mål, krav på lönsamhet, för tjänsteexportverksamhet. ESV föreslår därför att det ekonomiska målet för tjänsteexport ändras till krav på full kostnadstäckning.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Om inget annat ekonomiskt mål beslutats för statlig avgiftsbelagd verksamhet skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Detta framgår av 5 § första stycket avgiftsförordningen (1992:191). Enligt 3 § tjänsteexportförordningen (1992:192) skall dock tjänsteexportverksamhet bedrivas med krav på lönsamhet. I övrigt gäller i stort sett samma ekonomiadministrativa regelverk, t.ex. bestämmelser som rör hantering av över- och underskott, för verksamheten oavsett om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning eller krav på lönsamhet.

Det har i olika sammanhang hävdats att full kostnadstäckning kan leda till att konkurrensen snedvrids. För att skapa bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor skulle därför ett vinstkrav behöva åläggas konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter.

1.2 Regeringens uppdrag

I regleringsbrevet för år 2003 har regeringen mot denna bakgrund uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att utreda om full kostnadstäckning för avgiftsbelagd verksamhet och tjänsteexport kan leda till konkurrensnedvridningar i förhållande till privata aktörer samt om målet uppfyller eventuella EU-krav på området. Uppdraget skulle ha redovisats senast den 31 maj 2003. ESV har under hand kommit överens med företrädare för Finansdepartementet om att uppdraget skall redovisas senast den 27 juni 2003.

1.3 Genomförande

Det utredningsarbete som ligger till grund för denna rapport har genomförts bl.a. med hjälp av studier av betänkanden, propositioner och andra dokument. Dessutom har kontakter tagits med några företrädare för Regeringskansliet och andra myndigheter. Under hand har synpunkter inhämtats från professor Nils-Göran Olve samt ESV:s ekonomichefs- och kontrollerråd.

1.4 Avgränsning

Det ingår inte i uppdraget att pröva i vilken utsträckning staten skall bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Vidare behandlas inte i rapporten sådan konkurrensutsatt verksamhet som affärsverken eller de statliga bolagen bedriver. För dessa gäller inte det ekonomiska målet full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen. Inte heller diskuteras offentligtstatlig avgiftsbelagd verksamhet då denna bedrivs med ensamrätt inom landet.

1.5 Disposition

I kapitel 2 behandlas vissa frågor som rör statlig konkurrensutsatt verksamhet.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av författningsmässiga förutsättningar för statlig avgiftsbelagd verksamhet m.m.

Kapitel 4 inleds med en beskrivning av det ekonomiska målet för tjänsteexport. Därefter redogörs för tjänsteexportens inriktning och omfattning.

I kapitel 5 beskrivs vissa EU-regler som indirekt kan ha bäring på prissättningen i statliga myndigheters avgiftsfinansierade verksamhet.

Kapitel 6 behandlar kapitalkostnad, avkastningskrav och prissättning i svenskt näringsliv. Kapitlet bygger på en undersökning som konsultfirman TCG Cepro gjort på uppdrag av Konkurrensrådet².

I kapitel 7 diskuteras vad det ekonomiska målet full kostnadstäckning innebär. Dessutom diskuteras avkastningskrav och vinstmål för statliga myndigheter inom respektive utöver full kostnadstäckning för staten.

Kapitel 8 innehåller ESV:s överväganden, slutsatser och förslag.

I bilaga 1 redogörs för de teoretiska utgångspunkterna för statlig verksamhet inom marknadsekonomins ram samt en diskussion om innebörden av begrepp som affärsmässig och marknadsmässig.

I bilaga 2 behandlas närmare vissa aspekter av EG-fördragets regler om statsstöd.

I bilaga 3 redovisas Europeiska kommissionens förslag om prissättning av offentlig information.

² Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (dir. 1997:145).

2 KONKURRENSUTSATT VERKSAMHET

2.1 Vad är konkurrensutsatt verksamhet?

I detta sammanhang anser ESV, enkelt uttryckt, att statlig avgiftsbelagd verksamhet är konkurrensutsatt om det finns privata företag som tillhandahåller liknande, utbytbara produkter. Stöd för detta synsätt finns bl.a. i ett antal betänkanden.

Konkurrenslagen (1993:20) har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Propositionen (1992/93:56) Ny konkurrenslagstiftning utgör lagens förarbete. I propositionen sägs att effektiv konkurrens kan anses föreligga om antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering.

I Konkurrensrådets betänkande *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor* (SOU 2000:117) ges följande beskrivning av vad som kännetecknar konkurrensutsatt offentlig verksamhet:

”Det främsta kännetecknet för konkurrensutsatt verksamhet är att en konsument med avsikt att köpa en viss produkt har ett tydligt val mellan produkter från flera olika säljare, och att de produkter som säljarna erbjuder skall vara tillräckligt homogena för att vara utbytbara sinsemellan. Det räcker inte med en produktmässig utbytbarhet, produkterna måste också tillhöra samma geografiska marknad för att konkurrera med varandra. --- Även här uppkommer svåra definitionsproblem. Vissa produkter har en lokal eller regional geografisk marknad, medan andra har en nationell eller internationell karaktär. ---

Snäva marknadsavgränsningar leder till synsättet att få företag finns på varje marknad, kanske bara en enda monopolist. Väljs denna typ av avgränsning blir av naturliga skäl den offentliga sektorns konkurrensutsatta verksamhet mindre än om man väljer mer vida avgränsningar. När offentlig konkurrensutsatt verksamhet beskrivs används dock vanligen ett vidare synsätt: att all verksamhet är konkurrensutsatt som i huvudsak finansieras med avgifter eller priser och där det finns privata företag som tillhandahåller liknande produkter.”³

I Statskontorets rapport *Staten som kommersiell aktör* (2000:16) definieras statlig kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet enligt följande:

”Att mot ersättning tillhandahålla en viss produkt (vara eller tjänst) på en öppen marknad där det samtidigt finns andra aktörer som tillhandahåller samma typ av produkt. Produkterna behöver inte vara identiska utan det räcker att köparna uppfattar dessa som utbytbara med varandra. Uttrycket ”kommersiell” verksamhet, som normalt brukar betyda att verksamheten åtminstone på sikt skall leda till vinst, används här för all försäljning, således också för försäljning som sker utan något

³ SOU 2000:117, s. 25.

uttalat vinstsyfte. Detta motiveras av att även om myndigheters verksamhet inte har något vinstsyfte kommer den i vissa fall att konkurrera med försäljning av motsvarande produkter på en privat marknad. Begreppet statlig kommersiell verksamhet kan här ses som ett samlingsbegrepp för den konkurrensutsatta verksamhet som sker i statliga myndigheter, affärsverk och bolag.”⁴

2.2 Förvaltningspolitiska utgångspunkter

Frågan om lämpliga verksamhetsformer för den statliga förvaltningen behandlades av regering och riksdag i ett bredare sammanhang senast i samband med propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, KU31, rskr. 294).

Den huvudprincip som uttalas i propositionen är att statlig konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform om det inte finns särskilda skäl. För konkurrensutsatt verksamhet bör bolagsformen övervägas. Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort, är myndighetsformen lämpligast. Bedriver myndigheten affärsverksamhet, bör affärsverksamheten särskiljas. Detta kan ske genom en tydlig organisatorisk uppdelning inom myndigheten. Om affärsverksamheten dessutom är konkurrensutsatt, bör den normalt brytas ut ur myndigheten och bolagiseras.⁵

Vi kan alltså utgå från att om det finns tillräckligt många privata företag som ägnar sig åt en viss verksamhet så att samhällets behov täcks, skall den offentliga verksamheten avvecklas. Det sker också en ständig omprövning av det statliga åtagandet. Verksamheter läggs ner, ombildas till statliga bolag eller privatiseras.

ESV noterar att den konkurrensutsatta verksamhet som förekommer hos statliga myndigheter kan delas in i följande huvudkategorier:

- Samhället har behov av verksamheten och staten vill säkerställa att den bedrivs. Den konkurrensutsatta verksamheten har då en direkt koppling till ett samhällsintresse. Det kan röra sig om service till enskilda eller till ett kollektiv av enskilda medborgare. Exempel: uppdragsforskning, uppdragsutbildning, laboratorieundersökningar, viss djursjukvård, insatser för skoghållningen, tidningen Råd & Rön.
- I vissa fall tillhandahålls tjänster som bygger på vidareförädling av myndighetens speciella uppgifter inom ett visst område, t.ex. uppdragsverksamheten hos Statistiska centralbyrån, Lantmäteriverket (Metria), Patent- och registreringsverket, SMHI och Fiskeriverket.
- Biprodukter från en myndighets verksamhet, t.ex. försäljning på den öppna marknaden av jordbruksprodukter från Lantbruksuniversitetet.

⁴ Statskontoret 2000:16, s. 25.

⁵ Se prop. 1997/98:136, s. 35.

- Tillfälligt ledig kapacitet hos myndigheten, t.ex. uthyrning av konferenslokaler, utnyttjas vid försäljning av varor och tjänster med stöd av 4 § avgiftsförordningen.

Slutligen bör framhållas att det finns få verksamheter som myndigheter bedriver där alla produkter – varor eller tjänster – är konkurrensutsatta. I stället handlar det ofta om enstaka produkter eller produktgrupper eller en viss typ av konsultationer eller utbildning.

I bilaga 1 redogörs för de teoretiska utgångspunkterna för statlig verksamhet inom marknadsekonomin ram.

2.3 Omfattning av och problem med statlig konkurrensutsatt verksamhet

Omfattningen av de statliga myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet är inte känd

De flesta statliga myndigheter bedriver i större eller mindre omfattning någon form av uppdragsverksamhet, dvs. avgiftsbelagd verksamhet som inte kan betecknas som offentlighetsrättslig (avgifter som tas ut med stöd av lag). I regel handlar det om försäljning av frivilligt efterfrågade varor och tjänster enligt bemyndigande av regeringen. Till denna kategori kan man också räkna de avgifter som myndigheterna tar ut med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191). De sammanlagda avgiftsintäkterna som tas ut i dessa verksamheter uppgick år 2002 till knappt 42 miljarder kronor.⁶

Statliga myndigheters (exkl. affärsverk) intäkter av uppdragsverksamhet och 4 §-verksamhet år 2002

	Miljoner kr
Uppdragsverksamhet	39 130
4 §-verksamhet	2 411
Summa	41 541

Källa: *Avgifter 2002* (ESV 2003:15)

Avgiftsintäkterna från uppdragsverksamhet hänför sig i stor utsträckning till försvaret (FMV svarade för drygt 18 miljarder kronor). Andra myndigheter med omfattande uppdragsverksamhet är Vägverket, Statens fastighetsverk och Banverket. En betydande del av de avgifter som tas ut inom uppdragsverksamheten betalas av andra statliga myndigheter och är således interna inom "koncernen" staten. Det gäller särskilt inom försvaret där en s.k. beställar-/utförarmodell används.

⁶ ESV inhämtar årligen uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten i staten genom en enkät till samtliga statliga myndigheter. Uppgifterna för år 2002 finns redovisade i ESV:s publikation *Avgifter 2002* (ESV 2003:15).

Hur stor del av de statliga myndigheternas uppdragsverksamhet och 4 §-verksamhet som bedrivs i faktisk eller potentiell konkurrens med privata företag är inte känt. Detta kan för övrigt vara svårt att bedöma utan en närmare undersökning. Vissa skattningar har dock gjorts.

I en utredning som Riksrevisionsverket (RRV) utförde år 1997 på uppdrag av regeringen gjordes en uppskattning av storleken på den konkurrensutsatta delen av den statliga verksamheten. Av de totala intäkterna av uppdragsverksamhet i statliga myndigheter (exkl. affärsverken) budgetåret 1994/95 på ca 33 miljarder kronor bedömdes elva miljarder kronor hänföra sig till verksamhet som var ”i varierande grad” konkurrensutsatt. I denna kategori ingick bl.a. museer samt universitet och högskolor. Drygt tre miljarder kronor bedömdes utgöra intäkter av konkurrensutsatt verksamhet.⁷

Enligt Statskontorets bedömning uppgick år 1998 den totala omsättningen i konkurrensutsatt verksamhet till omkring 20 miljarder kronor för de statliga myndigheterna, varav affärsverken svarade för drygt 13 miljarder kronor.⁸ Detta skulle innebära att övriga statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamheter kan antas ha omsatt knappt sju miljarder kronor.

Transparensutredningen redovisar i sitt betänkande Införlivande av transparensdirektivet (SOU 2003:48) en uppdelning av myndigheter med hänsyn till om verksamheten kan betraktas som ”företag” i transparensdirektivets mening (se bilaga 2). Utredningen har identifierat sju myndigheter med ”relativt betydande konkurrensutsatt sektor”.⁹ Intäkterna av uppdragsverksamhet i dessa myndigheter uppgick till totalt ca 31 miljarder kronor år 2002.¹⁰

Av uppdragsintäkterna i nämnda sju myndigheter med ”relativt betydande konkurrensutsatt sektor” uppgick de totala intäkterna för externa uppdrag, dvs. exkl. de uppdrag som en statlig myndighet utför åt en annan statlig myndighet, till knappt sju miljarder kronor.

⁷ Se RRV 1997:61, s. 10.

⁸ Se Statskontoret 2000:16, s. 44.

⁹ Se SOU 2003:48, s. 214.

¹⁰ Se ESV 2003:15.

Uppdragsverksamhet vid myndigheter med relativt betydande konkurrensutsatt verksamhet exkl. universitet och högskolor år 2002¹¹

	Totalt ^a	Exkl. uppdrag inom staten	Slag av tjänster
	Milj. kr	Milj. kr	
Arbetsmarknadsverket	359	239	Arbetslivstjänster, Aske kursgård
Banverket	1 514	1 457	Entreprenadtjänster, teletjänster, elförsäljning
Fortifikationsverket	2 813	85	Uthyrning av lokaler och mark
Försvarets materielverk	18 356 ^b	222	Anskaffning, lednings- och driftstöd
Försvarsmakten	1 095	1 095	Verkstadsarbeten, transporttjänster, försäljning av reservmateriel
Kriminalvårdsstyrelsen	146	139	Produktion inom arbetsdrift
Lantmäteriverket	634	411	Uppdragsverksamhet, försäljning av grundläggande fastighets- och landskapsinformation
PRV	92	92	Försäljning av årsredovisningar
Riksantikvarieämbetet	201	80	Uppdragsarkeologi m.m.
Skogsvårdsorg.	321	145	Skogsvårdstjänster
Statens fastighetsverk	1 769	401	Uthyrning av mark och lokaler, skogsförvaltning, fastighetsskötsel
Statens jordbruksverk	269	260	Veterinärtjänster, vattenhushållning
Statens räddningsverk	210	121	Uppdragsutbildning m.m.
SCB	425	131	Statistiska undersökningar
SMHI	185	108	Prognos- och konsulttjänster
FOI	996	56	Uppdragsforskning
Vägverket	1 848	1 684	Entreprenadtjänster, konsulttjänster m.m.
Summa	31 233	6 725	

^a Uppdragsintäkter och intäkter enl. 4 § avgiftsförordningen (ESV 2003:15).

^b Varav 12 491 miljoner kronor avser anskaffning av försvarsmateriel.

Olika villkor för offentliga och privata aktörer

I propositionen (1999/2000:140) Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald framhålls att det finns skillnader mellan offentliga och privata aktörer som gör att de agerar på olika villkor:

”Kommuner, myndigheter och offentliga bolag har i många fall en klart *dominerande ställning* på den konkurrensutsatta marknaden eller på angränsande marknader med anknytning till denna. Dominansen kan ha uppkommit till följd av att man tidigare har haft en formell ensamrätt på att producera vissa varor och tjänster. Utöver att en myndighet har tilldelats särskilda uppgifter med *ensamrätt i sin offentliga funktion* kan den ha ett bestämmande inflytande över den konkurrensutsatta marknaden genom sin myndighetsutövning. Det finns en klar konkurrensfördel i det faktum att man är en myndighet eller har givits en ensamrätt att utföra vissa tjänster. Om myndigheten dessutom har

¹¹ SOU 2003:48, s. 214.

*myndighetsutövande funktioner som berör området där de konkurrerar föreligger en risk för att intressekonflikter kan uppstå. Uppdragsverksamhet som bedrivs tillsammans med myndighetsutövning ger myndigheten en särställning när det gäller att få uppdrag i den kommersiella delen av verksamheten”.*¹²

I propositionen sägs vidare:

”Ett annat konkurrensproblem rör det faktum att myndigheter ofta både har en *beställarfunktion* och en *utförarfunktion*. I vissa fall har man försökt att skilja på dessa roller genom att organisatoriskt dela myndigheten i en s.k. beställar-/utförarorganisation. Intressekonflikter och jävssituationer uppstår i samband med upphandling om myndigheten både agerar som beställare och anbudsgivare för ett uppdrag”.¹³

Konkurrensverket redovisar i sin rapport (2002:2) *Vårda och skapa konkurrens* ett antal konkurrensproblem som följer av de statliga myndigheternas uppdragsverksamhet. Enligt verkets bedömning har problemen främst drabbat små företag. Förutom de problem som anges ovan tar Konkurrensverket upp olika skäl till att konkurrensen mellan en statlig myndighet och ett privat företag inte kan ske på lika villkor. Hit hör de skilda finansieringsförutsättningarna och det förhållandet att en myndighet som regel har större trovärdighet hos kunderna än ett privat företag vid upphandling som rör leveranser under en lång tidsperiod. Vidare påpekas att vissa myndigheter förfogar över en strategisk eller nödvändig facilitet, t.ex. tekniska grunddata. Problemen rör bl.a. konkurrenternas tillgång till uppgifterna, priserna för uppdragsverksamheten och grunddata samt konkurrenternas beroende av myndigheten.¹⁴

Kommentar

ESV konstaterar att Konkurrensverket i sin rapport inte fört fram att det ekonomiska målet full kostnadstäckning för statliga myndigheters avgiftsbelagda verksamhet skulle utgöra ett konkurrensproblem.

Anmälningar till Konkurrensrådet

Konkurrensrådet¹⁵ är ett rådgivande organ som inrättats av regeringen för att behandla frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Rådet består av representanter från båda sektorerna. Till rådets uppgifter hör att belysa enskilda fall och försöka undanröja konkurrenskonflikter genom dialog och kontakter mellan parterna. Rådet har också till uppgift att nå en samsyn om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras. En bakgrund till inrättandet av rådet i slutet av år 1997 var att erfarenheterna visat att konkurrenslagen inte generellt är ett effektivt medel att komma till rätta med konkurrensproblem som uppstår i möten mellan offentliga och privata aktörer. Under åren 1998–2001 har Konkurrensverket till rådet överlämnat sammanlagt omkring 65 klagomålsärenden som rör

¹² Prop. 1999/2000:140, s. 111.

¹³ Prop. 1999/2000:140, s. 111.

¹⁴ Se Konkurrensverket 2002:2, s. 251 ff.

¹⁵ N 1997:08, dir. 1997:145.

problem mellan privata och offentliga aktörer.¹⁶ Från 1998 till mitten av juni 2003 har Konkurrensrådet, antingen direkt eller via Konkurrensverket, tagit emot 190 anmälningar, varav 22 avsåg statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet.

Anmälningar till Konkurrensrådet mot statliga myndigheter utom affärsverk avseende konkurrensutsatt verksamhet

År	Totalt antal anmälningar	Anmälningar avs. statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet
1998	47	4
1999	42	6
2000	44	6
2001	29	4
2002	16	2
2003 ^a	12	0
Totalt	190	22

^a T.o.m. 2003-06-12

¹⁶ Se Konkurrensverket 2002:2 s. 197.

3 FÖRFATTNINGSMÄSSIGA FÖRUTSÄTTNINGAR

En myndighet som bedriver uppdragsverksamhet omfattas av ett speciellt regelverk som har sin grund i regeringsformen och dess förarbeten. I detta kapitel redogörs översiktligt för de bestämmelser som direkt eller indirekt har bäring på det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Dessutom redovisas vissa regler som gäller vid försäljning av statlig egendom.

3.1 Regeringsformen

Kompetensfördelningen mellan riksdag och regering beträffande beslut om bl.a. avgifter (den s.k. avgiftsmakten) föreskrivs i 8 kap. regeringsformen (1974:152). Området behandlas i proposition (1973:90) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning och i proposition (1975:8) om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning.

Regeringen får genom förordning besluta om föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (8 kap.13 § punkt 2). Införande av avgifter för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster där avgifterna sätts i syfte att helt eller delvis täcka statens kostnader, beslutas således av regeringen. Hit hör således även konkurrensutsatt uppdragsverksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.

Av propositionen 1973:90¹⁷ framgår:

”När avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader, bör avgiftssättningen falla inom riksdagens kompetensområde.”

Detta torde innebära att riksdagen i ett sådant fall dels bör besluta om det ekonomiska målet, dels i förekommande fall bör bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om avgiften och medge att regeringen får överlåta åt myndighet rätten att bestämma avgiftens storlek.

3.2 Lag om statsbudgeten

Enligt 19 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om det ekonomiska målet innebär att intäkterna helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.

3.3 Avgiftsförordningen

I avgiftsförordningen (1992:191) stadfästs bl.a. regeringsformens bestämmelser om avgiftsmakten. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen. Avgiftsförordningen skall tillämpas om inte något annat följer

¹⁷ Prop. 1973:90, s. 218.

av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen, t.ex. myndighetens regleringsbrev.

I avgiftsförordningen finns ett generellt bemyndigande att med vissa begränsningar bedriva uppdragsverksamhet. Enligt 4 § får nämligen en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla vissa uppräknade varor och tjänster. Även tjänsteexport får bedrivas med stöd av denna paragraf. Varor och tjänster enligt 4 § får emellertid tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. ESV har i allmänna råd till 4 § definierat vad som bör anses vara verksamhet av mindre omfattning. Bestämmelserna i tjänsteexportförordningen (1992:192) gäller för statliga myndigheter som bedriver tjänsteexport oavsett om detta görs med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § eller med ett särskilt författningsmässigt stöd, t.ex. i myndighetens instruktion.

Enligt 5 § första stycket avgiftsförordningen skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås om inget annat ekonomiskt mål beslutats för verksamheten. Enligt 5 § andra stycket får myndigheten själv, för avgifter som tas ut enligt 4 §, inom ramen för full kostnadstäckning besluta om grunderna för avgiftssättningen. För tjänsteexportverksamhet gäller dock krav på lönsamhet enligt 3 § tjänsteexportförordningen.

En myndighet skall enligt 7 § första stycket avgiftsförordningen varje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut. ESV får med stöd av 7 § andra stycket medge undantag från samråds-skyldigheten.

3.4 Kapitalförsörjningsförordningen

Bestämmelserna i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) gäller för myndigheter under regeringen. Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen, t.ex. myndighetens regleringsbrev.

I förordningen finns bland annat bestämmelser om att anläggningstillgångar som används i verksamheten skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret, om inte annat följer av angivna paragrafer i förordningen. Vidare skall en myndighet som tilldelats ett räntekonto i Riksgäldskontoret använda detta för de medel som myndigheter disponerar i verksamheten. Myndighetens behov av rörelsekapital tillgodoses med en till räntekontot kopplad kredit.

Regeringen beslutar särskilt om det högsta beloppet för en myndighets lån (låneram) och krediter. Riksgäldskontoret skall fastställa ränta och andra villkor för ut- respektive inlåning på marknadsmässiga grunder.

I 23 § finns bestämmelser om hantering av över- och underskott:

”En myndighet som får disponera inkomster från en avgiftsbelagd verksamhet skall balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning.

Uppgår det ackumulerade överskottet till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, skall myndigheten till regeringen lämna ett förslag om hur hela överskottet skall disponeras. Har det uppkommit ett underskott i en avgiftsbelagd verksamhet och täcks detta inte av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, skall myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet skall täckas.”

Enligt ESV:s allmänna råd till 23 § gäller dessa bestämmelser för den avgiftsbelagda verksamheten sammantaget oavsett eventuell indelning av verksamheten, men bara i den mån myndigheten har rätt att disponera inkomsterna i verksamheten.

3.4 Försäljning av statens egendom

De hittills redovisade reglerna gäller inte för försäljning av statens egendom. För sådan försäljning gäller bland annat följande regelverk.

Enligt 24-34 §§ lagen om statsbudgeten får regeringen under angivna förutsättningar besluta om försäljning av statens egendom. Försäljningen skall genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. I förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom och förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom finns närmare bestämmelser om sådan försäljning. I 4 § förordningen 1996:1191 står: ”Förordningen gäller inte försäljning av frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.”

Lös egendom kan sägas omfatta all egendom, d.v.s. alla rättigheter av förmögenhetsnatur, som *inte* enligt jordabalken utgör *fast egendom*. Beredskapslager och överskottsmateriel är exempel på lös egendom.

Jordbruksprodukter produceras visserligen av en statlig myndighet, Sveriges lantbruksuniversitet, men utgör biprodukter i utbildningsverksamheten. Dessa produkter skulle alltså antagligen produceras även om det inte fanns någon extern efterfrågan. Man skulle möjligen av detta skäl kunna anse att även dylika produkter utgör lös egendom. Universitetet tillämpar marknadspriser vid försäljningen.

3.6 Konkurrenslagen

Myndigheter som bedriver konkurrensutsatt verksamhet måste även beakta bestämmelserna i konkurrenslagen (1993:20). Konkurrenslagen baseras på förbudsprincipen. Lagen anknyter materiellt till EG:s konkurrensregler och innehåller två principiella förbud mot:

- konkurrensbegränsande samarbete, och
- missbruk av dominerande ställning.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete riktar sig mot samarbete som omfattar sådana avtal eller överenskommelser mellan företag eller

beslut av sammanslutningar av företag som syftar till att begränsa konkurrensen eller som får sådana verkningar. Om samarbetet ändå har positiva effekter för konkurrensen kan, om vissa villkor är uppfyllda, undantag från förbudet efter ansökan i enskilda fall ges av Konkurrensverket. Vissa kategorier av avtal har också undantagits av regeringen genom s.k. gruppundantag i förordningsform.

Stat, landsting och kommuner torde anses vara företag i konkurrenslagens mening då de bedriver verksamhet av ekonomisk art som har viss omfattning och en viss grad av varaktighet. Till den del sådan verksamhet består i myndighetsutövning omfattas den inte av begreppet företag.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning gäller beteenden som innebär ett utnyttjande av dominerande ställning på ett sätt som skadar konkurrensen. Som exempel på beteenden som är särskilt allvarliga för konkurrensen nämns i lagen bl.a. att begränsa produktion och marknader. Det finns inte möjlighet till undantag från detta förbud.

Inom Regeringskansliet pågår en beredning av ett förslag till ändring av konkurrenslagen riktad mot konkurrenshämmande offentlig säljverksamhet.¹⁸ Enligt förslaget skall Marknadsdomstolen kunna förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att bedriva en ekonomisk verksamhet ”om detta är skadligt från allmän synpunkt och snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden” eller ”i något annat avseende hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens”.

En rådsförordning (EG) 2003/1 om modernisering av tillämpningen av konkurrensreglerna i art 81 och 82 har beslutats. Reformen syftar till att effektivisera tillämpningen av EG:s konkurrensregler. Förordningen innebär bl.a. att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och domstolar får en parallell behörighet med kommissionen i övervakningen av hur EG:s konkurrensregler följs. Förordningen med de nya reglerna kommer att träda i kraft den 1 maj 2004. Regeringen har tillsatt en utredning för att analysera vilka eventuella ändringar i det svenska regelverket som behöver göras med anledning av moderniseringsreformen.

¹⁸ Ds 2001:17

4 TJÄNSTEEXPORT

4.1 Tjänsteexportförordningen

Bestämmelserna i tjänsteexportförordningen (1991:192) gäller för statliga myndigheter som bedriver tjänsteexport med stöd av bemyndigande i 4 § avgiftsförordningen eller beslut som regeringen meddelat i det enskilda fallet.

Enligt 2 § får en myndighet, om det ligger inom ramen för myndighetens uppgift enligt lag, förordning eller instruktion, ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad. Innan myndigheten påbörjar marknadsföringen skall det departement till vilket myndigheten anses höra underrättas om tjänsteexportens innehåll och omfattning. Myndigheten skall enligt 3 § bedriva tjänsteexportverksamheten utifrån en fastlagd marknadsföringsstrategi och med krav på lönsamhet.

I en kommentar till 3 § anges enligt regeringens förordningsmotiv (1992:4) bland annat följande:

”Med lönsamhet avses att avgifterna skall beräknas på marknadsmässiga grunder så att minst full kostnadstäckning uppnås i verksamheten. Inkomster i verksamheten skall således minst täcka kostnaderna för verksamheten. Erfarenhetsmässigt är marknadsföring och anbudsgivning kostnader som inte alltid leder till inkomster i varje enskilt fall. Därför skall avgifterna sättas så att inkomsterna för antagna anbud också täcker kostnaderna för icke antagna anbud och marknadsföring.”¹⁹

I och med att tjänsteexportförordningen trädde i kraft den 1 juli 1992 upphörde förordning (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet att gälla. Lydelsen av 2 § förordningen 1981:673 var:

”Myndigheten bör inom sitt verksamhetsområde uppmärksamma och ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket för utländsk marknad marknadsföra sådana tjänster som myndigheten inte är förhindrad att tillhandahålla.

Myndigheten får sluta avtal med svensk eller utländsk kund angående utförande av tjänster som avses i första stycket. Sådana avtal bör slutas på affärsmässiga villkor. I samband därmed får myndigheten göra den upphandling som krävs.”

Propositionen (1980/81:171, NU 58, rskr. 426) om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m. låg till grund för förordningen 1981:673. I propositionen hänvisar föredraganden till betänkandet (SOU 1980:23) Statligt kunnande till salu.

”I utredningen förs ett resonemang om krav på lönsamhet i verksamheten. Utredningen anför bl.a. att statliga tjänsteexportörer bör prissätta sina tjänster med krav på full kostnadstäckning. För tjänsteexporterande myndigheter innebär detta att intäkterna från utlandsverksamheten skall täcka åtminstone kostnaderna inkl.

¹⁹ Förordningsmotiv 1992:4, s. 3.

kostnader för uppdrag som går med förlust. För verksamhet i bolagsform gäller sedvanliga företagsekonomiska lönsamhetskriterier, dvs. att efter normala principer lämna överskott i verksamheten. Om verksamheten bedrivs i ett bolag i anslutning till myndigheten bör lönsamhet krävas i bolagets verksamhet men däremot inte i myndighetens utlåning av personal och andra resurser till bolaget. Myndigheten bör dock få ersättning för de särkostnader som är förknippade med utlåningen. Kriterier härför bör beslutas från fall till fall i samband med bolagsbildningen. Jag delar i likhet med ett antal remissinstanser utredningens bedömning i denna fråga. Jag vill samtidigt framhålla att prissättningen av de statliga tjänsterna måste vara sådan att konkurrens med privata företag kan ske på så lika villkor som möjligt.”²⁰

ESV:s kommentar

ESV konstaterar att praxis när det gäller tolkningen av begreppet full kostnadstäckning utvecklats under åren. Tidigare förutsattes t.ex. att riskpåslag endast fick göras i den mån riskbedömningen var erfarenhetsmässigt grundad. Numera anses att ju större osäkerheten är, desto större säkerhetsmarginal/riskpåslag krävs det vid avgiftssättningen. Det är också självklart att avgifterna skall beräknas så att samtliga kostnader täcks, inkl. kostnader för marknadsföring och anbudsgivning (även icke antagna anbud). Det bör också påpekas att vid utlåning av personal och andra resurser till bolag eller andra myndigheter skall ersättningen beräknas med utgångspunkt i full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen om inte regeringen beslutat något annat.

4.2 Inriktning och omfattning

Tjänsteexport bedrivs inom eller utom landet på uppdrag av en avnämare i utlandet. Merparten av den statliga tjänsteexporten utförs av statliga bolag t.ex. Swedsurvey och SweRoad. Dessa lånar i viss utsträckning in personal från en statlig myndighet. Myndigheten redovisar i vissa fall även ersättningen för utlåningen som intäkter av tjänsteexport.

- Med hänsyn till finansiär kan följande typer av tjänsteexport urskiljas.
- Inom ramen för det svenska bilaterala biståndet (Sida)
 - Inom ramen för multilateralt utvecklingssamarbete (EU, FN, Världsbanken, OECD)
 - Övriga utländska uppdragsgivare

En statlig myndighet som bedriver tjänsteexport är ofta utsatt för konkurrens från svenska företag eller från utländska producenter av tjänsten i fråga. Konkurrenssituationen skiljer sig beroende på vilken typ av tjänst det gäller.

Exempel på typer av tjänster

- Förvaltningskunnande
- Tekniska tjänster
- Utbildning
- Andra konsultinsatser

²⁰ Prop. 1980/81:171, s. 9.

Statligt förvaltningskunnande

Enligt betänkandet (SOU 2000:27) Export av statligt förvaltningskunnande utgörs exporten av statligt förvaltningskunnande bland annat av verksamhet som

- har till syfte att utveckla den statliga förvaltningen i importlandet
- motiveras av ekonomiska eller andra slags politiska mål
- kan vara finansierad av importören eller med biståndsmedel
- inte är ett led i normalt internationellt kontaktarbete.²¹

När det gäller projekt som har formen av institutionssamarbete, t.ex. inom EU:s Phareprogram (s.k. twinning), är det inte fråga om tjänster som tillhandahålls på en öppen marknad. I stället möter de svenska myndigheterna konkurrens främst från sina utländska motsvarigheter. Det ekonomiska målet full kostnadstäckning är ett tämligen okänt begrepp för flertalet utländska myndigheter. Dessa kan därför ofta täcka en del av kostnaderna för projekten med anslag. Det förekommer i viss utsträckning att en svensk myndighet arbetar i ett twinningprojekt som underleverantör till en utländsk myndighet.

Det är sällsynt att en statlig myndighet utför tjänsteexportuppdrag som finansieras av Världsbanken. I den mån detta förekommer består konkurrensen till övervägande del av multinationella konsultföretag.

Konkurrensförhållandena är mer varierande när det gäller projekt som är finansierade av Sida. I betänkandet SOU 2000:27 konstaterar utredningen att de privata företagens export inom förvaltningsområdet i stor utsträckning rör sig inom samma slags områden som de statliga exportörernas. Det förekommer dock att statliga myndigheter får uppdrag från Sida utan att detta föregåtts av ett anbudsförfarande där även privata aktörer fått tillfälle att lämna anbud. Detta gäller enligt uppgift från Sida när landet i fråga särskilt begärt att få ta del av just det kunnande som en viss svensk statlig myndighet besitter.

På senare tid har svenska myndigheter noterat en ökande efterfrågan från utlandet på dataprogram och system som utvecklats för statliga förvaltningsändamål. Sådan försäljning sker ofta i någon form av samarbete med en privat IT-konsult.

Tekniska tjänster

Export i form av tekniska tjänster bedrivs numera i mycket begränsad utsträckning av statliga myndigheter i egen regi. Ett exempel är Banverket som utfört arbete med en bangårdsombyggnad i Norge.

Tekniska tjänster åt en utländsk uppdragsgivare avser t.ex. olika typer av laboratorieundersökningar. Verksamheten bedrivs huvudsakligen inom

²¹ Se SOU 2000:27, s. 26.

Sverige. Exempelvis utför Totalförsvarets forskningsinstitut vindtunnelprov på uppdrag av utländska regeringar eller företag.

I ett globalt perspektiv är tekniska tjänster så gott som alltid konkurrensutsatta. Inom landet möter myndigheterna en varierande grad av konkurrens.

Utbildning och andra konsultinsatser

Det finns naturligtvis ingen tydlig gräns mellan å ena sidan export av utbildning eller andra konsultinsatser och å andra sidan export av förvaltningskunnande eller tekniska tjänster. Utmärkande för utbildningstjänster är emellertid att verksamheten ofta bedrivs inom Sverige.

Konkurrenter står att finna både inom och utom landet i form av offentliga och privata utbildningsorgan eller konsultföretag.

Omfattning

Enligt uppgifter i ESV:s publikation Avgifter 2002 redovisar 34 statliga myndigheter intäkter av tjänsteexport till ett sammanlagt värde av 484 miljoner kronor. Av dessa intäkter härrör 35 procent från andra statliga myndigheter, främst Sida.²²

²² ESV 2003:15, s. 18.

5 EU-REGLER PÅ OMRÅDET

5.1 EU:s konkurrensregler

Översikt

EU:s konkurrensrätt syftar till att underlätta den ekonomiska integrationen mellan medlemsstaterna genom att skapa effektiva konkurrensvillkor på den gemensamma marknaden. De grundläggande reglerna finns i artiklarna 81-93 i EG-fördraget.

Regelverket gäller all konkurrensutsatt verksamhet av betydelse för handeln inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), oavsett om den bedrivs i privat eller offentlig regi och oavsett organisationsform. I artikel 86 sägs explicit att medlemsstaterna ”beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda exklusiva rättigheter” inte får vidta några åtgärder som strider mot fördraget, ”i synnerhet reglerna i artiklarna 12 samt 81-89”. Konkurrensreglerna gäller även ”företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol” såvida detta inte ”rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.”

Ett ”företag” enligt EG:s rättspraxis är varje enhet som bedriver ”ekonomisk verksamhet”, dvs. som bjuder ut varor eller tjänster på en marknad, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. Det spelar inte heller någon roll om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte.

Ett ”offentligt företag” är varje företag som det offentliga direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande över genom ägarskap, finansiell medverkan eller på annat sätt. Även ”ekonomisk verksamhet” som bedrivs av en myndighet betraktas i detta sammanhang som ett ”företag”. Som ”ekonomisk verksamhet” räknas inte myndighetsutövning eller förvaltningsuppgifter som inte är av ”ekonomisk eller kommersiell natur”.²³

En förutsättning för att EG-fördragets regelverk skall vara tillämpligt är att handeln inom EES påverkas på ett märkbart sätt, antingen faktiskt eller potentiellt.

De delar av EU:s konkurrensrätt som framförallt har bäring på prissättning av statlig avgiftsfinansierad verksamhet är förbudet mot missbruk av dominerande ställning samt regler om offentligt stöd till företag.

Missbruk av dominerande ställning

Missbruk av dominerande ställning kan t.ex. innebära att ett företag i kraft av sin marknadsposition påtvingar någon oskäligen affärsvillkor eller

²³ För en utförligare diskussion om begreppet ”företag” se SOU 2003:48, s. 60 ff.

orättmätigt gynnar vissa handelspartner på andras bekostnad. Sådant missbruk är enligt artikel 82 i EG-fördraget oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Motsvarande förbud finns i 19 § konkurrenslagen (1993:20).

En form av missbruk av dominerande ställning är underprissättning ("predatory pricing"). Underprissättning innebär att ett företag i syfte att tränga ut konkurrenter från marknaden eller hindra tillträde för potentiella konkurrenter sänker priset på en viss produkt till en nivå som är lägre än vad som krävs för att företaget skall kunna täcka sina kostnader och ge en rimlig vinst.

Genom ett avgörande av EG-domstolen (mål 62/86 AKZO Chemie BV mot Kommissionen) har en praxis etablerats för vad som skall bedömas som underprissättning. Domstolen fann att missbruk av dominerande ställning är för handen när ett dominerande företag försöker eliminera en konkurrent genom att sätta ett pris som är lägre än den rörliga styckkostnaden. Även ett pris som är högre än den rörliga styckkostnaden, men lägre än den totala styckkostnaden (summan av rörlig och fast styckkostnad) anses vara missbruk av dominerande ställning när det ingår i en plan som har till syfte att eliminera en konkurrent. Sådana priser kan nämligen enligt domstolen tvinga bort företag från marknaden som kanske är lika effektiva som det dominerande företaget, men som på grund av sin svagare ekonomiska ställning är ur stånd att motstå sådan konkurrens.²⁴

Statsstödsregler

Enligt artikel 87.1 i EG-fördraget är allt slags "stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel" som snedvrider eller riskerar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och som påverkar handeln mellan medlemstaterna oförenligt med den gemensamma marknaden såvida inget annat föreskrivs i fördraget.

Begreppet "stöd" omfattar alla insatser av ekonomisk natur som innebär fördelar för enskilda företag eller branscher. Några exempel är bidrag, lån med fördelaktiga villkor, garantier och skattelättnader. Observera att förbudet bara gäller selektivt stöd, dvs. åtgärder "som gynnar vissa företag eller viss produktion". Som selektivt räknas även stöd som ges till samtliga företag i en viss region. Med "stöd som ges av en medlemsstat" menas allt offentligt stöd, antingen det lämnas av statliga, regionala eller lokala myndigheter.

Från grundregeln finns vissa undantag. Sålunda är bl.a. insatser av "social karaktär" till enskilda konsumenter och "stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser", förenliga med den gemensamma marknaden (artikel 87.2). Vidare kan vissa former av stöd anses vara förenliga med den gemensamma marknaden, bl.a. stöd som

²⁴ Prop. 1992/93:56, s. 87.

syftar till att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner med extremt låg levnadsstandard och stöd för att genomföra ”viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi” (artikel 87.3).

EU-kommissionen har till uppgift att ”i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska” alla befintliga stödprogram för att säkerställa att dessa inte tillämpas på ett sätt som strider mot fördraget (artikel 88.1). Vidare skall alla planer på att vidta nya eller ändra befintliga stödåtgärder anmälas till kommissionen i förväg i så god tid att denna kan yttra sig över om förslagen kan anses vara fördragsenliga eller ej (artikel 87.3). Om kommissionen finner att en stödåtgärd strider mot fördraget skall den besluta att stödåtgärden ändras eller upphävs.

För att kommissionen skall kunna sköta sin tillsynsuppgift på ett effektivt sätt måste medlemsstaterna, i enlighet med det s.k. transparensdirektivet, bl.a. redovisa de medel som i olika former tillförs offentliga företag och företag som i enlighet med artikel 86 i EG-fördraget beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter eller som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Vidare har en rad direktiv och meddelanden från kommissionen utfärdats rörande tillämpningen av artikel 87, bl.a. när det gäller kriterier för att bedöma om en statlig åtgärd skall betraktas som ett stöd. I bilaga 2 beskrivs närmare innehållet i transparensdirektivet samt vissa principer som kommissionen tillämpar för att avgöra huruvida statliga tillskott av medel till en verksamhet skall anses falla under artikel 87.

Full kostnadstäckning och EG-fördragets konkurrensregler

En statlig avgiftsfinansierad verksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål kan inte anklagas för att ägna sig åt underprissättning enligt de kriterier som etablerats genom EG-domstolens rättspraxis. För övrigt finns knappast något skäl för en statlig myndighet att uppsåtligt missbruka en dominerande ställning på det sätt som förutsätts i regelverket, såvida inte myndigheten har ett explicit vinstkrav.²⁵

ESV:s tolkning

En statlig avgiftsfinansierad verksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål torde inte heller kunna anses åtnjuta statsstöd enligt artikel 87 i EG-fördraget, så länge verksamheten belastas med alla relevanta kostnader. Om däremot staten skulle skjuta till anslagsmedel för att t.ex. täcka ett ackumulerat underskott i verksamheten skulle detta av allt att döma ses som ett stöd, som skulle kunna vara oförenligt med den gemensamma marknaden om det hotade att snedvrیدا konkurrensen inom EES.

Anmälan till Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen har mottagit klagomål på de mättnings- och kartografitjänster som Lantmäteriverket bedriver inom division Metria. Den klagande anser att Metria har fördelar som kan jämföras med subventioner

²⁵ Se SOU 2000:117, s. 41 f.

genom att Lantmäteriverket bär vissa administrativa kostnader som konkurrenter måste fakturera sina kunder. Skrivelser i ärendet utväxlades mellan kommissionen och den svenska regeringen under våren 1999. Kommissionen begärde information om bl.a. Metrias organisatoriska ställning, anbudsförfaranden, principer för fördelning av samkostnader, grunder för beräkning av timkostnader och former för riskfinansiering. I skrivelserna från regeringen till kommissionen framhölls bl.a. att Metria är en division inom Lantmäteriverket, att Metrias avgifter enligt avgiftsförordningen (1992:191) baseras på självkostnadsprincipen, att samkostnader fördelas med hjälp av persondagar på de resultatområden som Metria arbetar inom, att flertalet avgifter bestäms av Lantmäteriverkets styrelse och publiceras som föreskrifter i Lantmäteriverkets författningssamling, att principerna för prissättning inte påverkas av om kunden är extern eller intern (dvs. en division inom Lantmäteriverket), att alla kostnader i Metrias verksamhet belastar divisionens resultaträkning och att överskott eller underskott balanseras i nästa års räkning i enlighet med bestämmelserna i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

Kommissionen har ännu inte fattat något beslut i ärendet.

Kommissionens förslag om prissättning av offentlig information

I bilaga 3 redovisas ett förslag, som Europeiska kommissionen tagit fram, till Europaparlamentets och Rådets direktiv om vidareutnyttjande och kommersialisering av information från den offentliga sektorn. Förslaget innebär bland annat att det skall finnas en övre gräns för avgifterna eftersom alla oskäligen priser måste undvikas. Myndigheterna bör ha möjlighet att ta ut lägre avgifter eller inga alls. Se vidare bilaga 3 ESV:s kommentar till förslaget.

6 AVKASTNINGSKRAV OCH PRISSÄTTNING I NÄRINGSLIVET

6.1 Uppdraget

Konsultfirman TCG Cepro har på Konkurrensrådets uppdrag undersökt på vilket sätt avkastningskrav används i svenska företag. Med avkastningskrav menas internt ställda krav på verksamhetens lönsamhet. I uppdraget ingick att besvara tre övergripande frågor:

- Vad är ett avkastningskrav?
- Hur varierar avkastningskrav mellan olika branscher och under olika faser i konjunkturcykeln?
- Hur konstrueras och används avkastningskrav som instrument för ekonomistyrning i mindre företag?

Undersökningen baseras på litteraturstudier samt intervjuer med ett tjugotal företag och representanter för branschorganisationer. Här lämnas en sammanfattning av vad konsulterna har att säga om avkastningskrav och prissättning.²⁶

6.2 Avkastningskrav och prissättning i teorin

Det finns i princip två sätt för finansörer att skjuta till kapital till ett företag, nämligen i form av lån eller eget kapital (riskkapital). En genomsnittlig kapitalkostnad kan beräknas genom att väga samman ”ägarnas bedömda avkastningskrav med låneräntan” (WACC = weighted average cost of capital) där andelen lån respektive eget kapital av det totala kapitalet används som vikter. Ägarna förutsätts kräva en avkastning som motsvarar riskfri ränta plus en riskpremie, som är bransch- eller verksamhetsberoende.

Avkastningskrav uppträder huvudsakligen i tre situationer:

- Investeringsbeslut
- Produktkalkyler
- Avkastningsmål för affärsenheter

Vid *investeringsbeslut* kommer avkastningskrav till uttryck i kalkylräntan. Den bör spegla avkastningskravet för den verksamhet i vilket investeringsobjektet skall användas. I praktiken används dock ofta enkla tumregler, t.ex. att investeringen skall vara betald efter ett visst antal år (pay-off tid). Kalkylräntan blir då implicit.

I *produktkalkyler* ingår avkastningskrav som en kostnad. *Enhetliga principer för självkostnadskalkylering* (1937) rekommenderar att man i en

²⁶ Olve, Nils -Göran m.fl., *Kapitalkostnad, avkastningskrav och prissättning i svenskt näringsliv* (TCG Cepro, februari 2002).

självkostnadskalkyl som omkostnader tar med såväl avskrivningar som ränta på kapital. Kapitalkostnaderna avser både fasta anläggningar och lager (insatsvaror, varor i arbete och färdigvaror). Utöver självkostnaden kan dock ytterligare vinstpålägg göras: ”I en klassisk svensk självkostnadskalkyl bör vi alltså leta efter avkastningskrav i form av både ’kalkylmässig ränta på kapital’ och ’vinstpålägg’”.²⁷

Självkostnadskalkyl enligt *Enhetliga principer för självkostnadskalkylering* (1937):

+	Direkt material
+	Materialomkostnader (OM-pålägg)
+	Direkt lön
+	Tillverkningsomkostnader
+	Speciella direkta kostnader
=	Tillverkningskostnader
+	Försäljnings- och administrationskostnader
=	Självkostnad
+	Vinstpålägg
=	Kalkylerat pris

Avkastningsmål för affärsenheter är ett medel för intern styrning i koncerner och avser hela det kapital som koncernen ställer till förfogande (sysselsatt kapital). Målet är att varje verksamhet över en konjunkturcykel skall visa vinster som minst motsvarar avkastningskravet. Inom ramen för budgetarbetet i företagen fördelas kapital till de mest lönsamma användningarna. I verksamheter där kapital inte uppfattas som en avgörande knapp resurs anges avkastningsmål i termer av andra mått än kapital, t.ex. vinstmarginal på försäljning.

Vid intern styrning inom företag gör man normalt ingen skillnad på lånat respektive eget kapital. Den vägda kapitalkostnaden tillämpad på *sysselsatt kapital* är sålunda ”lämplig som norm för vilken avkastningen bör vara” i alla tre ovan nämnda situationer.²⁸

I den ekonomiska litteraturen finns en diskussion om hur avkastningskrav bör utformas för att fungera på ett effektivt sätt som instrument för ekonomistyrningen i företag. I stället för lånekostnad och ägares avkastningskrav kan de utgå från andra användningar av företagets kapital, dvs. alternativkostnaden för kapitalet.

6.3 Avkastningskrav och prissättning i praktiken

Empiriska undersökningar tyder enligt konsultrapporten på att skillnaden är stor mellan teori och praktik när det gäller användning av avkastningskrav i priskalkyler.

²⁷ Ibid., s. 14.

²⁸ Ibid., s. 61.

”Få företag arbetar operativt med kalkylen för prissättning och uppföljning som teorin föreslår. Även bland större företag i den investeringstunga verkstadsindustrin har kanske bara hälften med kalkylmässig ränta i produktkalkyler, och vilken betydelse dessa sedan har för prissättningen är svårt att bedöma”.²⁹

Enligt amerikanska studier har ”marknadsbaserad prissättning blivit allt vanligare”. Priserna bestäms då inte i första hand med utgångspunkt från vad produkterna kostar att framställa, utan på vad kunden är villig att betala. Detta tyder på att ”lönsamhetsbedömningen inte primärt sker på produktnivå utan snarare på [affärs-] enhetsnivå”.³⁰

Intervjuer med företag och näringslivsorganisationer tyder på att det endast i ”mycket få företag” finns en ”tydlig länk via kalkyler till prissättning” även om ”särskilt de större och mer mogna företagen gör kostnadskalkyler inför affärer”. Detta beror i många fall på ”komplicerade situationer runt affärer”, eller på att företagen – särskilt de mindre – helt enkelt ”uppfattar att de får ta de priser de kan få. Då blir det snarare i samband med framtidssatsningar, dvs. i investeringsbedömningen, som man formulerar mål för avkastningen”.³¹

Avkastningskrav i produktkalkyler och vid prissättning används:

”[...] främst när företag själva kan bestämma sina priser på grund av att de har mer eller mindre unika produkter eller stark ställning på marknaden [...] Men även när man sätter pris efter ’vad marknaden tål’ så inser givetvis företagaren att tillfredsställande resultat för enheten (och avkastning på gjorda investeringar) förutsätter priser som mer än väl täcker alla kostnader. I normal ’prispolitik’ ingår dock betydande inslag av ’korssubventionering’ mellan produkter [...] Både över produktens livscykel och mellan olika varianter sker en anpassning baserad på kundens betalningsvilja, konkurrens och marknadssituation.”³²

Användning av ”kalkylmässig ränta som en kostnad” vid kalkylering verkar vara rätt ovanligt.

”Att man måste ta betalt för kapitalkostnader är man med på, men det är snarare företagets eller enhetens vinstmål man tänker på. Vid prissättning är det marknaden som styr. I den mån man tänkt på hur hög avkastning som behövs så utgår man från lånekostnaden och vill ha ’mer än bankränta’ på den egna kapitalinsatsen, eller är medveten om [att] externa ägare begär det”.³³

²⁹ Ibid., s. 61.

³⁰ Ibid., s. 30.

³¹ Ibid., s. 58

³² Ibid., s. 31 f.

³³ Ibid., s. 61 f.

7 PRISSÄTTNING, AVKASTNINGSKRAV OCH VINSTMÅL I STATEN

7.1 Det ekonomiska målet full kostnadstäckning

Med ekonomiskt mål avses att statsmakterna bestämmer hur stor andel av kostnaderna för en viss verksamhet som skall täckas av avgiftsintäkter. Enligt 5 § avgiftsförordningen skall full kostnadstäckning normalt gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Om ett annat ekonomiskt mål skall gälla, t.ex. en lägre kostnadstäckningsgrad än full kostnadstäckning, skall regeringen besluta särskilt om detta. För tjänsteexport gäller krav på lönsamhet.

Vad är långsiktig självkostnad?

Det ekonomiska målet full kostnadstäckning innebär att myndigheten skall sätta avgifterna så att den långsiktiga självkostnaden täcks vid en normalvolym. Detta innebär att avgifterna skall sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt för- enade kostnader.³⁴ Anledningen till att det är den *långsiktiga* självkostnaden som skall täckas är att myndigheten inte skall behöva ändra priset om volymen tillfälligt går upp eller ner. Den långsiktiga självkostnaden täcks alltså om verksamheten t.ex. uppvisar överskott ett år och påföljande år ungefär lika stort underskott. Enligt ESV bör språngvisa höjningar och sänkningar av avgiften undvikas och en jämn avgiftsutveckling eftersträvas.

För vissa typer av verksamheter beräknas full kostnadstäckning för en längre period. Ett exempel är avgift för utfärdande av utbyteskörkort. Införandet av en ny typ av körkort med tioårig giltighetstid innebar att körkortsutbytena blev omfattande de första åren för att därefter sjunka till betydligt lägre volymer. De överskott som uppkommer de första åren används för att täcka efterföljande års underskott. Avgiften sätts följaktligen med sikte på att full kostnadstäckning skall uppnås mot slutet av tioårsperioden. I och med att avgiften beräknas så att den motsvarar den genomsnittliga självkostnaden under tioårsperioden blir avgiften mer rättvis än vad som varit fallet om avgiften inför varje år ändrats med hänsyn till den beräknade styckkostnaden under det året.

För vilken verksamhet gäller det ekonomiska målet?

Full kostnadstäckning gäller för respektive avgiftsbelagd verksamhet. Med ”avgiftsbelagd verksamhet” avses normalt den indelning som finns i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Avgörande för hur verksamheten skall vara indelad är statsmakternas behov av information om hur det ekonomiska målet uppfylls för en viss verksamhet, eftersom myndigheterna skall särredovisa avgiftsbelagd verksamhet

³⁴ ESV:s föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

enligt den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet³⁵. Anslagsfinansierad verksamhet, offentlig-rättslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet skall redovisas åtskilda. Om och i så fall hur uppdragsverksamhet skall indelas beror framför allt på om det är fråga om olika slag av uppdragsverksamhet.

En myndighet som bedriver avgiftsbelagd verksamhet av olika slag behöver ofta för sin interna styrning dela in verksamheten på en mer detaljerad nivå än vad som krävs för den externa redovisningen. Denna indelning brukar ESV benämna avgiftsområden³⁶. Ett avgiftsområde kan bestå av en eller flera produkter eller produktgrupper. Indelningen i avgiftsområden syftar alltså till att myndigheten utifrån sina behov skall skapa bättre förutsättningar för en god styrning och uppföljning av de olika verksamheterna. Intäkter och kostnader kan t.ex. sorteras efter kundgrupp om det är olika produkter som efterfrågas. En indelning per kundgrupp kan göra det lättare att stämma av att varje kundgrupp betalar alla kostnader som gruppen orsakar.

Kraven från statsmakterna innebär alltså att full kostnadstäckning skall uppnås för respektive avgiftsbelagd verksamhet som finns angiven i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet. I en kalkyl-situation, när myndigheten skall beräkna vilket pris som t.ex. skall begäras för ett enskilt uppdrag, baseras priset normalt på en beräknad självkostnad (timkostnad x beräknat antal timmar för att utföra uppdraget, inklusive vid behov en säkerhetsmarginal, eventuellt i form av ett procentuellt riskpåslag), i syfte att uppnå full kostnadstäckning för verksamheten i fråga.

Vilka kostnader skall ingå i avgiftsunderlaget?

Ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning förutsätter att det är möjligt att identifiera alla relevanta kostnader som en viss avgiftsbelagd verksamhet orsakar. För en myndighet som är helt avgiftsfinansierad måste naturligtvis alla myndighetens kostnader medräknas i avgiftsunderlaget och fördelas på ett rättvisande sätt mellan de olika avgiftsbelagda verksamheter som myndigheten bedriver. För en myndighet som är både anslags- och avgiftsfinansierad handlar det om att dels identifiera vilka direkta kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten orsakar, dels bestämma hur de indirekta (gemensamma) kostnaderna skall fördelas på respektive verksamhet.

Exempel på kostnader som i sin helhet skall föras till den avgiftsbelagda verksamheten är kostnader för marknadsföring, anbudsgivning och samråd med ESV.

Kapitalkostnader är ofta en gemensam kostnad. För att statens räntekostnader för upplåning skall föras ut på de verksamheter där kostnaderna uppstår används i huvudsak två finansieringsmodeller. För det första

³⁵ ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁶ Se ESV 2001:11, s. 16.

tillgodoses myndighetens behov av rörelsekapital genom en kredit kopplad till ett räntekonto hos Riksgäldskontoret. För det andra finansieras utgifter för investeringar av anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret. Kostnaderna för räntor och avskrivningar på anläggningstillgångar som används i avgiftsfinansierad verksamhet skall således räknas med i avgiftsunderlaget.

Övriga gemensamma kostnader kan t.ex. vara kostnader för ledning, administration på olika nivåer, utbildning, bibliotek, lokaler och telefon. Oftast är det inga problem att, med stöd av relevanta fördelningsnycklar, fördela dessa kostnader mellan en myndighets anslagsfinansierade och avgiftsfinansierade verksamheter – i varje fall inte om myndigheten använder tidredovisning för att fördela lönekostnaderna på olika slag av verksamheter. Vissa kostnader kräver dock en hel del analys innan man vet om de skall belasta den avgiftsfinansierade verksamheten eller ej. Till exempel skall en myndighet som bedriver anslagsfinansierad verksamhet som omfattar remisser, EU-arbete, arbete med föreskrifter och allmänna råd etc. normalt inte ta med en andel av kostnaderna för sådant arbete vid beräkning av avgifter som tas ut i uppdragsverksamhet.

Men en myndighet som bara bedriver avgiftsbelagd verksamhet måste naturligtvis beräkna avgifterna så att kostnaden för eventuellt arbete med remisser, EU etc. täcks.

I full kostnadstäckning ligger också att myndigheten efter att ha gjort en riskbedömning skall göra ett påslag så att avgiften beräknas så att även sådana förluster täcks som kan uppstå till följd av t.ex. uteblivna betalningar eller att kostnaderna underskattats. Myndigheten måste dessutom anta vilken försäljningsvolym som kan förväntas. Eftersom avgiften skall beräknas så att den täcker den långsiktiga självkostnaden bör avgiften baseras på en normalårsvolym, dvs. en uppskattad genomsnittsvolym för ett antal år framåt.

Avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen

När en myndighet tar betalt med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen är det normalt myndigheten själv som får bedöma vad som inom ramen för (= upp till) full kostnadstäckning kan vara en lämplig avgiftsnivå. Denna rapport syftar bl.a. till att utreda om full kostnadstäckning för avgiftsbelagd verksamhet kan leda till konkurrenssnedvridningar i förhållande till privata aktörer. Avgifter som tas ut med stöd av 4 § faller därför utom ramen för rapporten. Av de varor och tjänster som finns uppräknade i 4 § är det dock flera som kan vara konkurrensutsatta, t.ex. uthyrning av tillfälligt lediga lokaler. Om verksamheten är konkurrensutsatt är det enligt ESV viktigt att myndigheten är vaksam och om möjligt sätter priset så att full kostnadstäckning uppnås.³⁷ Myndigheten riskerar annars att snedvrider konkurrensen. Om det är svårt att beräkna självkostnaden kan

³⁷ ESV 2002:7,s. 16.

myndigheten ta ut en avgift som motsvarar ett marknadspris. Detta kan bli aktuellt t.ex. vid uthyrning av tillfälligt lediga lokaler.

7.2 ”Avkastningskrav” inom full kostnadstäckning för staten

Ett avkastningskrav inom full kostnadstäckning för staten innebär att avgiften skall beräknas så att den antingen ger ett bidrag till statens kostnad för t.ex. anslagsfinansierad basverksamhet som har bäring på den avgiftsbelagda verksamheten, eller täcker statens kapitalkostnad för invärderade, ursprungligen anslagsfinansierade tillgångar som används i verksamheten. Om ett avkastningskrav ställs på en verksamhet skall, enligt villkor som anges i myndighetens regleringsbrev, ett belopp motsvarande avkastningskravet betalas till statsverkets checkräkning och redovisas mot en inkomstitel på statsbudgeten.

Ett exempel på en myndighet som är ålagd ett avkastningskrav inom full kostnadstäckning för staten är SMHI. Enligt SMHI:s regleringsbrev skall affärsverksamheten belastas med en avgift för utnyttjandet av data och produkter från infrastrukturen. Syftet är att uppnå konkurrensneutralitet. Avkastningskravet gäller inte tjänsteexport där avgift för utnyttjande av infrastruktur betalas till ett annat land.

I undantagsfall kan myndigheter tilldelas anslag för investeringar i anläggningstillgångar, i stället för att finansiera investeringen med lån i Riksgäldskontoret. För att föra ut statens räntekostnader för upplåning i dessa fall kan en modell med avkastningspliktigt kapital tillämpas. Modellen innebär i korthet att anslaget bokförs som avkastningspliktigt statskapital. Räntan på genomsnittligt disponerat kapital beräknas enligt statens avkastningsränta om inget annat beslutats. I beloppet, som skall betalas till statsverkets checkräkning och redovisas mot inkomstitel, skall ingå ränta beräknad från och med det nya räkenskapsårets början till dess att betalning sker.³⁸

Om inte verksamheten uppvisar tillräckliga överskott kan inte avkastningskravet tillgodoses. Då skall motsvarande belopp redovisas inom linjen i myndighetens balansräkning. Ett eventuellt ackumulerat belopp skall också redovisas. När tillräckliga överskott uppkommit i verksamheten skall beloppet jämte ränta betalas till statsverkets checkräkning och redovisas mot inkomstitel.

Om tillgångarna behöver skrivas ned till följd av stöld, brand eller dylikt skall förlusten täckas genom överskott i den avgiftsbelagda verksamheten, såvida inte ersättning utgår enligt överenskommelse med Kammarkollegiet enligt förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

³⁸ Bestämmelser om avkastningspliktigt kapital finns i 24-26 §§ kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

7.3 Vinstmål utöver full kostnadstäckning för staten

I några fall ställs krav på att myndigheten skall beräkna avgifterna så att vinst uppkommer. Om kravet på avkastning t.ex. beräknas på myndighetskapitalet i stället för bara på statskapitalet handlar det om ett ekonomiskt mål som innebär att avgifterna skall sättas så att, förutom att statens kostnader för verksamheten täcks, vinst uppkommer. I ett sådant fall skall riksdagen besluta om det ekonomiska målet. För myndigheten innebär det att ett belopp som motsvarar avkastningskravet skall betalas till statsverkets checkräkning och redovisas mot inkomsttitel.

I myndighetskapitalet ingår bland annat posterna statskapital, donationskapital, balanserad kapitalförändring och kapitalförändring enligt resultaträkningen. För myndigheter som är helt avgiftsfinansierade innehåller posten balanserad kapitalförändring ackumulerade resultat, dvs. över- och underskott från tidigare år. Posten kapitalförändring enligt resultaträkningen innehåller årets resultat. Om verksamheten uppvisar ett ackumulerat överskott, innebär det att myndighetens kunder till viss del får betala dubbelt för att myndigheten skall kunna tillgodose avkastningskravet.

Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk har avkastningskrav på myndighetskapitalet. I dessa myndigheters regleringsbrev står att verksamheten skall uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital på 6,7 resp. 6,9 procent år 2003. Avkastningskravet beräknas utifrån statslåneräntan och riskpremie vid given soliditet och är baserad på Capital Asset Pricing Model (CAPM). Avkastningskravet omprövas årligen utifrån aktuell soliditet.

Om Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk redovisar ett ackumulerat överskott blir effekten av avkastningskravet på myndighetskapitalet att, i den mån kunderna är anslagsfinansierade statliga myndigheter, kundernas anslag i princip måste höjas för att de skall kunna betala hyran.

7.4 Ovillkorligt respektive villkorligt avkastningskrav

Ett avkastningskrav är antingen ovillkorligt eller villkorligt. Detta gäller både när kravet ryms inom full kostnadstäckning och när det innebär krav på vinst utöver statens kostnader.

Ovillkorligt avkastningskrav

Med ovillkorligt avkastningskrav menas att myndigheten i princip åläggs att betala ett fastställt belopp till statsverkets checkräkning oavsett om resultatet är positivt eller negativt. Avkastningskravet kan konstrueras på olika sätt, t.ex. i form av ett fast belopp eller ett avkastningspliktigt statskapital .

Ovillkorliga avkastningskrav ställs i vissa fall på myndigheter som i sin avgiftsbelagda verksamhet använder anläggningstillgångar vilka finansieras med anslag t.ex. SMHI. Det rör sig då om ett avkastningskrav som är avsett

att täcka eller bidra till att täcka statens kostnader för verksamheten, dvs. inom full kostnadstäckning för staten.

Om ett ovillkorligt avkastningskrav ställs i syfte att åstadkomma vinst i förhållande till statens kostnader för verksamheten bör riksdagen bestämma det ekonomiska målet (= avkastningskravets storlek). Detta framgår av regeringsformen med förarbeten (se kapitel 3 Författningmässiga förutsättningar).

Ett ovillkorligt avkastningskrav utöver full kostnadstäckning för staten som ställs på en myndighet som bedriver en konkurrensutsatt verksamhet innebär en konkurrensnackdel för myndigheten som har att tillgodoses kravet även om det skulle råda lågkonjunktur. I en lågkonjunktur torde även de privata konkurrenterna ha svårt för att uppnå några vinstmål.

För att en myndighet skall kunna uppfylla ett ovillkorligt avkastningskrav krävs att myndigheten befinner sig i en monopolliknande situation. Om en tillfredsställande konkurrenssituation råder bör prispresen enligt teorin inte medge att myndigheten tar ut någon vinst utöver vad som svarar mot statens kostnader – även vid ett effektivt resursutnyttjande.

Villkorligt vinstkrav

Ett villkorligt krav på avkastning innebär att det är myndighetens ekonomiska resultat som avgör om kravet kan uppfyllas eller inte. Ett villkorligt krav kan vara utformat som en andel av ett eventuellt överskott och vara formulerat på exempelvis följande sätt: Givet att verksamheten uppnår överskott skall en tredjedel av överskottet betalas till statsverkets checkräkning och redovisas mot inkomsttitel. Det bör emellertid påpekas att en sådan ”vinstdelning”, kopplad till ett undantag från 23 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) skulle kunna tjäna som en morot för myndigheten att försöka expandera verksamheten. En sådan expansion bör endast tillåtas i undantagsfall och efter noggrant övervägande, vilket möjligen kan vara aktuellt t.ex. inför en eventuell bolagisering av verksamheten. Även i detta fall åligger det riksdagen att bestämma det ekonomiska målet.

8 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8.1 Ekonomiskt mål

Slutsatser

ESV anser inte att det ekonomiska målet full kostnadstäckning leder till konkurrenssnedvridning i förhållande till privata aktörer.

EG:s konkurrensrätt innehåller inte några särskilda bestämmelser om prissättning av statlig konkurrensutsatt verksamhet.

En myndighet som bedriver avgiftsbelagd verksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål torde varken kunna anses åtnjuta statsstöd enligt artikel 87 i EG-fördraget eller ägna sig åt underprissättning, under förutsättning att verksamheten verkligen belastas med alla relevanta kostnader.

Utgångspunkt

Statliga myndigheter skall endast i undantagsfall bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Detta har statsmakterna bl.a. uttalat i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136, KU31, rskr. 294). Två förutsättningar skall i princip vara uppfyllda om konkurrensutsatt verksamhet skall bedrivas i myndighetsform. För det första skall det finnas ett samhällsintresse av att verksamheten bedrivs. För det andra skall konkurrensen vara otillräcklig.³⁹ Detta innebär att den offentliga verksamheten bör omprövas om marknadsförutsättningarna ändras så att privata aktörer kan tillgodose samhällets behov.

Konkurrensrådets bedömning

Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (dir. 1997:145) består av företrädare för näringslivet, kommunerna och staten. Enligt Konkurrensrådets betänkande (SOU 2000:117) är en prissättning som har sin grund i det ekonomiska målet full kostnadstäckning en tillräcklig förutsättning för att konkurrens på så lika villkor som möjligt skall kunna uppnås.⁴⁰ Rådets näringslivsrepresentanter tillstyrker en prissättningsprincip som innebär att minst full kostnadstäckning uppnås i verksamheten. (Orsaken till tillägget ”minst” är att företrädarna för näringslivet av naturliga skäl inte anser sig ha någon anledning att sätta ett tak för det pris som myndigheterna tar ut.)

³⁹ Se prop. 1997/98:136, s. 35.

⁴⁰ Se SOU:2000:117, s. 149.

En jämförelse mellan full kostnadstäckning och avkastningskrav i näringslivet

Det har emellertid ofta hävdats att så länge en myndighet ”bara” har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål och inte något krav på att i kalkylsammenhang göra ett vinstpåslag kan konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor inte uppnås. Vi skall titta lite närmare på vad full kostnadstäckning i statlig avgiftsfinansierad verksamhet omfattar av det som i näringslivet utgör ett kalkylmässigt avkastningskrav.

Enligt den konsultstudie om kapitalkostnader, avkastningskrav och prissättning i svenskt näringsliv som refererades i kapitel 6 används avkastningskrav ex ante i bl.a. investeringskalkyler och produktkalkyler. Detta avkastningskrav, som i kostnadskalkyler brukar kallas kalkylränta, är inte entydigt definierat. Kalkylräntan kan ses som ett avkastningskrav eller som en alternativkostnad för finansiellt kapital. I teorin bör en vägd genomsnittlig kapitalkostnad användas beräknad med utgångspunkt i låneräntan och ägarnas bedömda avkastningskrav.

I konsultrapporten understryks att avkastningskraven i realiteten är målsnärare än ”krav”:

”Möjligen kan långivare ställa krav – ägare får i ett aktiebolag nöja sig med vad de får. (Eller sälja aktien, varvid de också får vad de får).”⁴¹

När besluten om investeringar eller lansering av produkter är fattade beror den faktiska avkastningen (ex post) på marknadssituationen. Det generella kriteriet är då att produktionen på kort sikt fortsätter så länge pris överstiger de rörliga styckkostnaderna och ger ett bidrag till att täcka de fasta kostnaderna. På lång sikt måste naturligtvis rörelsen som helhet täcka alla kostnader och ge aktieägarna en rimlig avkastning. Men produktsortimentet kan i varje tidpunkt innehålla såväl ”lönsamma” produkter (”kassakor”) som ”olönsamma” produkter.

”Lönsamhetsvärdering bör därför i regel avse något större än den enstaka artikeln i ett sortiment [...], kanske sedd över flera år. Och vissa produkter måste därför uppnå en avkastning som gör att företagaren har råd med oundvikliga förluster på andra, mindre framgångsrika produkter”.⁴²

För statliga myndigheter gäller att kostnaderna för räntor och avskrivningar på anläggningstillgångar som används i avgiftsfinansierad verksamhet ingår i avgiftsunderlaget. Som framgår av kapitel 7 används i huvudsak två modeller för att föra ut statens räntekostnader för upplåning på de verksamheter där kostnaderna uppstår. Dels tillgodoses myndighetens behov av rörelsekapital genom en kredit kopplad till ett räntekonto hos Riksgälds-

⁴¹ Olve, s. 14.

⁴² Ibid., s. 32.

kontoret, dels finansieras utgifter för investeringar av anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret.

I full kostnadstäckning ligger också att myndigheten måste göra en riskbedömning och vid behov göra ett påslag så att intäkterna på sikt täcker kostnader som kan uppstå p.g.a. exempelvis kundförluster eller alltför optimistiska antaganden när det gäller volym eller kostnader.

Statliga myndigheter skall alltså beräkna sina avgifter så att också kapitalkostnader inkl. riskfri ränta täcks. I näringslivets avkastningskrav ingår dock dessutom en riskpremie för riskvilligt kapital. Först med facit i hand går det att se om det var en lönande affär att ställa kapitalet i fråga till förfogande. Riskpremien är således inte ett ovillkorligt krav på avkastning, utan snarare en *målsättning*.

Sammanfattande slutsatser

ESV bedömer att det ekonomiska målet full kostnadstäckning inte leder till någon konkurrenssnedvridning i förhållande till privata aktörer.

Det ekonomiska målet om full kostnadstäckning innebär att verksamheten skall bära alla med denna förenade direkta och indirekta kostnader. En avgiftsfinansierad verksamhet där frivilligt efterfrågade varor eller tjänster tillhandahålls på en marknad innebär alltid ett visst risktagande för staten. Det ingår därför i kravet på full kostnadstäckning att myndigheten i sin avgiftssättning skall göra ett tillräckligt stort riskpåslag för att säkerställa att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader som är förenade med verksamheten. Tillfälliga likviditetsbehov tillgodoses genom en räntebelagd kredit hos Riksgäldskontoret.

En statlig myndighet med avgiftsfinansierad verksamhet där avgifterna sätts i syfte att uppnå full kostnadstäckning kan inte anses ägna sig åt underprissättning enligt de kriterier som etablerats genom EG-domstolens rättspraxis. För övrigt finns knappast något skäl för en statlig myndighet att uppsåtligt missbruka en dominerande ställning på det sätt som förutsätts i regelverket, såvida inte myndigheten har ett explicit vinstkrav.

Om underprissättning ändå skulle konstateras i ett enskilt fall torde detta bero på att myndigheten åsidosatt regelverket eller helt enkelt underskattat kostnaderna för uppdraget i fråga.

De förluster som uppstår på grund av att en myndighet tagit ut en avgift som inte ger full kostnadstäckning (i värsta fall underprissättning) för en viss vara eller tjänst måste kompenseras med överuttag på andra produkter inom det avgiftsfinansierade produktområdet.

Om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning får myndigheten under inga omständigheter välja att täcka underskott i den avgiftsfinansierade

verksamheten med anslagsmedel. För ett sådant förfarande krävs statsmaktsbeslut.

Detta innebär att en statlig avgiftsfinansierad verksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, inte torde kunna anses åtnjuta statsstöd enligt artikel 87 i EG-fördraget. Däremot torde driftbidrag eller kapitaltillskott avsedda att täcka ett ackumulerat underskott i en avgiftsfinansierad verksamhet med full kostnadstäckning som mål få betraktas som ett stöd som faller under artikel 87 i EG-fördraget.

ESV anser att ett generellt vinstkrav på statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet inte bör införas. Några procent högre pris än vad full kostnadstäckning för staten motiverar är inte avgörande för att konkurrens på lika villkor skall uppnås. Enligt Konkurrensverkets bedömning medför statliga myndigheters uppdragsverksamhet problem främst för små företag.⁴³ En statlig myndighet har, i likhet med stora, solida företag, konkurrensfördelar gentemot små företag, t.ex. större trovärdighet hos kunderna i vissa fall och gynnsammare låne- och kreditvillkor. Å andra sidan torde myndigheten ha högre kostnader för administration på olika nivåer.

Ytterligare argument mot att införa ett generellt vinstkrav enligt ovan är:

- Ekonomiskt motiv saknas: Statens kostnader inkl. risk ingår i det ekonomiska målet full kostnadstäckning.
- I näringslivet fungerar avkastningskrav eller vinstmål som styrmedel för att på lång sikt inrikta verksamheten på sådana produkter för vilka lönsamheten är hög och avveckla produkter för vilka lönsamheten är svag eller obefintlig. I en myndighet har ett motsvarande avkastningskrav eller vinstmål normalt inte samma funktion som styrmedel. Syftet är nämligen inte att myndigheten skall utveckla de lönsammaste produktområdena och expandera den avgiftsbelagda verksamheten, utan att den skall svara för sådan produktion som det ligger i samhällets intresse att den sker i offentlig regi. Anledningen till att verksamheten är avgiftsfinansierad är att det anses lämpligt utifrån effektivitets- och fördelningshänsyn att finansiera den på det sättet i stället för med anslag. Ett vinstmål, som är ett ändamålsenligt styrmedel i kommersiell verksamhet, kan således i myndighetsverksamhet styra fel och leda till att myndigheter ger sig in på områden där marknaden fungerar på ett effektivt sätt.
- Om myndigheten i sin avgiftssättning åläggs att beakta lönsamheten i branschen i fråga uppstår vissa praktiska problem: dels identifiera branschen, dels uppskatta förväntad lönsamhet i denna.
- Ett generellt vinstkrav skulle innebära att det skulle åligga myndigheten att för varje produkt/uppdrag avgöra om det finns några konkurrerande privata aktörer eller inte.

⁴³ Konkurrensverket 2002:2, s. 251.

ESV antar att det i *enskilda fall* möjligen skulle kunna övervägas att införa ett krav på vinst utöver statens kostnader för en viss verksamhet, givet att samtliga produkter är konkurrensutsatta, t.ex. som en förberedelse för en bolagisering av verksamheten. Det går emellertid inte att ange några generella kriterier för när detta skulle kunna vara lämpligt. Om ett sådant vinstkrav införs, anser ESV att det bör vara *villkorligt* utformat. Ett *ovillkorligt* krav på vinst utöver full kostnadstäckning för staten skulle innebära en avsevärd konkurrensnackdel för myndigheten i fråga, eftersom ovillkorliga avkastningskrav inte torde förekomma på samma sätt i näringslivet.

Att en myndighets ledning i vissa fall ställer ett *internt* ”avkastningskrav” på en viss avgiftsbelagd verksamhet kan vara ett sätt att förbättra förutsättningarna att uppnå full kostnadstäckning i en riskfylld verksamhet. I realiteten rör det sig om ett riskpåslag. I en myndighet med en regional organisation har ledningen då möjlighet att i viss utsträckning jämma ut resultatet mellan distrikt som uppvisar överskott och sådana som har gått med förlust. Ett sådant internt ”avkastningskrav”, t.ex. en viss procent av omsättningen, ryms inom det ekonomiska målet full kostnadstäckning.

8.2 Tjänsteexport

Förslag

Det ekonomiska målet för tjänsteexport bör ändras till krav på full kostnadstäckning. Om ett sådant beslut fattas bör övervägas att föra in erforderliga bestämmelser i avgiftsförordningen (1992:191).

Alternativt bör ESV ges dels rätt att meddela föreskrifter för tillämpningen av det ekonomiska målet, dels tolkningsföreträde huruvida bestämmelserna i tjänsteexportförordningen (1992:191) skall anses tillämpliga på en viss verksamhet. Det bör vidare övervägas om en myndighet som bedriver verksamhet med krav på lönsamhet till denna del bör undantas från bestämmelserna om disposition av överskott i 23 § kapitalförsörjningsförordningen.

Överväganden

Gällande ekonomiskt mål för tjänsteexport är krav på lönsamhet. Detta föreskrivs i 3 § tjänsteexportförordningen (1992:191).

Enligt regeringens förordningsmotiv (1992:4) skall avgifterna beräknas så att intäkterna i verksamheten minst täcker kostnaderna för verksamheten. Full kostnadstäckning utgör därmed ett ”golv”, dvs. ett lägsta krav för avgiftssättningen, medan det inte finns någon begränsning uppåt.

Mot bakgrund av att ESV anser att det ekonomiska målet full kostnadstäckning inte leder till någon konkurrensnedvridning i förhållande till privata aktörer finner ESV att det saknas argument för att behålla kravet på lönsamhet som ett generellt ekonomiskt mål för tjänsteexport.

Som framgår av kapitel 4 är det i vissa fall svårt för myndigheterna att tillämpa bestämmelserna i tjänsteexportförordningen. Om regeringen anser att kravet på lönsamhet ändå bör behållas föreslår ESV att verket ges rätt att dels meddela föreskrifter för tillämpningen av det ekonomiska målet, dels avgöra om en viss verksamhet utgör tjänsteexport i förordningens bemärkelse eller inte. Om det nuvarande ekonomiska målet för tjänsteexport behålls anser ESV att regeringen bör överväga om undantag bör medges från bestämmelserna om disposition av överskott i 23 § kapitalförsörjningsförordningen för sådan verksamhet som bedrivs med krav på lönsamhet.

Ytterligare argument för att det ekonomiska målet för tjänsteexport bör ändras till full kostnadstäckning är att resultatet i tjänsteexportverksamhet generellt sett inte avviker påtagligt från det resultat som myndigheterna uppvisar i sin inhemska uppdragsverksamhet. Vidare är regelverket i övrigt i stort sett detsamma för tjänsteexportverksamhet som för annan avgiftsbelagd verksamhet, förutsatt att intäkterna disponeras av myndigheten. Det bör särskilt påpekas att bestämmelserna om disposition av överskott m.m. enligt 23 § kapitalförsörjningsförordningen gäller oavsett om det är fråga om ”vanlig” avgiftsbelagd verksamhet som bedrivs med krav på full kostnadstäckning eller tjänsteexport med krav på lönsamhet.

Statliga myndigheters tjänsteexport finansieras direkt eller indirekt till övervägande del med biståndsmedel. Diskussioner har förts om att införa olika ekonomiska mål beroende på konkurrenssituationen. Full kostnadstäckning skulle gälla i det fall ingen konkurrens föreligger och Sida ger en myndighet ett uppdrag utan att detta föregåtts av ett anbudsförfarande i konkurrens, medan kravet på lönsamhet fortfarande skulle tillämpas när en konkurrenssituation föreligger.

ESV anser att det är olämpligt att införa skilda ekonomiska mål enligt ovan då det kan vara svårt för myndigheten att avgöra om ett visst uppdrag är konkurrensutsatt eller inte. Om full kostnadstäckning införs som ekonomiskt mål för tjänsteexportverksamhet uppnås dessutom en överensstämmelse med 5 § avgiftsförordningen.

För EU-finansierat institutionssamarbete inom PHARE-programmet (twinning) gäller att EU bestämmer ersättningen enligt vissa regler, vilket medför att full kostnadstäckning normalt inte uppnås i sådan verksamhet. Några myndigheter har därför i regleringsbrevet medgivits undantag från kravet på lönsamhet enligt 3 § tjänsteexportförordningen för twinningverksamhet. Avgifterna skall i stället täcka de direkta kostnaderna för twinningen och ge ett så stort bidrag som möjligt till att täcka de indirekta kostnaderna. Det bör i dessa fall framgå av regleringsbrevet hur eventuella underskott skall täckas.

Tjänsteexportförordningens tillämplighet

Bestämmelserna i tjänsteexportförordningen är i dag i princip tillämpliga på all verksamhet som innebär att tjänster tillhandahålls en utländsk avnämare. Det finns emellertid verksamheter av tjänsteexportkaraktär där det är så gott

som omöjligt för myndigheten att tillämpa bestämmelserna. Detta gäller särskilt projekt inom EU:s PHARE-program (twinning). Även i fråga om uppdrag finansierade av Sida har kravet på lönsamhet ifrågasatts, bl.a. av Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande⁴⁴.

När det inte rör sig om ett frivilligt åtagande, utan om *obligatoriska* tjänster inom ramen för samarbetet inom EU, kan inte förordningens bestämmelser tillämpas. Det bör framhållas att sådana tjänster aldrig är konkurrensutsatta.

Tjänsteexportförordningen torde heller inte vara tillämplig i det fall en statlig myndighet lånar ut personal till andra aktörer inom tjänsteexportområdet. Full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen gäller i dessa fall som ekonomiskt mål.

⁴⁴ SOU 2000:27, s. 217.

REFERENSER

- Ax, Christian m.fl., *Den nya ekonomistyrningen*, Malmö, 2002.
- Bohm, Peter, *Samhällsekonomisk effektivitet*, SNS förlag, 1996.
- Ds 1994:53, *Motiv för offentliga åtaganden*.
- Ds 2001:17, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*.
- ESV 2001:11, *Sätt rätt pris! En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*.
- ESV 2002:7, *Alla myndigheter får ta betalt, men... En handledning om möjligheter och begränsningar i 4 § avgiftsförordningen*.
- ESV 2003:15, *Avgifter 2002 – Om avgiftsbelagd verksamhet i staten*.
- Förordningsmotiv 1992:4, *Tjänsteexportförordning*.
- Konkurrensverket 2002:2, *Vårda och skapa konkurrens*.
- Olve, Nils-Göran m.fl., *Kapitalkostnad, avkastningskrav och prissättning i svenskt näringsliv*, TCG Cepro, 2002.
- Prop. 1973:90, *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*.
- Prop. 1975:8, *om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning*.
- Prop. 1980/81:171, *om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m.*
- Prop. 1992/93:56, *Ny konkurrenslagstiftning*.
- Prop. 1992/93:88, *om offentlig upphandling*.
- Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.
- Prop. 1999/2000: 140, *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*.
- RRV 1997:61, *Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet*.
- SOU 1980:23, *Statligt kunnande till salu, betänkande av Konsultexportutredningen*.

SOU 1991:59, *Konkurrens för ökad välfärd*, huvudbetänkande av Konkurrenskommittén.

SOU 2000:27, *Export av statligt förvaltningskunnande*, betänkande av Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande.

SOU 2000:117, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*, betänkande av Konkurrensrådet.

SOU 2003:48, *Införlivande av transparensdirektivet*, betänkande av Transparensutredningen.

Statskontoret 2000:16, *Staten som kommersiell aktör*.

BILAGA 1

I denna bilaga redogörs för de teoretiska utgångspunkterna för statlig verksamhet inom marknadsekonomins ram samt en diskussion om innebörden av begrepp som affärsmässig och marknadsmässig.

1 Motiv för offentliga åtaganden

I Finansdepartementets promemoria *Motiv för offentliga åtaganden* (Ds 1994:53) redogörs för de motiv för offentliga ingrepp i kommersiella marknader som kan hämtas ur den klassiska ekonomiska teorin. Teorin bygger på att det finns perfekt konkurrens. I detta tänkta ytterlighetsfall produceras endast standardiserade, homogena varor, det förekommer inga stordriftsfördelar och det finns inte heller några hinder för nya företag att etablera sig. Företagen är så många att ingen kan påverka produktens pris, dvs. det finns ingen säljare som har någon makt över marknaden. Även kunderna är många och oberoende av varandra samt har perfekt information om de alternativa markanden erbjuder. I en sådan marknadssituation ökar företagen sin produktion till den punkt där kostnaden för att producera och sälja den sist framställda enheten är lika med marknadspriset.

I detta tillstånd sägs marknaden vara ”paretoeffektiv”, vilket innebär att ingen människa i samhället kan få det bättre utan att det blir sämre för någon annan. Konsekvensen av detta är att några effektivitetsvinster inte kan göras genom offentliga insatser i situationer där villkoren för perfekt konkurrens är uppfyllda. Enligt teorin kan det dock finnas följande skäl för offentliga ingrepp:

1. De förutsättningar som effektivitetsresultatet bygger på är inte uppfyllda. Detta beror på olika former av marknadsmisslyckanden:
 - Produktionen eller konsumtionen har *externa effekter*, dvs. effekter på omgivningen som de ansvariga inte tar korrekt hänsyn till, därför att de inte återspeglas i priserna. Externa effekter kan vara *positiva* eller *negativa*, vilket leder till helt olika krav på åtgärder.
 - Det finns nyttigheter som samtidigt kommer flera konsumenter tillgodo, oavsett om de betalat för dessa eller ej, s.k. *kollektiva varor*. Kollektiva varor är sådana varor och tjänster som ytterligare konsumenter kan dra nytta av utan att därmed minska den mängd som är disponibel för andra.
 - I den ekonomiska grundmodellen antas att de som fattar beslut – producenter och konsumenter – kan överblicka och värdera konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Vid beslut på *mycket lång sikt* är detta inte alltid realistiskt.
 - Beslutsfattarna antas också kunna samla in och bearbeta *information* och korrekt värdera den, liksom att kunna avgöra när det inte lönar sig att samla in ytterligare information. De antas dessutom besitta *autonomi* i den meningen att de

korrekt kan avgöra vad som är bäst för dem själva och handla därefter. Här kan i verkliga situationer föreliggande brister även om de som fattar beslut är välinformerade.

- Marknaderna förutsätts i grundmodellen vara kännetecknade av perfekt konkurrens. På producentsidan innebär detta bl.a. att nya producenter lätt skall kunna komma in på marknaden. *Naturliga eller institutionella konkurrensbegränsningar* kan lägga hinder i vägen. Ett exempel på naturliga konkurrensbegränsningar är branscher med fallande styckkostnader, t.ex. järnvägar och postväsende. I extremfallet talar man om naturliga monopol.
2. Den jämvikt som uppstår på marknaden anses oacceptabel, t.ex. av fördelningspolitiska skäl.
 3. Den jämvikt som uppstår är inte stabil, vilket leder till en efterfrågan på stabiliseringspolitik.

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

2 Om affärsmässighet och olika grunder för prissättning

I beskrivningar av prissättningsprinciper inom statlig verksamhet (t.ex. i vissa myndigheters regleringsbrev) används begrepp som affärsmässig/kommersiell, företagsekonomisk och marknadsmässig, ofta utan att termerna preciseras.

Affärsmässighet

”Affärsmässig” betyder enligt Nationalencyklopedins ordbok att något ”stämmer överens med vinstintresse eller allmänna ekonomiska principer”. En synonym är enligt samma ordbok ”kommersiell” som innebär att något ”tjänar vinstintresset”. Begreppet ”kommersiell” kan i vissa fall uppfattas ha en negativ klang, medan ”affärsmässig” anses vara ett mer neutralt begrepp.

Mer generellt bör man som ”affärsmässig” kunna beteckna en verksamhet som framställer produkter för försäljning på en marknad med sikte på att verksamheten skall kunna överleva och förkovras på sikt. Förutsättningen är då att *rörelsens intäkter på lång sikt räcker till för att ge ägarna av de produktionsfaktorer som används en marknadsmässig ersättning*. Begreppet

”vinst” förekommer inte explicit (men implicit) i denna definition. Vinsten är en del av ersättningen till produktionsfaktorerna (kapitalägnas lön). Vinsten är inget självändamål, utan ett medel för att säkerställa verksamhetens långsiktiga överlevnad på marknaden.

Affärsmässighet är inte ett begrepp som normalt förknippas med den verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter om man bortser från affärsverkens rörelser. Snarare ingår i den statliga kärnverksamheten sådana uppgifter som inte är kommersiellt bärkraftiga och där marknadsmekanismen inte erbjuder någon tillfredställande, dvs. samhällsekonomiskt effektiv, lösning. Det kan bero på att verksamheten har karaktär av kollektiv nytthet (t.ex. försvar och rättsväsen), karaktäriseras av fallande styckkostnader (s.k. naturliga monopol) eller är förknippad med positiva externa effekter (t.ex. teatrar och konstmuseer).

Begreppet ”affärsmässig” förekommer dock i vissa sammanhang inom staten, t.ex. när det gäller försäljning av statlig egendom och upphandling.

Enligt 16 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av fast egendom skall försäljningen genomföras ”affärsmässigt”. Myndighet som avser att avyttra sådan egendom skall enligt 17 § ”fastställa egendomens marknadsvärde”. Detta torde innebära att försäljningspriset skall sättas med hänsyn till marknadsvärdet.

Enligt 1 kap. 4 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling skall upphandling göras ”med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt”. Affärsmässighet innebär i detta sammanhang att den leverantör skall väljas som erbjuder de bästa villkoren med hänsyn till pris och kvalitet. Anledningen till att det behövs en särskild lag om offentlig upphandling är att myndigheter normalt inte drivs affärsmässigt och de därför inte har tillräckliga incitament att upphandla ”affärsmässigt”. I propositionen om offentlig upphandling framhålls att om företaget ”är utsatta för konkurrens och bedriver sin verksamhet på helt affärsmässiga villkor föreligger i en mening redan förutsättningen för en affärsmässig upphandling”. Den offentliga verksamheten däremot ”är utrustad med ett offentligt skyddsnät som tillåter att den inte bedrivs på ett affärsmässigt sätt.” För ett företag som ”kan upphöra, läggas ned eller på annat sätt försvinna från marknaden om det uppvisar dåligt resultat existerar inte ett sådant skyddsnät”. Då krävs inte heller något regelsystem för att ”tvinga ut dem i en konkurrenssituation som de redan befinner sig i”.⁴⁵

I viss mening skulle man ändå kunna betrakta en avgiftsfinansierad, efterfrågestyrd verksamhet inom en myndighet som affärsmässig om den har som ekonomiskt mål att avgiftsintäkterna skall ge minst full kostnadstäckning på lång sikt. Full kostnadstäckning innebär ju att alla kostnader (både för drift och förnyelse) skall täckas. Något vinstkrav behövs

⁴⁵ Prop. 1992/93:88, s. 40 f.

inte eftersom det inte finns något riskkapital och därmed inga aktieägare som vill ha utdelning (aktieägarna motsvaras i offentlig verksamhet närmast av skattebetalarna och de kräver ingen ersättning för sitt risktagande). På vissa myndigheter har dock staten lagt ett avkastningskrav utöver kapitaltjänstkostnaden (ränta på lån och på statskapital) och som redovisas mot inkomstittel. I sådana fall får faktiskt skattebetalarna ett slags utdelning.

Prissättning på företagsekonomiska resp. samhällsekonomiska grunder

En avgiftssättning baserad på full kostnadstäckning innebär att priset bestäms på företagsekonomiska grunder, dvs. med utgångspunkt från rådande marknadspriser på de resurser som förbrukas och utan hänsyn till hur effektiviteten i ekonomin som helhet påverkas.

Detta kan jämföras med prissättning på samhällsekonomiska grunder som syftar till att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. Villkoret för att befintlig produktionskapacitet ska utnyttjas på detta sätt är att produktpriset motsvarar den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden.⁴⁶ Med kostnader menas i detta sammanhang de utnyttjade resursernas alternativkostnad. Den samhällsekonomiska alternativkostnaden för en viss resurs kan vara högre eller lägre än det marknadspris som är utgångspunkt för prissättning på företagsekonomiska grunder. Skillnader mellan alternativkostnaden och marknadspriset kan bero på att det finns konkurrensbegränsningar eller s.k. externa effekter. Dessutom kan skatter och subventioner snedvrider prissystemet.

Marginalkostnadsbaserade avgifter används främst vid avgiftsbeläggning av offentligt finansierad infrastruktur (t.ex. avgifterna för trafik på statens spåranläggningar). Syftet är att användarna skall bidra till finansieringen av i första hand driften av infrastrukturen utan att detta motverkar ett effektivt utnyttjande av de befintliga anläggningarna. Om man vill få ett bidrag till att täcka anläggningarnas fasta kostnader kan man laborera med en kombination av fasta och rörliga avgifter, som avpassas på ett sådant sätt att de negativa effekterna på utnyttjandet blir så små som möjligt.

Marknadsmässig prissättning

Marknadspris är det pris som etableras på en marknad genom ett samspel mellan efterfrågan och utbud på produkter. En förutsättning för att det skall vara meningsfullt att tala om ett marknadspris är rimligen att det råder vad

⁴⁶ Ett vinstmaximerande företag skall i princip anpassa produktionsvolymen till en nivå där marginalintäkten är lika med marginalkostnaden. Om det råder perfekt konkurrens på marknaden, vilket bl.a. innebär att flera konkurrerande företag producerar identiska produkter och att företagen var för sig är så små att de inte förmår påverka marknadspriset, gäller för det enskilda företaget att marginalintäkten är lika med marknadspriset (företaget är "pristagare"). Under dessa restriktiva förhållanden överensstämmer alltså villkoret för vinstmaximum med villkoret för ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av produktionskapaciteten.

man brukar kalla en ”fungerande konkurrens”. Det betyder att konsumenterna skall ha en reell möjlighet att välja mellan olika leverantörer och produkter samt att nya företag skall kunna etablera sig på marknaden utan alltför stora kostnader.

Varje företag som säljer produkter på en fungerande marknad måste alltid i sin prissättning ta hänsyn till kundernas betalningsvilja eller betalningsförmåga samt till konkurrenternas priser på motsvarande produkter. Prissättningen av enskilda produkter påverkas av många faktorer och överväganden. Det innebär att priset inte är direkt kopplat till produktionskostnaderna för varje produkt. Kan något tillverkas billigt och säljas dyrt är det så mycket bättre ur företagets synpunkt. Ett företag kan ha ett stort antal produkter som befinner sig i olika stadier i produktcykeln och som därför kan vara mer eller mindre lönsamma på kort sikt. Enligt principen om gungor och karusell fungerar vissa produkter som ”kassakor” vilka finansierar utveckling av nya produkter och etableringar på nya marknader och produktsegment.⁴⁷

Marknadsmässig prissättning innebär alltså att priset anpassas till kundernas betalningsvilja och till konkurrensbilden. Om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning kan en myndighet med flera avgiftsbelagda tjänster i princip agera marknadsmässigt genom att ta ut en avgift som går utöver full kostnadstäckning på sådana tjänster som möter svag konkurrens och en avgift som är lägre än full kostnadsträckning på tjänster som möter hård: ”högre påslag väljs i situationer när konkurrensen är mindre hård och lägre påslag när konkurrensen är hård”.⁴⁸ Villkoret är dock att de totala intäkterna täcker samtliga kostnader i verksamheten.

Om myndigheter samtidigt agerar på marknader med icke-fungerande konkurrens och marknader med fungerande konkurrens skall normalt verksamheterna särredovisas. I en statlig myndighet får överskott från avgiftsbelagd monopolverksamhet inte användas för att subventionera eventuell avgiftsfinansierad konkurrensutsatt verksamhet.

Marknadsbaserad prissättning

Marknadsbaserad prissättning är en metod för internprissättning i företag. Metoden innebär att internpriserna för en viss internt levererad produkt baseras på vad motsvarande vara eller tjänst kostar på marknaden. Marknadsbaserad prissättning skiljer sig alltså från kostnadsbaserad, som bygger på de kalkylerade kostnaderna för olika produkter. Fördelen med marknadsbaserade internpriser anses vara att metoden ger de interna enheterna starka incitament att bli mer effektiva. Kan dessa inte leverera till priser som är konkurrenskraftiga får de helt enkelt inte sälja sina produkter.⁴⁹ Kostnadsbaserad prissättning ger inte något motsvarande incitament eftersom kostnadsökningar kan övervältras på priset.

⁴⁷ Jfr. Olve, s. 32.

⁴⁸ ESV 2001:11, s. 20.

⁴⁹ Ax m.fl., s. 608.

BILAGA 2

1 EG:s statsstödsregler

Grundregel

Grundregeln är att allt slags ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel” som snedvrider eller riskerar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och som påverkar handeln mellan medlemstaterna är oförenligt med den gemensamma marknaden om något annat inte föreskrivs i fördraget (artikel 87.1).

Begreppet ”stöd” omfattar alla insatser av ekonomisk natur som innebär fördelar för enskilda företag eller branscher. Några exempel är bidrag, lån med fördelaktiga villkor, garantier och skattelättnader. Observera att förbudet bara gäller selektivt stöd, dvs. åtgärder ”som gynnar vissa företag eller viss produktion”. Som selektivt räknas även stöd som ges till samtliga företag i en viss region. Med ”stöd som ges av en medlemsstat” menas allt offentligt stöd, antingen det lämnas av statliga, regionala eller lokala myndigheter.

Undantag

Från grundregeln finns vissa undantag. Sålunda är bl.a. insatser av ”social karaktär” till enskilda konsumenter och ”stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser”, förenliga med den gemensamma marknaden (artikel 87.2). Vidare kan vissa former av stöd anses vara förenliga med den gemensamma marknaden, t.ex. stöd som syftar till att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner med extremt låg levnadsstandard, stöd för att genomföra ”viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”, stöd för att utveckla vissa näringar eller vissa regioner ”när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” samt stöd för att ”främja kultur och bevara kulturarvet” om stödet inte påverkar handeln inom gemenskapen ”i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” (artikel 87.3).

Tillsyn enligt statsstödsreglerna

EU-kommissionen har till uppgift att ”i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska” alla befintliga stödprogram för att säkerställa att dessa inte tillämpas på ett sätt som strider mot fördraget (artikel 88.1). Vidare skall alla planer på att vidta nya eller ändra befintliga stödåtgärder anmälas till kommissionens i förväg i så god tid att denna kan yttra sig över om förslagen kan anses vara fördragsenliga eller ej (artikel 88.3). Om

kommissionen finner att en stödåtgärd strider mot fördraget skall den besluta att stödåtgärden ändras eller upphävs. Rådet kan emellertid, på begäran av en medlemsstat, enhälligt besluta att ett fördragsstridigt stöd ”skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden” om stödet är motiverat ”på grund av exceptionella omständigheter” (artikel 88.2).

2 Transparensdirektivet

Direktivets syfte och innehåll

Det s.k. transparensdirektivet⁵⁰ innehåller föreskrifter om (1) redovisning av de finansiella förbindelserna mellan offentliga myndigheter och offentliga företag, (2) särskild redovisning för företag som av gemenskapen ålagts separat redovisning och (3) årlig rapportering om offentliga företag inom tillverkningsindustrin. Direktivets syfte är att säkerställa att kommissionen kan få tillgång till den information som behövs för att övervaka att medlemsstaterna inte ger stöd som strider mot den gemensamma marknaden.

Finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag

Enligt artikel 1.1 i transparensdirektivet skall medlemsstaterna se till att alla finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag redovisas öppet så att det klart framgår vilka allmänna medel som offentliga företag fått disponera och på vilket sätt medlen har använts.

”Offentliga myndigheter” inbegriper statliga, regionala och lokala myndigheter, dvs. för svensk del staten, landstingen och kommunerna.

”Företag” brukar inom EG-rätten betyda en enhet som bedriver ”verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur”.⁵¹ Ett ”offentligt företag” är varje företag som det offentliga direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande över genom ägarskap, finansiell medverkan eller på annat sätt. (Statliga myndigheter omfattas av begreppet ”företag” om de bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur.)

Syftet med bestämmelserna om redovisning av finansiella förbindelser är att möjliggöra en klar åtskillnad mellan det offentligas roll som myndighet respektive som ägare (”enable a clear distinction to be made between the role of the State as public authority and its role as proprietor”). I inledningen till direktivet framhålls vidare att:

⁵⁰ Direktiv (80/723/EG) om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag ändrad genom direktiv (85/413/EG), direktiv (93/84/EG) och direktiv (2000/52/EG).

⁵¹ En kommersiell verksamhet torde dock alltid vara av ”ekonomisk natur”.

”Whereas Member States may through their public undertakings seek ends other than commercial ones; whereas in some cases public undertakings are compensated by the State for financial burdens assumed by them as a result; whereas transparency should also be ensured in the case of such compensation”.⁵²

De finansiella förbindelser som i synnerhet skall redovisas öppet är kapitaltillskott, förlusttäckningsbidrag, lån som är amorteringsfria eller på annat sätt förenade med gynnsamma (icke-marknadsmässiga) villkor, avkall på vinst eller normal avkastning på offentliga medel samt kompensation för offentliga finansiella pålagor (”compensation for financial burdens imposed by public authorities”) (artikel 3).

Bestämmelserna om öppen redovisning behöver inte tillämpas om de tjänster som ett offentligt företag tillhandahåller inte kan påverka handeln mellan medlemstaterna i nämnvärd omfattning (”public undertakings, as regards services the supply of which is not liable to affect trade between Member States to an appreciable extent”). Vidare berörs bara offentliga företag med en nettoomsättning (”public undertakings whose turnover excluding taxes”) som under vart och ett av de senaste räkenskapsåren uppgått till minst 40 milj. euro. För offentliga kreditinstitut är motsvarande tröskelvärde 800 milj. euro.

Separat redovisning av konkurrensskyddad och annan affärsverksamhet

Enligt artikel 1.2 i transparensdirektivet skall företag (offentliga såväl som privata) som har ”särskilda eller exklusiva rättigheter” enligt artikel 86.1 EG-fördraget eller tillhandahåller ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktär av fiskala monopol” enligt artikel 86.2 och för detta får offentligt stöd i någon form och som vid sidan av den konkurrensskyddade verksamheten bedriver kommersiell konkurrensutsatt verksamhet, lämna en särskild ekonomisk redovisning. I den skall ingå en beskrivning av hur respektive verksamhet är organiserad och finansierad, uppgifter om verksamheternas intäkter och kostnader samt de principer som används för att fördela kostnader och intäkter mellan konkurrensskyddad respektive konkurrensutsatt verksamhet. Bestämmelserna riktar sig bl.a. till sektorer där tidigare offentliga monopol avvecklats eller är på väg att avvecklas.⁵³ Syftet med redovisningen är att ge kommissionen möjlighet att på ett effektivt sätt följa upp och övervaka att det inte förekommer något

⁵² Commission Directive 80/723/EEC of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings, s. 1.

⁵³ Bestämmelser om separat redovisning förekommer även i svensk lagstiftning. Exempelvis föreskriver ellagen (1997:857) att nätverksamhet som bedrivs med nätkoncession för ett viss område ekonomiskt ska redovisas skilt från annan verksamhet. På motsvarande sätt ska enligt naturgaslagen (2000:599) överföring eller lagring av naturgas för annans räkning ekonomiskt redovisas var för sig och skilt från annan verksamhet.

missbruk av dominerande ställning eller otillåtet offentligt stöd till dessa företag, t.ex. genom korssubventionering.

Bestämmelserna behöver inte tillämpas i de sektorer där separat redovisning redan krävs genom andra rättsakter i gemenskapslagstiftningen, t.ex. telekommunikationer och järnvägstrafik, eller om de tjänster som avses inte kan påverka handeln mellan medlemstaterna i nämnvärd omfattning. Sålunda berörs, liksom i fråga om redovisning av finansiella förbindelser enligt artikel 1.1, bara företag med en nettoomsättning som under de två senaste verksamhetsåren uppgått till minst 40 milj. euro eller om det är fråga om ett kreditinstitut en balansomsättning på minst 800 milj. euro. Vidare behöver föreskrifterna inte tillämpas om det offentliga stöd, som getts till ett företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse enligt artikel 86.2 i fördraget, har fastställts för en lämplig tidsperiod genom ett öppet, transparent och icke-diskriminerande förfarande (artikel 4.2).

Offentliga företag inom tillverkningsindustrin

Enligt artikel 5 i transparensdirektivet skall offentliga företag inom tillverkningsindustrin med en årsomsättning som överstiger 250 milj. euro årligen lämna viss ekonomisk information till kommissionen. Det gäller i första hand årsredovisning och verksamhetsberättelse. Vidare skall bl.a. meddelanden om bolagsstämma och annan relevant information lämnas. Dessutom skall viss information hållas tillgänglig, nämligen tillskott av ägarkapital eller kapital av liknande natur, bidrag eller bidrag med villkorlig återbetalning, lån, kreditgarantier som givits av myndigheter vid lånefinansiering, aktieutdelning och balanserade vinstmedel och andra former av offentligt stöd.

3 Principen om den marknadsmässige investeraren

När är ett kapitaltillskott förknippat med stöd?

Syftet med transparensdirektivet är att säkerställa en öppen redovisning av ekonomiska förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentligt ägda företag. Direktivet säger däremot inget om på vilka grunder kommissionen bedömer om ett tillskott av ägarkapital eller andra medel från de offentliga ägarna skall betraktas som ett stöd som faller under EG-fördragets artikel 87 eller ej. Denna fråga behandlas i ett meddelande från kommissionen om tillämpningen av statsstödsreglerna på offentliga myndigheters innehav av ägarkapital.⁵⁴

Sammanfattningsvis tillämpas följande principer:

⁵⁴ ”Application of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty to public authorities’ holdings”, Bulletin EC 1984/9.

Statsstöd *anses inte förekomma* när det offentliga förvärvar utestående aktier i ett företag (dvs. när inget nytt kapital tillförs) eller när det offentliga skjuter till nytt ägarkapital på villkor som vore acceptabla för ”en privat investerare som arbetar under normala marknadsekonomiska förhållanden” (“in circumstances that would be acceptable to a private investor operating under normal market economy conditions”).

Statsstöd *anses förekomma* när det offentliga skjuter till nytt ägarkapital på villkor som inte vore acceptabla för ”en privat investerare som arbetar under normala marknadsekonomiska förhållanden” (“in circumstances that would not be acceptable to a private investor operating under normal market economy conditions”).

Detta anses vara fallet:

- när företagets finansiella ställning, särskilt dess skuldsättningsgrad och skuldstruktur, är sådan att en normal avkastning i form av utdelning eller värdestegring på investerat kapital inte kan förväntas inom rimlig tid
- när företaget t.ex. på grund av bristande intjäningsförmåga inte kan uppbringa de medel som krävs för att finansiera sina investeringar på kapitalmarknaden
- när innehavet är kortsiktigt och när såväl den tid innehavet avser som försäljningspriset i förväg bestämts på ett sådant sätt att avkastningen på kapitalet blir avsevärt lägre än vad som kan förväntas på en motsvarande placering på kapitalmarknaden
- när innehavet innebär att det offentliga tar över eller fortsätter driften av ett krisdrabbat företags olönsamma verksamhetsgrenar genom att bilda ett nytt företag (“a new legal entity”)
- när det offentliga genom tillskott av kapital väsentligt ökar sin ägarandel i företag med blandat ägarskap och minskningen av de privata ägarnas andel främst beror på företagets ogynnsamma lönsamhetsutsikter (“the public holding reach a significantly higher level than originally and the relative disengagement of private shareholders is largely due to the companies’ poor profit outlook”)
- när innehavet överstiger företagets verkliga värde (nettotillgångar inkl. värdet av good-will eller know-how); gäller dock ej företag som på grund av att de är små inte kan uppbringa tillräckliga säkerheter på kapitalmarknaden och vars framtidsutsikter motiverar ett innehav som överstiger tillgångarnas värde.

Om det inte går att med hjälp av ovan nämnda kriterier avgöra huruvida ett förvärv av aktier skall betraktas som en stödåtgärd *antas stöd förekomma* (“there is a presumption that there is indeed State aid”):

- när ett förvärv av kapital kombineras med andra former av insatser som skall anmälas enligt artikel 88.3
- när förvärvet avser en bransch som är utsatt för särskilt svåra strukturella problem.

Vid bedömningen av om ett kapitaltillskott är förenat med offentligt stöd utvärderar kommissionen företagets finansiella situation, bl.a. genom att analysera följande indikatorer:

- ekonomiskt resultat
- finansiella indikatorer (soliditet etc.)
- ekonomiska prognoser och
- marknadssituationen.

Avkastning på kapital

Kommissionen har i ett meddelande till medlemsstaterna redogjort för den praxis som etableras i olika rättsfall när det gäller tillämpning av principen om den marknadsmässiga investeraren. Meddelandet gäller företag inom tillverkningsindustrin, men de kriterier som beskrivs där har generell karaktär och kan tillämpas även i andra sektorer i näringslivet, t.ex. tjänsteproduktion, om kommissionen behöver avgöra om offentligt stöd förekommer.⁵⁵

När det gäller avkastning på kapital är utgångspunkten att:

”The State, in common with any other market economy investor, should expect a normal return obtained by comparable private undertakings on its capital investments by way of dividends or capital appreciation. The rate of return will be measured by the profit (after depreciation but before taxation and disposals) expressed as a percentage of assets employed.”⁵⁶

Vad som skall anses vara “normal avkastning” bestäms, där det är möjligt, genom jämförelser med jämförbara privata företag (“a normal rate of return will be defined with reference where possible being made to comparable private companies”).

Garantier

Alla kreditgarantier som det offentliga ställer ut, antingen det sker direkt eller indirekt via ett mellanhandsinstitut, faller under artikel 87 i EG-fördraget. Redan det faktum att ett företag får en kreditgaranti, oavsett om den infrias eller ej, kan ge företaget möjlighet att fortsätta sin verksamhet och eventuellt orsaka nedläggning av konkurrerande företag som inte åtnjuter motsvarande förmåner. Företaget har med andra ord erhållit ett stöd som stärker det i konkurrens med andra företag.

Stödmomentet i en enskild garanti motsvarar skillnaden mellan den ränta låntagaren skulle få betala på marknaden utan den offentliga kreditgarantin och den ränta inklusive eventuell garantiavgift han faktiskt får betala tack

⁵⁵ Commission communication to the Member States on Application of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty and of Article 5 of Commission Directive 80/723EEC to public undertakings in the manufacturing sector, OJ C 307, 13.11.1993, p.3, § 3.

⁵⁶ Ibid., § 43.

vare garantin ("the rate which the borrower would pay in a free market and that actually obtained with the benefit of the guarantee net of any premium paid for the guarantee").⁵⁷

Lån

På motsvarande sätt som för kreditgarantier jämförs de villkor på vilka det offentliga beviljar lån med de kreditvillkor som i ett motsvarande fall skulle gälla på kapitalmarknaden. Låntagarens risktagande avspeglas i räntan och den säkerhet som krävs för lånet. När kreditvillkoren inte speglar kreditrisken på ett rimligt sätt anses lånet vara förenat med ett offentligt stöd.

Stödmomentet motsvarar skillnaden mellan den ränta företaget skulle få betala på kapitalmarknaden och den ränta företaget faktiskt betalar. I det extrema fallet att ett företag, som normalt inte skulle kunna erhålla ett lån på kapitalmarknaden (t.ex. på grund av att utsikterna att företaget skall kunna betala tillbaka lånet är dåliga), erhåller lån utan säkerhet, är detta i realiteten ett bidrag och betraktas av kommissionen som ett sådant.⁵⁸

⁵⁷ Ibid., § 38.

⁵⁸ Ibid., § 39-41.

Bilaga 3

1 Kommissionens förslag om prissättning av offentlig information

Kommissionen har tagit fram ett förslag (KOM(2002) 207) till Europaparlamentets och Rådets direktiv om vidareutnyttjande och kommersialisering av information från den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn samlar in, bearbetar och distribuerar mängder av information i sin verksamhetsutövning. Exempel på offentlig information är upplysningar om lagar, om offentliga myndigheters verksamhet, trafik- och turistinformation etc.

I dag skiljer sig regler och praxis för vidareutnyttjande av offentlig information åt mellan länder, eller är oklara. Syftet med direktivet är att sörja för att samma grundläggande villkor tillämpas för alla aktörer på den europeiska informationsmarknaden i fråga om vidareutnyttjande av offentlig information. Vidare skall villkoren för vidareutnyttjandet redovisas öppnare och omotiverade snedvridningar av marknaden avlägsnas. Direktivet gäller bara för handlingar som är allmänt tillgängliga⁵⁹, såvida de inte omfattas av något undantag angivet i direktivet.

Enligt kommissionen hamnar offentliga myndigheter i en situation där de kan ha inflytande på marknaden genom att de har kontroll över informationen inom ett visst område. Företag som har en dominerande ställning får inte missbruka sitt marknadsinflytande. På samma sätt gäller att offentliga myndigheter inte bör sätta sina priser godtyckligt och att de inte bör ta ut orimliga avgifter för information som har sammanställts inom ramen för offentlig verksamhet och med hjälp av offentliga medel. Offentliga myndigheter har dock rätt att täcka utgifterna för de investeringar som gjorts för att framställa informationen.

I kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv, artikel 6 (avgiftsprinciper), föreslås principer för en kostnadsorienterad avgiftssättning.

”Om avgifter tas ut bör de samlade inkomsterna från beslut om att bevilja tillgång till eller vidareutnyttjande av sådana handlingar inte överstiga kostnaden för framställning, reproduktion och spridning av dem, inklusive en rimlig vinstmarginal. Framställning innefattar insamling och sammanställning; spridning kan också inbegripa användarstöd. Kostnadstäckning, tillsammans med en rimlig vinstmarginal, utgör en övre gräns för avgifterna, eftersom alla oskäligen priser måste undvikas. De offentliga myndigheterna bör ha möjlighet att ta ut lägre avgifter eller att inte ta ut någon avgift alls, och medlemsstaterna bör uppmuntra

⁵⁹ Handlingar som offentliga myndigheter använder för sina egna produkter eller tjänster på informationsområdet räknas som *allmänt tillgänglig information*. Till *handlingar* räknas varje innehåll oavsett vilket medium det finns på.

offentliga myndigheter att göra handlingar tillgängliga mot avgifter som inte överstiger marginalkostnaderna för reproduktion och spridning av handlingarna.”

Vidare anføres att:

”avgifter och andra villkor för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn bör vara icke-diskriminerande. Detta gäller också för sådan kommersiell verksamhet som bedrivs av offentliga myndigheter som inte ingår i deras ordinarie offentliga verksamhet. Detta betyder att samma grundförutsättningar bör gälla för kommersiell verksamhet som bedrivs av offentliga myndigheter som för verksamhet som bedrivs av andra aktörer på marknaden. Särskilt bör avgifter och andra villkor som gäller för tillhandahållande av information från den offentliga sektorn som ligger till grund för sådan kommersiell verksamhet vara densamma som de som gäller för tredje man som begär att få tillgång till sådan information”.

ESV:s kommentar

I direktivet talas det om att kostnadstäckning tillsammans med en rimlig vinstmarginal utgör en övre gräns för avgifterna. Det kommissionen avser med kostnadstäckning är förmodligen täckning av särkostnaden, medan ”vinstmarginalen” motsvarar ett bidrag till att täcka indirekta kostnader.

Kommissionens förslag förefaller därmed ligga helt i linje med riksdagens beslut om prissättning av uppgifter som myndigheter tillhandahåller i elektronisk form (prop. 1997/98:136, KU31, rskr. 294). Riksdagen har beslutat att priset i normalfallet inte får överstiga kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna. I dessa kostnader ingår dels samtliga kostnader för att hantera beställningen, dels kostnader för att göra informationen tillgänglig externt. I enskilda fall kan en prissättningsprincip tillämpas som ställer krav på att avgifterna för uttagen även skall ge ett bidrag till att täcka en andel av kostnaderna för myndighetens basverksamhet.