

# Motion till riksdagen

1989/90:Fi508

av Lars Tobisson m.fl. (m)

## Åtgärder mot offentliga monopol

---

”Kris i barnomsorgen. Kris i skolan. Kris i sjukvården. Och kris i äldreomsorgen.” Så sammanfattade Aftonbladet (s) på ledarsidan tillståndet i Sverige vid årsskiftet 1988/89. Larmrapporterna har fortsatt med ökad intensitet.

Tidningen kunde ha tillagt att socialförsäkringssystemet sviktar och att skattesystemet – enligt finansministerns egen utsägo – är ruttet samt att försvaret, polisen, rättsväsendet, flyktigmottagningen, vägunderhållet och kollektivtrafiken uppvisar samma tendenser till förfall som de mer iögonfallande områdena vård och utbildning.

Den offentliga sektorn kännetecknas således av stora och växande problem. Försämringen av serviceutbudet är inte ett resultat av små budgetanslag. Inte heller beror problemen på att de anställda inom den offentliga sektorn skulle arbeta långsamt eller på annat sätt illa sköta sina arbetsuppgifter. Men många offentliganställda befinner sig i en svår situation. De kläms mellan medborgarnas berättigade krav på god service och bristande möjligheter att tillgodose dessa. Orsaken är den ofta dåliga produktivitetens utvecklingen, som i sin tur främst sammanhänger med själva systemet för tjänsteproduktion, i vilket bristen på konkurrens mellan olika typer av producenter är påtaglig. En stor del av den svenska tjänstesektorn karaktäriseras i praktiken av att det offentliga har monopol på produktionen av inte bara kollektiva nyttigheter utan även individuella sådana.

Olika studier som gjorts av produktiviteten i den offentliga sektorn tyder på en nedgång under de senaste 20 åren. Mellan åren 1970 och 1980 var produktivetsminskningen i hela den offentliga sektorn 1,5 % i genomsnitt per år. Det innebär en förlust för medborgarna på nästan 6 % av BNP, eller 65 miljarder kronor uttryckt i dagens priser, jämfört med oförändrad produktivitet.

Om man beaktar att den privata tjänstesektorn, som hade kunnat vara ett alternativ till en del av den offentliga produktionen, uppvisar en produktivetsökning på drygt 2 % sedan mitten av 1960-talet, blir kostnaden för att låta den offentliga sektorn utan konkurrens producera vissa tjänster mycket hög.

Eftersom utrymmet för att öka de offentliga utgifterna är starkt begränsat, blir följden av den dåliga produktivetsutvecklingen att servicen till medborgarna ständigt försämras till både kvantitet och kvalitet. Med dagens rekord-

hårda skattetryck är det egentligen inte möjligt att tillåta någon real ökning av de offentliga utgifterna under överblickbar tid.

Lösningen ligger i att genom avreglering öppna den monopoliserade offentliga tjänsteproduktionen för konkurrerande privata alternativ. En bättre produktivitet utveckling innebär att tjänsteproduktionen på samma gång kan både förbättras och förbilligas.

För att få till stånd en fungerande konkurrens mellan privat och offentlig sektor och därigenom förbättra produktiviteten fordras olika typer av åtgärder, alltifrån en sänkning av skattetrycket och en bred översyn av konkurrenshindrande statsbidragsregler och finansieringsformer inom främst vård-, omsorgs- och bostadssektorerna till mer avgränsade tekniska förändringar, som på olika sätt kan stärka konkurrensen inom tjänstesektorn. Exempel på det senare slaget av åtgärder utgör översyn av upphandlingskungörelsen och regler om obligatorisk redovisning av den kommunala egenregiverksamheten.

Att bra rutiner vid offentlig upphandling skapar betydande kostnadsminskningar visar preliminära resultat från en utredning inom Nordiska rådet. I denna jämförs handläggning vid offentlig upphandling i de nordiska länderna och bl.a. Västtyskland.

## Stärkt konkurrens mellan privat och offentlig verksamhet

För att möjliggöra en effektivitetsfrämjande konkurrens mellan privat och offentlig sektor måste åtgärder vidtas i följande avseenden:

- Monopol och specialregleringar bör avskaffas inom ett flertal områden såsom arbetsförmedling, post, tele, radio/TV, finansiella tjänster och transporter: redan nu har den internationella konkurrensen börjat tvinga fram en sådan utveckling i första hand inom teleområdet.
- Viss offentlig verksamhet bör avyttras till privata intressen dels för att stärka konkurrensen och öka effektiviteten, dels för att finansiellt underlätta omställningar i den offentliga verksamheten.
- Statsbidragsregler och skattelagstiftning som diskriminerar privat verksamhet inom t.ex. skolan, sjukvården, äldreomsorgen och barnomsorgen bör ändras.
- Den offentliga sektorn bör tillämpa samma principer för val mellan egen regi och entreprenad som används vid val mellan olika entreprenörer.
- Oklara och missvisande kalkylmetoder, sammanblandning av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet samt dålig åtskillnad mellan upphandlande och producerande funktioner måste undanröjas.
- Särskilda åtgärder bör vidtas för att stimulera offentliganställda att ta över verksamheter som lämpar sig för marknadskonkurrens.
- Eventuella fördelningspolitiska åtgärder bör inriktas på att omfördela köpkraft, inte på att tillhandahålla subventionerade tjänster.
- Avgiftsfinansiering bör förekomma i större utsträckning för att öka konsumentstyrningen av tjänsteproduktionen.

Våra konkreta förslag inom dessa områden redovisas i detalj i andra motio-  
ner.

Gällande riktlinjer för den offentliga upphandlingen antogs av riksdagen i början av 1970-talet (prop 1973:73, FiU 1973:27). Beslutet följde i allt väsentligt upphandlingskommitténs förslag (SOU 1971:88), som innebar en lagreglering av den statliga upphandlingen samt en ordning för den kommunala sektorn som syftade till att på frivillig väg få till stånd en överensstämmelse mellan de kommunala och statliga upphandlingsreglerna. Någon lagreglering av den kommunala upphandlingen skedde således inte.

Liksom tidigare beslöt riksdagen att den statliga upphandlingen skulle bedrivas efter affärsmässiga principer. Detta innebär i praktiken att myndigheterna i valet mellan olika anbud i princip inte skall ta andra än affärsmässiga hänsyn, oavsett om valet står mellan enbart svenska anbud eller om också utländska anbud finns med.

Men principen om affärsmässighet skall enligt gällande regler inte tillämpas fullt ut. Undantag kan medges antingen av sysselsättningsskäl eller för att främja den svenska industrins utveckling. Dessa undantag öppnar möjligheter för att exempelvis stödja vissa företag genom att inte välja det affärsmässigt bästa anbudet. Syftet kan då vara att förhindra nedläggning eller inskränkning eller andra lokaliserings-, regional- och industripolitiska skäl.

Nuvarande regler för den offentliga upphandlingen innehåller således så många möjliga undantag från principen om affärsmässighet att denna princip ofta kan frångås i praktiken.

Mot denna bakgrund är en översyn av upphandlingsreglerna motiverad i syfte att ge de affärsmässiga övervägandena en mer avgörande roll. Stöd av olönsamma företag bör undvikas i största allmänhet och i synnerhet via undantagsregler för den offentliga upphandlingen. Om det i särskilt akuta lägen skulle bedömas nödvändigt med riktade insatser av exempelvis sysselsättningspolitiska skäl, bör detta ske med medel direkt över statsbudgeten. Hänsyn till en eventuell anslutning eller ett närmare samarbete med EG tvingar fram en anpassning av våra upphandlingsregler till dem som gäller inom EG. Detta berörs utförligare längre fram.

Vid en översyn av upphandlingsreglerna är det även angeläget att reglerna för upphandling av tjänster ges större räckvidd. I detta sammanhang bör även den verksamhet som för närvarande sköts i egen regi av den offentliga sektorn beaktas.

Den kommunala upphandlingen bör liksom den statliga regleras i lag – inte minst mot bakgrund av denna sektors stora betydelse för den ekonomiska aktiviteten i Sverige och statsmakternas övergripande ansvar för den ekonomiska utvecklingen. Nuvarande ordning har i alltför stor utsträckning befrämjat ineffektivitet och bristande konkurrens, vilket lett till en både onödig och skadlig skärpning av skattetrycket.

Som NO har påtalat med anledning av ett antal uppmärksammade kommunala upphandlingsärenden ger en lagreglering bättre skydd än nuvarande ordning med upphandlingsreglemente. I det senare fallet kan överträdelser beivras endast med kommunalbesvär. Upphandlingsärenden är ofta av mycket komplicerad natur, varför möjligheterna att påtala avsteg från upphandlingsreglementet kan vara små.

För lagreglering talar också att ytterligare fördelar kan uppnås genom att upphandlingsreglerna skulle få samma status över hela det offentliga området. Det finns ett klart behov av fördjupat och intensifierat samarbete vad gäller upphandlingsregler mellan den statliga sektorn och kommunsektorn. Detta samarbete har under senare år försvagats.

## Utvecklingen inom EG

Hittills har den offentliga upphandlingen i EG-området, liksom i Sverige, skett huvudsakligen inom de nationella gränserna. Under 1986 motsvarade de totala uppköpen från den offentliga sektorn 15 % av Gemenskapens samlade BNP, men av upphandlingen hamnade endast 0,14 % av BNP hos företag i andra länder.

Visserligen finns sedan 1970 regler inom EG som borde borgen för en upphandlingspolitik som är helt öppen för alla företag inom Gemenskapen. Men i praktiken har uppenbarligen inte denna öppenhet fungerat.

I samband med den nya offensiv inom EG som skall leda fram till den inre marknaden 1992 strävas också reglerna för den offentliga upphandlingen upp. Nuvarande nationella kryphål täpps till. De fria upphandlingsreglerna utvidgas till områden som energi, transportväsen, telekommunikation, vattenförsörjning samt efter hand också tjänstesektorn.

De nya reglerna för den offentliga upphandlingen inom EG kommer att leda till effektivitetsvinster och besparingar för den offentliga sektorn i de berörda länderna. Dessutom leder de till en hälsosam ökning av konkurrensen mellan företagen inom Gemenskapen. Uppskattningar visar att denna utveckling leder till besparingar på 0,5 % av EG:s samlade BNP. Översatt till svenska förhållanden motsvarar detta besparingar på omkring 6 miljarder kronor.

De nya EG-reglerna för offentlig upphandling skulle onekligen, under vissa förutsättningar, kunna skapa intressanta affärsmöjligheter för svenska företag. För det första krävs emellertid då att Sverige lyckas uppnå ett fullvärdigt deltagande i EG-samarbetet. I annat fall begränsas de svenska företagens möjligheter att få sina anbud antagna. För det andra måste de svenska reglerna för den offentliga upphandlingen harmoniseras med EG:s så att principen om affärsmässighet ges ett verkligt innehåll.

Nuvarande situation för Sverige, såsom varande icke medlem av gemenskapen, kan skapa problem i det framtida samarbetet med EG vid behov av rättslig prövning av tvist mellan exempelvis den svenska staten och ett utländskt företag. Frågan uppkommer då var den rättsliga prövningen skall ske. Inom EG kan företag vända sig till EG-domstolen för att kontrollera att anbuden är riktigt utformade. I nuvarande situation finns däremot ingen formell rätt för EG-domstolen att pröva anbud till svenska myndigheter. Inte heller kan företagen vända sig till något EFTA-organ. Även om EG hittills accepterat de rådande förhållandena blir situationen en annan, om Sverige i förening med andra EFTA-länder vill verka på åtminstone delar av EG:s inre marknad.

Den översyn av de offentliga upphandlingsreglerna som vi föreslagit ovan bör mot denna bakgrund även leda till en harmonisering med de regler som tillämpas inom EG.

## Enhetlig redovisning

Konkurrensen mellan privata företag och offentlig verksamhet skulle ges bättre förutsättningar, om den kommunala egenregiverksamheten ges en enhetlig redovisningsform, som utvisar både de faktiska kostnaderna och andelen egenregi- resp. entreprenadverksamhet. Den senare typen av uppgifter bör återfinnas i kommunens årsredovisning.

Uppgifter om de kommunala kostnaderna för egenregiverksamheten bör kompletteras med en redogörelse för använda redovisningstekniska principer. Redovisning av egenregiverksamheten ger företag och allmänhet väsentlig information. Ökade möjligheter att jämföra kostnaderna för kommunens egen verksamhet och för entreprenader stärker konkurrensmöjligheterna.

Kommunerna bör också åläggas att med jämna mellanrum gå ut på den öppna marknaden och ta in anbud på verksamhet som drivs i egen regi.

Regeringen bör i de överläggningar som sker med kommunförbunden understryka vikten av en stärkt konkurrensneutralitet mellan kommunernas egenregiverksamhet och entreprenadverksamhet.

## Ändrade regler för mervärdeskatt

När offentliga institutioner upphandlar varor och tjänster genom entreprenadförfarande, belastas dessa med mervärdeskatt. Om samma verksamhet som upphandlas i stället utförs i egen regi, utgår ingen moms.

Olikheterna i reglerna för mervärdeskatt förhindrar konkurrensneutralitet mellan privat och offentlig verksamhet. Vidare innebär nu gällande system att de affärsmässiga principerna åsidosätts. Kostnadsjämförelser görs från olika förutsättningar. Egenregiverksamhet gynnas ofta genom att inte drabbas av den mervärdeskatt som övriga anbudsgivare måste beakta i sina anbud.

Det är enligt vår uppfattning fel att mervärdeskatten skall vara ett instrument som kan användas i konkurrensbegränsande syfte. Regeringen bör därför till riksdagen lämna förslag, som avhjälper denna brist på konkurrensneutralitet.

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av bl. a. avmonopolisering och avreglering i syfte att uppnå ökad konkurrens mellan offentlig och privat verksamhet.
2. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna för den offentliga upphandlingen i enlighet med vad i motionen anförts.
3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagreglering av kommunal upphandling i enlighet med vad i motionen anförts.
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en enhetlig redovisning av den kommunala egenregiverksamheten.

[att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring av reglerna för mervärdeskatt för offentlig myndighet och statliga företag så att den fria konkurrensen mellan privat och offentlig verksamhet inte hindras.<sup>1</sup>]

Mot. 1989/90  
Fi508

Stockholm den 22 januari 1990

*Lars Tobisson (m)*

*Margit Gennser (m)*

*Filip Fridolfsson (m)*

*Margareta Gard (m)*

*Rune Rydén (m)*

*Ing-Britt Nygren (m)*

*Knut Wachtmeister (m)*

<sup>1</sup> 1989/90:Sk622