



Konkurransetsetting av kommunal virksomhet



KONKURRANSEUTSETTING

AV KOMMUNAL VIRKSOMHET

RAPPORT FRA EN ARBEIDSGRUPPE
FRA DE NORDISKE KONKURRANSEMYNDIGHETER

1. AUGUST 1998

INNHold

Kapittel 1 - Innledning.....	3
1.1 Arbeidsgruppens mandat.....	4
1.2 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid.....	4
1.3 Avgrensning	5
1.4 Disposisjon.....	7
Kapittel 2 - Begrepsavklaring	7
2.1 Former for konkurranseutsetting	8
2.2 Konkurranseutsetting og privatisering	12
2.3 Konkurranseutsetting og deregulering.....	15
Kapittel 3 - Kommunal renovasjon	16
3.1 Kort beskrivelse av kommunal renovasjon.....	16
3.2 Omfang av konkurranseutsetting	18
3.3 Former for konkurranseutsetting	20
3.3.1 Anbudskonkurranse	20
3.3.2 Det finske systemet - privat anordnet avfallshåndtering.....	21
3.4 Erfaringer med konkurranseutsetting.....	23
3.4.1 Kostnadsbesparelser.....	23
3.4.2 Kvalitet.....	26
Kapittel 4 - Eldreomsorg	26
4.1 Strukturen i eldreomsorgssektoren.....	27
4.2 Omfang av konkurranseutsetting.....	30
4.3.1 Anbudskonkurranse	33
4.3.2 Anbudskonkurranse uten eksklusiv rett.....	34
4.3.4 Servicesjekker (kuponger).....	35
4.3.5 Brukervalg med offentlig tilskudd	36
4.4 Erfaringer med konkurranseutsetting.....	37
Kapittel 5 - Konkurransepolitiske problemer og tiltak	39
5.1 Konkurransepolitiske problemer.....	39
5.1.1 Manglende konkurranseutsetting.....	40
5.1.2 Manglende konkurransehensyn	41
5.1.3 Manglende konkurransenøytralitet.....	43
5.2 Konkurransepolitiske tiltak	44
5.2.1 Tvungen konkurranseutsetting	44
5.2.2 Aktiv informasjon og påvirkning.....	45
5.2.3 Sikring av konkurransenøytralitet	47
5.2.4 Skille monopol- og konkurransevirkosomhet	50
5.2.5 Administrering av loven om offentlige anskaffelser	51
5.2.6 Ivaretagelse av effektiv konkurranse.....	52
Vedlegg til kapittel 3	54
Vedlegg til kapittel 4	99
Vedlegg til kapittel 5	142

Kapittel 1 - Innledning

I alle nordiske land disponerer offentlig sektor en betydelig del av samfunnets ressurser. Det er derfor av vesentlig betydning at det offentlige utnytter sine ressurser effektivt. Flere studier har fastslått at effektiviseringspotensialet i offentlig sektor er stort. Det har da også utviklet seg en stadig sterkere oppmerksomhet om mulighetene for å iverksette effektiviseringstiltak.

Konkurransetsetting av offentlig virksomhet er et effektiviseringstiltak som har fått stor oppmerksomhet, ikke minst av det offentlige selv som jo står overfor økte oppgaver og ytelser. Stadig flere undersøkelser tyder på at konkurransetsetting gir billigere og bedre varer og ytelser, og med konkurransetsetting utvikles nye produkter og tjenester.

Konkurransetsetting er således et økonomisk problemområde som er satt på den politiske dagsorden, og som derfor også burde interessere konkurransemyndighetene. Til tross for de tilsynelatende mange fordelene med konkurransetsetting skjer prosessen på mange områder meget langsomt. Det er en utfordring for konkurransemyndighetene å analysere årsaken til dette og eventuelt komme med forslag til tiltak for å effektivisere prosessen.

Jo større erfaring man har med konkurransetsetting, jo bedre grunnlag vil konkurransemyndighetene ha for å komme med gode anbefalinger. Et nordisk samarbeid vil øke erfaringsgrunnlaget og være særlig relevant fordi disse landene jo på mange måter ligner hverandre sosialt, politisk og i holdningen til velferdsstaten. Det er derfor formålstjenlig at de nordiske konkurransemyndighetene kommer sammen og ser på forskjeller og likheter i konkurransetsettingen, både i hastighet og substans. Siden også konkurranselovgivningen er relativt ensartet gir det god mening å fremme felles forslag til konkurransepolitiske initiativer.

1.1 Arbeidsgruppens mandat

På denne bakgrunn ble konkurransedirektør Einar Hope fra Konkurransetilsynet på ledelsesmøtet i Helsinki i slutten av april 1997 anmodet om å utarbeide et forslag til mandat for en arbeidsgruppe som skulle vurdere hvordan konkurranseutsetting av offentlig sektor kunne tas opp som et tema for drøfting på neste års nordiske møte.

Hopes forslag i notat av 25. juli 1997 til de nordiske konkurransedirektørene, er lagt til grunn som mandat for arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen har hatt følgende mandat.

"Arbeidsgruppen skal:

1. Gi en oversikt over form og omfang av konkurranseutsetting av offentlig sektor i de nordiske land og drøfte erfaringer og resultater som er oppnådd til nå.
2. Drøfte hvordan arbeidet med konkurranseutsetting av offentlig sektor, som et middel til forbedret effektivitet i ressursutnyttelsen, kan videreutvikles, og fremme forslag til egnede tiltak i den forbindelse. Arbeidsgruppen skal under dette også drøfte konkurransemyndighetenes oppgaver og rolle.
3. Fremme forslag til opplegg for drøfting av konkurranseutsetting av offentlig sektor på nordisk møte neste år, og forbedre underlagsmateriale til møtet.

Arbeidsgruppen avgir innstilling innen 1. august 1998."

1.2 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid

På nordisk møte på Island 4. september 1997 ble det nedsatt en arbeidsgruppe til å utrede konkurranseutsetting av offentlig sektor. Følgende person ble oppnevnt og har deltatt i gruppens arbeid:

Lasse Ekeberg (leder)	Konkurransetilsynet	Norge
Olof Pontusson	Konkurrenserket	Sverige
Finn Porsborg	Konkurrencestyrelsen	Danmark

Gudmundur Sigurdsson	Samkeppnisstofnun	Island
Liisa Vourio	Konkurrensverket	Finland

Kurt R. Brekke fra Konkurransetilsynet i Norge ble oppnevnt og har fungert som sekretær for arbeidsgruppen.

Følgende har deltatt på enkelte møter og i deler av utredningen:

Martti Virtanen (Finland)

Morten Berg (Norge)

Karin Nilsson (Sverige)

Claes Svensson (Sverige)

Lennart Göranson (Sverige)

Arbeidsgruppen har gjennomført 4 møter:

27. november 1997	Oslo	Konkurransetilsynet	Oslo
6. mars 1998	Stockholm	Konkurrensverket	Sverige
25. mai 1998	Helsinki	Konkurrensverket	Finland
22. juni 1998	Reykjavik	Samkeppnisstofnun	Island

I tillegg har arbeidsgruppen hatt et avsluttende møte i København 23. september 1998.

Disposisjonen for rapporten ble diskutert og fastsatt på gruppens møte i Oslo 27. november 1997. Hvert land har levert bidrag vedrørende renovasjon, eldreomsorg og konkurransepolitiske problemstillinger knyttet til konkurranseutsetting. Hovedrapporten er i stor grad et utdrag fra landenes bidrag. Bidragene er satt inn i sin opprinnelige form i vedleggene til rapporten.

1.3 Avgrensning

Arbeidsgruppen har funnet det nødvendig å foreta noen avgrensninger av rapporten i forhold til mandatet. Følgende avgrensninger er foretatt.

Offentlig sektor omfatter flere forvaltningsnivåer. Arbeidsgruppen har valgt å avgrense rapporten til kun å omfatte kommunesektoren. Statlig og fylkeskommunal sektor er således ikke omfattet. Denne avgrensningen er først og fremst gjort på grunn av den arbeidsmengden en fullstendig analyse av hele den offentlige sektoren ville innebære. Videre har statlig sektor i stor grad allerede konkurranseutsatt store deler av sin virksomhet som f eks telekommunikasjon, kraftproduksjon osv. Dette betyr selvfølgelig ikke at det ikke gjenstår viktige problemstillinger også i denne sektoren, men at disse kanskje er av en noe annen karakter. Det er også slik at debatten om konkurranseutsetting for tiden er sterkest i kommunesektoren.

Arbeidsgruppen har også valgt å avgrense mandatet til ikke å omfatte såkalte nettverks- eller infrastrukturnæringer som har karakter av et naturlige monopol og/eller av å være essensielle fasiliteter. Dette er næringer som f eks post, telekommunikasjon, elektrisk kraft osv, der kommunene eller andre offentlige institusjoner tilbyr tjenester samtidig som de også har et reguleringsansvar. Denne avgrensningen er gjort med henblikk på at de konkurransemessige problemstillingene i disse sektorene er av en noe annen karakter.

Arbeidsgruppen har videre funnet det nødvendig å begrense rapporten til å beskrive noen utvalgte områder innenfor offentlig sektor. Arbeidsgruppen har pekt ut to hovedområder; helse- og sosialsektoren og miljøsektoren. Helse- og sosialsektoren utgjør en svært stor andel av kommunale utgifter, slik at effektivitetspotensialet følgelig vil være stort i denne sektoren. Innenfor helse- og sosialsektoren har arbeidsgruppen valgt å avgrense rapporten til å omfatte eldreomsorgen.

På miljøområdet har kommunene først og fremst et ansvar når det gjelder innsamling og deponering av husholdningsavfall. Arbeidsgruppen har valgt å fokusere på innsamling og transport av husholdningsavfall, kalt renovasjon. Denne sektoren utgjør i motsetning til helse- og sosialsektoren, en liten andel av kommunenes utgifter. Derimot er kommunal renovasjon et område som over tid har vært konkurranseutsatt, slik at erfaringsgrunnlaget er relativt bedre enn på andre områder, noe som er bakgrunnen for at denne sektoren ble valgt ut.

1.4 Disposisjon

I kapittel 2 drøfter vi kort hva som menes med konkurranseutsetting og på den bakgrunn presiseres hvilket innhold vi i denne rapporten vil legge i begrepet. Erfaringer vise at det er mange måter å konkurranseutsette en virksomhet på. Hvilke former for konkurranseutsetting er der? Forholdet mellom konkurranseutsetting og privatisering drøftes også. Er det slik at konkurranseutsetting nødvendigvis innebærer at privat sektor overtar det offentliges oppgaver? I så fall hvilke oppgaver er det snakk om? Til slutt ser vi på forholdet mellom konkurranseutsetting og deregulering (liberalisering).

Arbeidsgruppen har fått i oppgave å kartlegge form og omfang av konkurranseutsetting av offentlig sektor i de nordiske land og drøfte erfaringer og resultater som er oppnådd til nå. Som nevnt ovenfor har vi avgrenset rapporten til å omfatte sektorene renovasjon og eldreomsorg. I kapittel 3 tar vi for oss konkurranseutsetting av kommunale renovasjonstjenester, mens vi i kapittel 4 ser på konkurranseutsetting av kommunale eldreomsorgstjenester.

I kapittel 5 ser vi på hvordan arbeidet med konkurranseutsetting av offentlig sektor kan videreutvikles. Konkurranseutsetting som bidrar til å effektivisere offentlig virksomhet er i utgangspunktet svært fordelaktig sett fra konkurransemyndighetenes side. Likevel reiser dette en rekke andre tilknyttede konkurranseproblemer som potensielt kan redusere gevinstene ved konkurranseutsetting. I kapitlet ser vi først på hvilke virkemidler de ulike nordiske konkurransemyndigheter har. Deretter skisserer vi hvilke konkurransemessige problemer konkurranseutsetting reiser, og hvordan disse burde håndteres. Til slutt fremmes forslag til egnede tiltak som konkurransemyndighetene kan iverksette med tanke på å sikre en effektiv konkurranseutsetting.

Kapittel 2 - Begrepsavklaring

Konkurranseutsetting er et begrep som har oppstått i diskusjonen rundt effektivisering av offentlig vare- og tjenesteproduksjon. Diskusjonen bærer imidlertid ofte preg av at man snakker forbi hverandre. Det er derfor viktig å få klarlagt innholdet i begrepet konkurranseutsetting og hva konkurranseutsetting innebærer.

2.1 Former for konkurranseutsetting

Det er en vanskelig oppgave å klarlegge presist hva som ligger i begrepet konkurranseutsetting. For å gjøre det må man først si noe om hva som menes med konkurranse, noe som er vanskelig nok i seg selv. Riktignok er det utviklet teoretiske konkurransemodeller som er mer eller mindre egnet til å beskrive virkeligheten (frikonkurranse, cournot-konkurranse osv), men med mindre det dannes fullstendige konkurransemarkeder vil disse modellene ha liten relevans for konkurranseutsetting.

Arbeidsgruppen vil si at en bedrift er utsatt for konkurranse dersom den konkurrerer *mot* noen *om* noe. Bedriften konkurrerer mot andre bedrifter og de konkurrerer om å tilfredsstille en eller flere kunder. For at bedriftene skal ønske å konkurrere om kundene må det være knyttet en belønning til det å konkurrere. Belønningen til én bedrift vil helt eller delvis gå på bekostning av belønningen til en annen bedrift. Belønningssystemet har mulighet til å velge bort bedrifter som ikke yter tilfredsstillende produkter (varer eller tjenester).

På bakgrunn av denne forståelsen av konkurranse kan begrepet konkurranseutsetting beskrives som tiltak som sikter på å utsette offentlig virksomhet for konkurranse med formål å oppnå økt effektivitet (bedre og/eller billigere produkter). Med offentlig virksomhet skal også forstås offentlig regulert virksomhet, som når en kommune har gitt en privat virksomhet enerett til en bestemt virksomhet. Konkurranseutsetting vil ofte skje i tilnærmet form fordi brukerne ikke betaler direkte for produktene eller bare betaler en redusert pris. Det kan også være særlige hensyn til sosial inntektsfordeling, miljø med mer som gjør at produktene ikke kan omsettes på fullt kommersielle vilkår.

Offentlig virksomhet kan i prinsippet utsettes eller eksponeres for konkurranse på flere måter. Nedenfor vil særlig fire former for konkurranseutsetting drøftes. Det er etablering av fullstendige konkurransemarkeder, anbudskonkurranse, markedstester eller målestokk-konkurranse og kuponger .

Konkurransetsetting er ofte en prosess med flere trinn. Prosessen kan begynne med effektivisering av den interne virksomheten. Et første skritt kan være at kommunene separerer sine funksjoner som bestiller og utfører (produsent) organisatorisk, den såkalte bestiller-utfører-modellen (BUM). Deretter kan det være aktuelt å prøve ut ulike effektiviseringstiltak, herunder former for konkurranseutsetting. Prosessen kan i noen tilfeller ende opp med at det etableres fullstendige konkurransemarkeder. Ulike modeller går over i hverandre og det kan være vanskelig å dele dem inn i spesielle kategorier som f.eks. interne effektiviseringstiltak eller konkurranseutsetting. Vi vil derfor også gjøre rede for enkelte reguleringsreformer som ligger i grenselandet mot konkurranseutsetting, nemlig »benchmarking» og stykkprisfinansiering.

Den mest ekstreme formen for konkurranseutsetting er å etablere fullstendige konkurransemarkeder. Det innebærer at tilbudssiden fritt kan konkurrere om etterspørrene (brukerne) både på pris, kvalitet og tilgjengelighet. Etterspørrene har på sin side full valgfrihet mellom tilbyderne. I tillegg er det fri etablering. En slik form for konkurranseutsetting vil være i samsvar med det en i andre sammenhenger betegner som deregulering. I slike markeder bestemmes pris, kvalitet og tilgjengelighet i et samspill mellom tilbuds- og etterspørselssiden. Det offentlige kan likevel ha bestemte krav eller ønsker om hvordan disse forhold skal være eller utvikle seg. Dette kan ivaretas ved å sette krav til kvalitet eller tilgjengelighet, f.eks. gjennom forskrift eller konsesjonsvilkår.

Anbudskonkurranse er antakelig den mest vanlige og hyppigst brukte formen for konkurranseutsetting innenfor offentlig sektor. I denne sammenhengen innebærer bruk av anbud at man auksjonerer ut retten til å produsere varer eller tjenester til eller på vegne av en offentlig etat. Den offentlige etaten oppnår da en konkurransesituasjon *ex ante* ved at flere leverandører konkurrerer om anbudet. *Ex post* vil kontraktøren normalt være i monopolsituasjon (det kan dog finnes substitutter) ved at den valgte leverandøren får en eksklusiv rett til å produsere den aktuelle vare eller tjenesten for oppdragsgiver. Selve anbudskonkurranse skal imidlertid sørge for at eventuell monopolprofitt eller -slakk konkurreres vekk. Det er også eksempler på at man tildeler et gitt antall aktører retten til å produsere en vare eller tjeneste i en kommune i konkurranse med hverandre direkte eller indirekte.

En annen og mer indirekte form for konkurranseutsetting knytter seg til bruk av markedstester eller annen tilgjengelig markedsinformasjon, ofte kalt målestokk-konkurranse. Målestokk-konkurranse kan benyttes både ved offentlig og privat produksjon. En mulighet er at en regulator knytter belønning til hvordan en kommune klarer seg effektivitetsmessig sammenlignet med andre kommuner, f eks i forbindelse med overføring av statlige midler. Opplysning om effektiviteten i driften av kommuner kan også gi et visst konkurransepress på kommunene i form av de forventninger som skapes blant kommunens innbyggere.

En beslektet variant er at kommunen selv foretar markedstester for å skaffe seg kunnskap om produksjonskostnader, kvalitetsforhold og andre viktige forhold i andre tilsvarende virksomheter. Ved å bruke denne markedsinformasjonen som et referansepunkt (eng: »benchmark»), kan man måle prestasjoner i egen virksomhet opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter. Videre kan man benytte markedsinformasjonen til å sette effektiviseringskrav til egne produksjonsenheter. På denne måten eksponeres virksomheten for konkurranse ved at man »tester» egen virksomhet mot tilsvarende virksomheter. Dette er imidlertid mer å regne som en bedriftsintern effektiviseringsmekanisme enn konkurranseutsetting.

Bruk av kuponger (eng: »vouchers»), også kalt penger-følger-bruker, trekkes også frem som en form for konkurranseutsetting. Denne ordningen virker slik at man tildeler en bruker en rett (kupong) til å benytte en gitt tjeneste og da gjerne inntil en gitt verdi. Bruk av kuponger innebærer også en rett for brukeren til å velge den institusjon eller etat som han ønsker å etterspørre tjenesten fra. På denne måten etableres det en konkurransesituasjon mellom offentlige og private institusjoner ved at disse konkurrerer om å tiltrekke seg brukere. Konkurransen går vanligvis ikke på pris, selv om det også kan være tilfeller der prisen kan variere. Det kan også konkurreres om andre faktorer som påvirker brukerens valg, f eks kvalitet, tilgjengelighet osv, ettersom finansieringen fremdeles hovedsaklig er i offentlig regi. En viktig forutsetning for at kuponger skal være et egnet virkemiddel er at brukerne har informasjon som gjør at de kan vurdere kvalitet, tilgjengelighet osv, ved ulike offentlige virksomheter. Dette vil samtidig fremme gjennomsiktighet om kvaliteten på virksomheten, noe som kan utnyttes i utformingen av offentlig politikk.

Stykkprisfinansiering innebærer at den offentlige eller private virksomheten mottar en fast «betaling» per bruker (stykkpris). Dette gir incentiver til kostnadseffektivitet ved at virksomheten beholder differansen mellom stykkprisen og de faktiske enhetskostnader. Ordningen gir også incentiver til å fjerne slakk ved at virksomhetens nettoinntekter øker med antall brukere som betjenes. Stykkprisfinansiering er derfor først og fremst et incentivsystem. Det største regulatoriske problemet med dette systemet er å finne den riktige pris. Den må ikke være for høy og ikke for lav og også justeres i henhold til endrete kostnadsforhold. Konkurranseselementet knytter seg til virksomhetens incentiv til å trekke til seg brukere for å øke sine nettoinntekter. Dersom stykkprisfinansieringen leder til økt kapasitetsutnyttelse og derigjennom knapphet på brukere, vil det oppstå en konkurranse mellom virksomhetene om å trekke til seg brukere. En viktig forutsetning er imidlertid at det faktisk er mulig å flytte brukere mellom virksomhetene og at brukerne faktisk kan velge hvilken virksomhet de vil etterspørre tjenesten fra. Stykkprisfinansiering er derfor ikke i seg selv å anse som en form for konkurranseutsetting, men dersom ordningen kombineres med fritt brukervalg vil den kunne ha samme effekt som kuponger.

Et fellestrekk for alle ovennevnte former for konkurranseutsetting er at det offentlige ønsker å etablere eller etterligne egenskaper ved frie markeder i en beskyttet sektor. Hensikten er å skape og utnytte fordelene ved den informasjonen som genereres i markedene samt benytte konkurransens incentivmekanismer til å effektivisere offentlig beskyttet tjenesteproduksjon. En viktig felles forutsetning for alle formene for konkurranseutsetting er at det finnes alternative eksisterende eller potensielle tilbydere, evt noen å sammenlikne prestasjoner med.

Det går et skille mellom de ulike formene for konkurranseutsetting på hvem tiltakene retter seg mot. Markedstester eller målestokk-konkurranse er et middel som regulator (staten) kan benytte til å presse frem intern effektivisering i kommunene. Kommunene selv kan også benytte slike tester ("benchmarking") til intern effektivisering. Dette er imidlertid en svært indirekte form for konkurranseutsetting. Anbudskonkurranse er et virkemiddel som retter seg mot tilbudssiden i markedet ved at ordningen har til hensikt å få de ulike tilbyderne - private eller kommunale - til å konkurrerer seg i mellom om å bli tildelt kontrakten. Modeller med brukervalg er derimot rettet mot etterspørerne eller brukerne ved at de gis anledning til å velge mellom de ulike tilbyderne.

2.2 Konkurransetsetting og privatisering

Konkurransetsetting blir ofte assosiert med privatisering av offentlig sektor. Det synes nokså opplagt at begrepene ikke beskriver det samme fenomenet. Derimot kan man spørre om konkurransetsetting nødvendigvis innebærer at man privatiserer offentlig virksomhet. I så fall, hva er det man privatiserer?

Det kan være hensiktsmessig å trekke et skille mellom produksjon og finansiering av en virksomhet, og hvorvidt dette skjer i offentlig eller privat regi. Dette er illustrert ved tabell 2.1 nedenfor. I alle situasjonene forutsettes det at det offentlige har ansvaret for at tilbudet er tilstede. Situasjonen med både offentlig finansiering og produksjon knytter seg ofte til tradisjonelle velferdsgoder som undervisning, helse og omsorg etc. Dersom man ønsker å konkurransetsette denne typen tjenester og samtidig beholde offentlig produksjon og finansiering, kan man benytte virkemidler som kuponger (penger-følger-bruiker), stykkprisfinansiering med brukervalg eller målestokk-konkurranse. Denne type ordninger innebærer at konkurransetsettingen ikke resulterer i en overdragelse av verken produksjonsansvaret eller finansieringen til private leverandører.

Tabell 2.1: Skillet mellom produksjons- og finansieringsansvar

		Produksjon	
		Offentlig	Privat
Finansiering	Offentlig	Tradisjonelle velferdsgoder Kuponger Stykkprisordninger Målestokk-konkurranse	Anbudskonkurranse Kuponger Stykkprisordninger Målestokk-konkurranse
	Privat	Egenbetalingsordninger Avgifter	Markedsgoder

Alternativt kan man ha en situasjon med offentlig finansiering og privat produksjon. Et typisk eksempel på en slik situasjon er tilbud av kommunale renovasjonstjenester der private entreprenører står for innsamling og transport av avfall, mens kommunene har finansieringsansvaret. Det er fullt mulig også med privat produksjon å benytte tiltak som

kuponger, stykkprisordninger med brukervalg og målestokk-konkurranse (men da for å styrke konkurransen mellom private).

Situasjonen med privat finansiering og offentlig produksjon kan synes noe spesiell. Det en her tenker på er at konsumentene selv helt eller delvis finansierer virksomheten gjennom egenbetalingsordninger eller andre øremerkede avgifter. Disse vil vanligvis kun utgjøre en del av den totale finansieringen, slik at store deler av virksomheten fremdeles vil være offentlig finansiert.

Den siste situasjonen med privat produksjon og privat finansiering knytter seg til vanlige markedsgoder som omsettes i et fritt marked. I slike markeder har det offentlige normalt verken produksjons- eller finansieringsansvar, og myndighetene innbefatter seg lite med konkurransesituasjonen utover generell konkurransepolitikk.

De foranstående betraktninger omkring ansvaret for produksjon og finansiering av offentlig virksomhet kan utdypes ytterligere for å nyansere hva privat ansvar i denne sammenhengen innebærer.

Offentlig sektor kan sies å ha tre roller når det gjelder vare- og tjenesteproduksjon; bestiller-, leverandør- og eierrollen. Til bestillerrollen knytter det seg et finansieringsansvar, et beslutnings- og utformingsansvar, og et kontroll- og oppfølgingsansvar. Til leverandørrollen knytter det seg et arbeidsgiveransvar og et driftsansvar, mens det til eierrollen knytter det seg et ansvar for produksjonsmidlene.

Tabell 2.2: Offentlig sektor som bestiller, leverandør og eier

<i>Rolle</i>	<i>Ansvar</i>	<i>Offentlig</i>	<i>Privat</i>
Bestiller	Finansiering	Ja	Nei
	Beslutning og utforming	Ja	Nei
	Kontroll og oppfølging	Ja	Nei
Leverandør	Arbeidsgiver	Ja	Nei
	Drift	Ja	Nei
Eier	Produksjonsmidlene	Ja	Nei

Kilde: Kjerstad og Kristiansen (1996).

Tabell 2.2 illustrerer den tradisjonelle situasjonen hvor det offentlige har alle rollene og hele ansvaret for at varen eller tjenesten blir produsert. Dette beskriver situasjonen det offentlige hadde, og fremdeles i stor grad har, når det gjelder tradisjonelle velferdsgoder

som helse og omsorg, undervisning etc. Spørsmålet er imidlertid hvilke roller og hvilket ansvar som privatiseres ved konkurranseutsetting? Anta f eks at kommunen lyser ut renovasjon på anbud, og at denne vinnes av en privat aktør. Denne situasjonen vil kunne gi følgende endringer når det gjelder ansvar.

Tabell 2.3: Offentlig sektor som bestiller, private som leverandør og eier

<i>Rolle</i>	<i>Ansvar</i>	<i>Offentlig</i>	<i>Privat</i>
Bestiller	Finansiering	Ja	Nei
	Beslutning og utforming	Ja	Nei
	Kontroll og oppfølging	Ja	Nei
Leverandør	Arbeidsgiver	Nei	Ja
	Drift	Nei	Ja
Eier	Produksjonsmidlene	Nei	Ja

Tabell 2.2 og 2.3 viser at konkurranseutsetting kan innebære at roller og ansvar overføres fra det offentlige til private. Med mindre virksomheten fullstendig overlates til et konkurransemarked, vil det offentlige beholde bestillerrollen. Når det gjelder leverandør- og eierrollen finnes det imidlertid mange mulige kombinasjoner av offentlig og privat roller og ansvar.

Det kan i den sammenheng skilles mellom tre situasjoner. For det første kan det offentlige konkurranseutsette *hele* tjenesten ved at en privat virksomhet vinner f eks en anbudskonkurranse om å utføre tjenesten. Da vil driftsansvaret i sin helhet overføres til det private. Arbeidsgiveransvaret for de offentlig ansatte kan håndteres ved at de kan overføres til det private selskapet og tilbys arbeid i bedriften, ved at de ansatte tilbys annet arbeid i det offentlige eller dersom det offentlige ønsker å slanke sin organisasjonen, ved at de ansatte blir sagt opp. Det er imidlertid særlige regler knyttet til arbeidsgiveransvaret som begrenser det offentliges mulighet til å fri seg fra dette.

For det andre kan det offentlige velge å konkurranseutsette kun *deler* av eksisterende virksomhet, f eks rengjøringstjenesten på et sykehus eller deler av renovasjonstjenesten i en kommune. Selv om en privat bedrift i et slikt tilfelle f eks vinner en anbudskonkurranse, vil likevel store deler av drifts- og arbeidsgiveransvaret fortsatt kunne være på offentlige hender. For det tredje kan kommunen konkurranseutsette *utvidelser* av eksisterende kapasitet på et tjenestoområde. Det siste innebærer få eller ingen direkte konsekvenser for de offentlig ansatte når det gjelder drifts- og arbeidsgiver-

ansvaret for den eksisterende virksomheten. Endelig kan konkurranseutsetting føre til at en offentlig virksomhet «vinner» i den forstand at den fortsatt skal utføre virksomheten. I såfall skjer det ingen privatisering.

Konkurranseutsetting innebærer derfor i det ene ytterpunktet at drifts- og arbeidsgiveransvaret og eierskap overføres til private aktører. Det offentlige vil i dette tilfellet selv stå som *bestiller* av tjenesten med de ansvarsoppgavene som følger av det; finansierings-, beslutnings- og utformingsansvar, og kontroll- og oppfølgingsansvar. I det andre ytterpunktet skjer det ingen privatisering overhode.

2.3 Konkurranseutsetting og deregulering

Deregulering innebærer grovt sagt at eksisterende regelverk endres eller oppheves. Begrepet brukes helst om endringer i regelverk som omfatter større områder eller sektorer. Når et område dereguleres, kan det skyldes at det offentlige ønsker å forenkle regelverket på området eller endre reguleringsregimet, f eks ved å etablere konkurransemarkeder på området. Da telesektoren i Norge ble deregulert utsatte man f eks monopolvirksomheten Televerket for konkurranse ved å fjerne de offentlige reguleringene som beskyttet Televerket mot konkurranse. Samtidig ble det innført et relativt detaljert regelverk for både å sikre konkurransen i telesektoren og å ivareta andre samfunnsmessige hensyn knyttet til denne sektoren. Alt i alt ble regelverket neppe enklere, snarere tvert imot.

Begrepet deregulering er imidlertid ikke spesielt knyttet til konkurranseutsetting av offentlig virksomhet. Da regelverket for luftfart i Norge ble endret slik at området ble åpnet for konkurranse, ble dette betegnet som deregulering av luftfarten. Imidlertid var det privat virksomhet og ikke offentlig virksomhet som ble utsatt for økt konkurranse i den forbindelse.

Kapittel 3 - Kommunal renovasjon¹

3.1 Kort beskrivelse av kommunal renovasjon

I alle nordiske land er kommunene pålagt å sørge for innsamling og transport av husholdningsavfall. I lovgivningen er dette definert som avfall fra husholdninger samt avfall fra bedrifter av tilsvarende art og mengde som fra husholdningene. Husholdninger og bedrifter som besitter avfall som omfattes av den kommunale renovasjonsordningen, er på sin side forpliktet til å slutte seg til ordningen. I praksis tar også kommunene seg av annet avfall fra bedrifter. Avfall som den kommunale renovasjonsordningen faktisk tar seg av, benevnes som kommunalt avfall.

Kommunene i de nordiske land tar hånd om vel 11,3 millioner tonn avfall hvert år. Selv om det høres mye ut, utgjør det bare vel 4 pst av total mengde avfall som genereres. Avfall fra husholdningene utgjør rundt 1/3 av det kommunale avfallet. De resterende to tredjedelene består dels av avfall fra bedrifter som omfattes av den kommunale renovasjonsordningen og dels av avfall fra bedrifter som ikke omfattes av ordningen, men likevel velger å kjøpe tjenesten fra kommunen.

Tabell 3.1: Kommunalt avfall i de nordiske land

	<i>Total mengde. 1000 tonn</i>	
	1985	1994
Norden totalt	..	11 317
Danmark	2 430	2 708
Finland	2 500	2 100
Island	..	176
Norge	1 968	2 366
Sverige	3 660	3 967

Kilde: Indicators of the State of the Environment in the Nordic Countries. Tema Nord 1997:537. Nordisk ministerråd.

Selv om kommunene er forpliktet til å sørge for at avfallet blir innsamlet og transportert, trenger de ikke å utføre tjenestene selv. Mange kommuner har overlatt tjenestene til private. I alle nordiske land er i dag innslaget av private entreprenører betydelig og

¹ Kapitlet er et utdrag av de enkelte nordiske lands bidrag slik de foreligger i vedlegg 1 til rapporten.

trenden er en ytterligere økning av dette. Stadig flere kommuner overlater utførelsen av renovasjonstjenestene til private. I Danmark viste en undersøkelse² at de aller fleste (85 pst) kommuner hadde overlatt renovasjonsvirksomheten - enten gjennom avtale eller gjennom anbud - til private virksomheter. Sammenlignet med 1991 var denne andelen rundt 27 pst, slik at det har skjedd en vesentlig økning de seneste årene.

I det finske fylket Nyland län, viste en kartlegging³ at hele 92 pst av avfallshåndteringen ble utført av private entreprenører. Renovasjon var den nest største private virksomhetsgrenen i kommunal tjenesteproduksjon. Bare vaskeritjenester ble i større omfang utført av private. Den høye andelen i Finland kan skyldes det særfinnske systemet med privat anordnet transport (se avsnitt 2.1.3). Verken i det kommunale eller det private systemet eier kommunene transportkjøretøy. Man må imidlertid ta forbehold om at tallet gjelder ett utvalgt fylke og ikke et utvalg fra hele Finland, slik at det kan være en skjevhet i målingen.

Andelene i Norge og Sverige er også svært høye. I Norge har Konkurransetilsynet nylig gjennomført en undersøkelse⁴ av kommunal renovasjon. I henhold til denne undersøkelse var andelen private entreprenører 73 pst i 1997. Også i Norge synes andelen å ha økt de seneste årene. I Sverige viste en undersøkelse⁵ at 23 pst av antall kommuner utførte innhenting og transport av avfall i egenregi, mens 63 pst av kommunene benyttet private entreprenører fullt ut. I 14 pst av kommunene ble renovasjonstjenestene utført av både private og kommunale enheter. Målt i mengde utgjorde imidlertid private en mindre andel. 57 pst av husholdningsavfallet ble håndtert av private virksomheter, mens de resterende 43 pst ble utført i kommunal regi.

Det har i de fleste nordiske land skjedd en konsentrasjonsøkning i avfallsbransjen de seneste årene. Denne økningen skyldes hovedsakelig at store internasjonale konsern har etablerte seg gjennom oppkjøp av mindre lokale selskaper. Nasjonale konsern er også blitt dannet gjennom fusjoner og oppkjøp av mindre lokale selskaper. I Finland er det fire store selskaper som har rundt 20-30 pst av markedet: Waste Management

² Ole Kirkelund: Kommunernes finansiering av avfallsbortskaffelsen, 1997.

³ Hur kan vi stå till tjänst?, Kommunal utredning 1996, Nylands län, Taloustutkimus Oy på oppdrag av SSL (Finska Städföretagares Förbund rf.).

⁴ Konkurransetilsynet: "Konkurransutsetting av renovasjonstjenesten," Oslo 1998.

⁵ Per Nilzén: Hushållens avfallskostnader 1997, Renhållningsverksföreringen.

Ympäristöpalvelut Oy (USA eid), Säkkiäline Puhtaanapito Oy (finsk eid), Brown Ferries Industry Finland Oy Ab (fransk eid) og Rikaton OY Ab / SOL (finsk eid). I Danmark er det to store landsdekkende aktører - Renovadan (eid av Waste Management) og Marius Pedersen (dansk eid).

I Sverige domineres markedet av to foretak, WMI Sellberg AB og Ragn-Sells AB. WMI Sellberg eies av Waste Management International.

I Norge har også konsentrasjonen i avfallsbransjen vært økende, men innslaget av multinasjonale selskaper er betydelig mindre. Det norskeide konsernet Norsk Gjenvinning har i løpet av få år etablerte seg som en betydelig aktør i det norske avfallsmarkedet. Ekspansjonen har også her først og fremst skjedd gjennom oppkjøp av mindre transportselskaper. Et nyere trekk er at renovasjonsselskaper eid av storbykommuner som Oslo, Bergen etc begynner å konkurrere om oppdrag andre steder i landet. Oslo kommunes eget renovasjonsselskap Miljøtransport AS tapte oppdraget om innsamling og transport av avfall i Oslo kommune. Selskapet eier imidlertid en rekke transportkjøretøyer og konkurrerer nå hardt om oppdrag i andre kommuner i Norge. I tillegg er antall interkommunale renovasjonsselskaper økende.

Til tross for at det har dannet seg store nasjonale konsern og at det har skjedd en etablering av internasjonale konsern, er likevel konsentrasjonen relativt lav sammenlignet med andre bransjer. Det eksisterer i alle de nordiske landene svært mange små og mellomstore innsamlings- og transportselskaper. I Finland er det vel 500 private foretak som tilbyr avfallsinnsamling og transportservice, hvor av rundt 200 av disse ensidig har spesialisert seg på kommunalt avfall. Den gjennomsnittlige omsetningen til bedriftene i bransjen er på rundt 2 millioner finske mark.

3.2 Omfang av konkurranseutsetting

Innslaget av private virksomheter som utfører renovasjonstjenester på vegne av kommunen kan være en indikator på omfanget av konkurranseutsetting, og da særlig etter at EU-reglene for offentlige anskaffelser, som tvinger kommunene til å sette innkjøp av tjenestene ut på anbud, trådte i kraft i 1994. Målet er imidlertid upresist av flere grunner.

(i) Anbudskonkurranse kan vinnes av en offentlig virksomhet. (ii) Kommunene kan overdra virksomheten til private uten forutgående konkurranse (lovlig før 1994 eller ulovlig etter 1994). (iii) Kommunal virksomhet kan konkurranseutsettes uten at det betinger privat produksjon. Det er derfor behov for en mer direkte kartlegging.

I Norge svarte 65 pst av kommunene i en undersøkelse⁶ at de hadde konkurranseutsatt sine renovasjonstjenester helt eller delvis. Dette var betydelig mer enn for andre kommunale tjenester. Vegvedlikehold kom på andreplass med ca 37 pst. Det er imidlertid verdt å merke seg at andelen også omfatter de som delvis hadde konkurranseutsatt tjenesten. I Konkurransetilsynets undersøkelse⁷ for 1997/8 svarte 83 pst (300 av 361) av norske kommuner at konkurranseutsetting/anbudsutlysning hadde vært gjennomført for renovasjonstjenesten. 5,5 pst svarte at konkurranseutsetting hadde vært vurdert, men lagt på is, 5,3 pst svarte at konkurranseutsetting ikke hadde vært vurdert, og 6,1 pst svarte at konkurranseutsetting var under vurdering.

I Danmark viste en undersøkelse⁸ at 27 pst av danske kommuner hadde benyttet anbudsmetoden ved tildeling av renovasjonsoppgaver i 1990-91. Det foreligger imidlertid ingen tall som gir et presist bilde av bruken av anbudskonkurranse for renovasjon per i dag, men anslag peker på at rundt $\frac{3}{4}$ av danske kommuner jevnlig lyser ut deres renovasjonsforpliktelser på anbud. Denne andelen gir imidlertid et skjevt bilde av omfanget, siden de to største kommunene – København/Frederiksberg og Århus – ennå ikke har utlyst deres renovasjonsvirksomhet. Begge kommuner inngikk langsiktige avtaler med private renovasjonsvirksomheter før anbudsdirektivet trådte i kraft.

I Island benytter de fleste kommunene i dag anbudsmetoden og alt tyder på at dette vil skje i økende omfang i fremtiden. I den senere tid er flere kommuner blitt slått sammen og dermed skapt bedre forutsetning for anbudskonkurranse. Likevel drives innsamling og transport av avfall i den største kommunen Reykjavik fremdeles i kommunal regi uten noen form for konkurranseutsetting.

⁶ Egil Kjerstad og Frode Kristiansen: *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjeneste-produksjon*, SNF-rapport 87/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen 1996.

⁷ se fotnote 4.

⁸ Kommunernes landsforening: "UDBUD - Stigende interesse og klar effekt," november 1992.

I Finland har Kommunförbundet forsøkt å kartlegge omfanget av konkurranseutsetting i kommunene, men resultatet av undersøkelsen er noe usikkert og eksakte tall kan ikke presenteres.⁹ Tallene tyder imidlertid på at omfanget er relativt lite og at muligheten for konkurranseutsetting ikke utnyttes fullt ut. At omfanget av konkurranseutsetting i Finland i henhold til Kommuneforbundets utredning er lavere enn i andre nordiske land, skyldes sannsynligvis det særfinnske systemet med privat anordnet innsamling og transport. Dette systemet er jo i seg selv en form for konkurranseutsetting og burde derfor regnes med på lik linje som anbudskonkurranse. Anbudskonkurranse benyttes også av private borettslag, velforeninger etc når de foretar kjøp av renovasjonstjenester i det private systemet.

I Sverige har Nämnden för offentlig upphandling, NOU, gjennomført en undersøkelse, der det fremgår at den offentlige sektoren som helhet sparte omtrent tre milliarder kroner per år gjennom å basere innkjøpene på konkurranse. Videre konstaterer NOU at det er kommuner og kommunale selskaper som har tjent mest. Det har således vært mulig for kommunene å senke kostnadene gjennom å utsette virksomheten for konkurranse.

Konklusjonen er at kommunene konkurranseutsetter renovasjonstjenestene ved bruk av anbudskonkurranse i stort omfang i alle nordiske land. I Finland kan imidlertid kommunene opprette et slags kommunalt marked for renovasjonstjenester og på den måten konkurranseutsette denne tjenesten. I dette systemet benyttes også anbudskonkurranse av de private innkjøperne. I alle nordiske land ser omfanget av konkurranseutsetting ut til å øke, til tross for at tallene i flere land er nokså høye allerede.

3.3 Former for konkurranseutsetting

3.3.1 Anbudskonkurranse

I alle nordiske land er anbudskonkurranse den mest fremtredende konkurranseformen. Anbudskonkurransen foregår normalt ved at kommunen lyser ut en eksklusiv rett til å drive innsamling og transport i den aktuelle kommune for en gitt tidsperiode. Kommunene har imidlertid utviklet varianter rundt dette.

⁹ Finlands Kommunförbund: Uppgifter om kommunernas avfallshantering. Förfrågan 1997.

Danmarks tredje største kommune Odense valgte å dele kommunens område i fire delområder og lyse disse ut hver for seg. Kommunens egen driftsenhet som ble organisert som et aksjeselskap, deltok selv i anbudsrunder og vant tre av de fire områdene. Det resterende området ble vunnet av en av de store landsdekkende virksomhetene.

Den svenske kommunen Uppsala delte kommunens områder opp i delområder og lyste de ut hver for seg slik Odense hadde gjort. Uppsala gjorde imidlertid i tillegg det håndgrep at de lyste ut de kommunale renovasjonsområdene sekvensielt med ett års mellomrom. Kommunens motiv for denne praksisen var å sikre en god konkurransesituasjon ikke bare ved den aktuelle anbudsrunder, men også ved senere anbudsrunder.

I Norge er det etterhvert blitt slik at kommunalt eide renovasjonsselskaper konkurrerer om oppdrag i andre kommuner. Et interessant eksempel knytter seg til Oslo kommune som la ut $\frac{3}{4}$ av kommunens renovasjonsvirksomhet i ett tilbud. Denne virksomheten ble utført av Oslo kommunes eget selskap, Miljøtransport AS. Miljøtransport som selv hadde vunnet tilbud i andre kommuner, vant ikke opp i konkurransen om innsamling og transport av avfall i Oslo kommune. Virksomheten ble overdratt til det private selskapet Transportsentralen AS. Miljøtransport må nå ut og konkurrere i andre kommuner og på andre områder for å kunne overleve.

I Island har man en situasjon der mindre kommuner går sammen om å kjøpe renovasjonstjenester, mens Islands største kommune Reykjavik fremdeles driver innsamling og transport av avfall i kommunal regi uten noen form for konkurranseutsetting. Dette er et trekk man finner igjen i flere nordiske land.

3.3.2 Det finske systemet - privat anordnet avfallshåndtering

Finland skiller seg vesentlig fra de øvrige nordiske land ved at finske kommuner kan delegere bestilleransvaret til den enkelte husholdning eller bedrift (se avsnitt 2.1.2). Den enkelte husholdning må da selv inngå kontrakt med en privat leverandør om innsamling og transport av avfall. Husholdningen betaler for tjenesten direkte til leverandøren, og ikke via kommunale avfallsgebyrer. Når kommunen har besluttet at transport av avfall skal skje i privat regi, kan den ikke tildele oppdraget til en aktør eksklusivt. Den kan heller ikke pålegge en grunneier å benytte en konkret transportør og har ikke rett til å

hindre et transportforetak å tilby sine tjenester. Derimot kan kommunen stille vilkår om hvilken avfallstype som skal omfattes, hvilken pris som den høyeste bedriftene tillates å ta og i hvilken region bedriftene har plikt til å tilby sine tjenester.

Tabell 3.2: Finland - Organisering av transport av husholdningsavfall

<i>Organisering</i>	<i>Antall kommuner</i>	<i>% av antall kommuner</i>	<i>Antall innbyggere</i>	<i>% av antall innbyggere</i>
Alt privat anordnet	158	61 %	1.717.394	42 %
Alt kommunalt anordnet	40	15 %	759.874	19 %
Blandingssystem	62	24 %	1.593.784	39 %
Sammenlagt	260	100 %	4.071.052	100 %

Kilde: Uppgifter om kommunernas avfallshantering. Förfrågan 1997. Finlands kommunförbund.

Fra tabellen ser vi at hele 61 pst av kommunene har valgt privat anordnet innsamling og transport av avfall. Det er bare 40 kommuner som har valgt kommunal renovasjonsordning. Derimot omfatter privat anordnet transport bare 42 % av Finlands innbyggere, noe som betyr at det fortrinnsvis er mindre kommuner som har valgt denne løsningen. Et annet interessant trekk er at i kommuner med delvis privat og delvis kommunalt anordnet transport (blandingssystemet), er transporten ofte organisert slik at kommunen tar seg av spredtbygde strøk, mens den private løsningen benyttes i tettbygde strøk.

Antall foretak som opererer på et kommunalt marked varierer. I snitt forekommer det 2,4 transportforetak i en kommune. Det største antallet bedrifter er 13. Innslaget av private entreprenører er svært høyt både i kommunalt og privat anordnet transport. En undersøkelse utført i et finsk fylke (Nylan län) viste at hele 92 % av avfallshåndteringen ble utført av private.

Kommunene kan som nevnt sette vilkår om avfallstype, pris og region i den privat anordnete transporten. Konkurrenserket utredet i 1997 effekter av nevnte kommunale vilkår i forbindelse med privat anordnet innsamling og transport hadde på konkurransen.¹⁰ De fant at i kommuner med svak konkurranse var prisen i markedet lik maksimalprisen kommunen fastsatte, mens i kommuner med god konkurranse ble prisen lavere enn dette pristaket.

¹⁰ Konkurrenserket: *Kommunens roll vid avfallstransport i privat regi och därmed förbunden konkurrens*, upublisert rapport, 1997.

Flere kommuner har den senere tid valgt å gå bort fra ordningen med privat anordnet transport av forbruksavfall. Kommunene oppgir særlig to grunner til denne overgangen. Det første gjelder betaling for tjenesten. Dersom en husholdning avstår fra å betale den private leverandøren, kan transportøren bryte kontrakten og nekte å samle inn husholdningens avfall. Dette er et problem for kommunen som er ansvarlig for avfallshåndteringen. Kommunale avfallsgebyrer vil løse dette problemet. For det andre hevder kommunene at overgangen skyldes organisatoriske problemer knyttet til foretakenes risiko. Ulønnsomme innsamlingsruter kan gi bedriftene økonomiske vanskeligheter og i ekstreme tilfeller lede til konkurs. Dette vil også stille kommunen i en vanskelig situasjon.

Et annet og kanskje viktigere moment er at avfallsgebyrene ved kommunalt anordnet transport synes å være lavere enn prisen husholdningene må betale ved privat anordnet transport. Kommuneforbundet i Finland gjennomfører en årlig undersøkelse¹¹ av blant annet hvordan gebyrene ved avfallstransport varierer med valg av transportsystem. Undersøkelsen i 1997 viste at for transport av søppelsekker var gebyrene ved kommunalt anordnet transport gjennomsnittlig 20-25 pst lavere enn transport i privat regi.

3.4 Erfaringer med konkurranseutsetting

Kommunale renovasjonstjenester har etterhvert vært konkurranseutsatt over tid og i et visst omfang, slik at erfaringsgrunnlaget trolig er bedre på denne tjenesten enn for andre kommunale tjenester.

3.4.1 Kostnadsbesparelser

I Danmark viser undersøkelser at det er liten tvil om at bruk av anbud innebærer betydelige besparelser for kommunene. Danske kommuner som i 1990-91 brukte anbudskonkurranse på renovasjon hadde besparelser på gjennomsnittlig 10 pst.¹²

¹¹ se fotnote 9.

¹² Kommunernes landsforening: "UDBUD - Stigende interesse og klar effekt". november 1992.

Konkurrenserådet har også i sin redegjørelse vist til eksempler på kostnadsbesparelser på opp til 24 pst ved bruk av anbudskonkurranse.¹³

I Norge har Konkurransetilsynet nylig gjennomført en undersøkelse av konkurranseutsetting av kommunale renovasjonstjenester.¹⁴ I undersøkelsen fant man at kostnaden per abonnement var lavere blant de kommuner som svarte at konkurranseutsetting har blitt gjennomført enn blant øvrige kommuner. Forskjellen utgjorde imidlertid bare 3,5 pst og var ikke signifikant. Differensiert etter tildelingsmåte fant man at kommuner som benyttet åpen anbudskonkurranse hadde lavest gjennomsnittlig kostnad (kr 596,50) per abonnement. Kommuner som har benyttet begrenset anbudskonkurranse eller kjøp etter forhandlinger hadde de høyeste gjennomsnittskostnadene (henholdsvis kr 658,50 og 641,39) per abonnement.

Sammenhengen mellom årlig renovasjonsavgift og konkurranseutsetting ble også undersøkt. Renovasjonsavgiften skal i utgangspunktet dekke alle kostnader i kommunal renovasjon, og vil derfor være et mål på enhetskostnadene. Man fant at det gjennomsnittlige avgiftsnivået var lavere i kommuner som har lagt tjenesten ut på anbud enn i de kommunene som ikke hadde benyttet anbud. Forskjellen var også statistisk signifikant. De kommunene som har benyttet åpen eller begrenset anbudskonkurranse hadde gjennomsnittlig lavere renovasjonsavgift (kr 948,13), enn de som har benyttet tildeling uten utlysning (kr 1062,94).

I Konkurransetilsynets undersøkelse ble også kommunene spurt om konkurranseutsetting førte til kostnadsbesparelser. 78 kommuner svarte at så var tilfellet. Av de 25 kommunene som anga kostnadsbesparelsen i prosent, varierte denne fra 3 pst til 54 pst, og i gjennomsnitt var den 20 pst. 26 kommuner oppgav at etter deres vurderinger hadde konkurranseutsetting ført til høyere kostnader. De øvrige 45 kommunene rapporterte uendrede kostnader.

Den skarpere konkurransen har etter alt å dømme redusert avgiftene for avfallstransporten også i Finland. For eksempel har det i henhold til Huvudstadsregionens Samarbetsdelegation vært mulig å senke avfallstransportavgiftene i hovedstadsområdet

¹³ Konkurrenserådet: "Konkurrenseredegjørelsen". desember 1997.

¹⁴ se fotnote x.

etter 1989 med til sammen 28 prosent, nettopp fordi transportene har vært konkurranseutsatte. Når det gjelder spørsmålet om hvilket system - konkurranseutsetting av kommunen eller av private aktører - som er det mest effektive, er situasjonen litt uklar. Kommuneforbundets utredning som gjaldt 1997 innebar at avgifter ved søppelsekktransport i kommunal regi var 20 - 25 prosent lavere sammenlignet med transport i privat regi. Ifølge private foretak er tallene ikke helt troverdige. Kommunen har informasjon om den kommunalt fastsatte maksimalprisen, ikke nødvendigvis om den prisen som bostedet som ansetter et privat foretak betaler. De private foretakene peker også på at omstendighetene ikke alltid er sammenlignbare og at Kommuneforbundets sammenligning derfor ikke er troverdig.

Innenfor den private ordningen viste en undersøkelse utført av Konkurrencesverket at konkurransesituasjonen påvirket prisnivået i den enkelte kommune. Når konkurransen var god, var prisen de private leverandørene tok under det pristak kommunene satte. Derimot når konkurransen var dårlig, var prisen identisk med den maksimalpris kommunene hadde fastsatt.

I Sverige finnes ingen undersøkelser som kartlegger kostnadsbesparelser spesifikt for avfallshåndtering. Derimot er det noen eksempler på besparende innkjøp. I Sundsvall kommun la den private entreprenøren inn et anbud som lå 12 pst under det kommunale foretakets anbud. Länsstyrelsen i Stockholms län har gjennomført en studie¹⁵ av hvordan kommunene i fylket gjennomfører sine innkjøp. Av rapporten fremgår det følgende om innkjøp av renovasjonstjenester i Täby kommun.

"Konkurrencen mellan renhållningsföretagen har ökat på senare år som en följd av att fler företag har trätt in på marknaden. Kommunen upphandlar hela sophämtningsverksamheten i konkurrens och den utförs för närvarande av tre olika företag. Sellbergs, som före upphandlingen stod för hela driften, utför även nu större delen av verksamheten. Emellertid har två andra företag, Miljöservice och Skafab, lyckats slå sig in genom att lämna bästa anbud på delar av tjänsten. Upphandlingen genomfördes som en öppen upphandling med annonsering i EGT. Dessutom skickades förfrågan ut till ett dussin andra tänkbara leverantörer. Avtalet skrevs på fem år med rätt till ett års förlängning. Effekten av upphandlingen är en prissänkning på 30 procent med jämförbar kvalitet. Anmärkningsvärt är att Sellbergs sänkt sitt pris avsevärt då företaget utsattes för den ökade konkurrensen."

¹⁵ Konkurrens i kommunal sektor - erfarenheter från upphandling i Stockholms län. Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 1996:15.

Erfaringene tyder på at det er kostnadsbesparelser knyttet til konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon generelt, og kommunale renovasjonstjenester spesielt. Enkelte eksempler og mer systematiske studier viser at besparelsene ligger på over ti prosent. Den norske undersøkelsen peker også i retning av besparelser, men her er anslagene noe lavere.

3.4.2 Kvalitet

I Konkurransetilsynets undersøkelse ble norske kommuner spurt om de opplevde kvalitetsendringer som følge av konkurranseutsettingen. 52 pst av kommunene var av den oppfatning at kvaliteten på renovasjonstjenesten var uendret som følge av konkurranseutsetting, 39 pst av kommunene mente kvaliteten var bedret, mens 8 pst mente at konkurranseutsetting hadde ført til dårligere kvalitet på renovasjonstjenestene. Altså er hele 92 pst av norske kommuner av den oppfatning at kvaliteten på renovasjonstjenesten innsamling og transport av avfall ikke er blitt dårligere som følge av konkurranseutsetting. Det bør imidlertid bemerkes at dette er kommunenes oppfatning av kvalitetsendringer. Man har ikke noen indikatorer for faktiske kvalitetsendringer. Supplert med brukerundersøkelser kunne man fått et bedre bilde av kvalitetsendringer.

Kapittel 4 - Eldreomsorg

Eldreomsorg er en såkalt "myk" tjeneste i motsetning til renovasjon som typisk er en "hard" tjeneste. Pleie og omsorg for eldre er velferdstjenester som over lang tid har vært en offentlig oppgave å produsere. Fremdeles er det mange som mener at dette bør være en offentlig oppgave. Konkurranseutsetting kan innebære at oppgaven overdras private og aktualiserer således spørsmål om organiseringen av denne typen tjenester. Eldreomsorg legger i motsetning til renovasjon beslag på en betydelig andel av kommunenes ressurser. En liten effektivitetsforbedring vil derfor kunne gi store gevinster vedrørende kommunal ressursbruk. Konkurranseutsetting kan være et viktig bidrag til å øke effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon, noe som kan gi gevinster for samfunnet som helhet. Kapitlet har til hensikt å kartlegge omfanget av konkurranseutsetting i eldreomsorgen,

identifisere og beskrive hvilke former for konkurranseutsetting som benyttes innen denne sektoren og drøfte hvilke erfaringer som kan trekkes fra denne prosessen.

4.1 Strukturen i eldreomsorgssektoren

I alle nordiske land øker andelen eldre i samfunnet. Det er særlig to årsaker til dette; (i) store fødselskull i etterkrigstiden og (ii) vi lever lengre (gjennomsnittlig levealder øker). I dag utgjør eldre over 65 år mellom 13 til 17 pst av befolkningen i Norden (se tabell 4.1). Andelen eldre er en vesentlig faktor når det gjelder behovet for og etterspørselen etter eldreomsorgstjenester.

Tabell 4.1: Eldresituasjonen i Norden, 1997.

Land	Befolkning	Antall eldre ¹	Andel eldre i %
Danmark	5.275.121	792.987	15 %
Finland	5.147.349	752.488	15 %
Island	272.064		
Norge	4.417.599	691.767	16 %
Sverige	8.847.625	1.542.374	17 %
Norden	23.959.758		

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Norge), Statistic Iceland, Statistiska centralbyrån (Sverige), Statistik Danmark, Statistikcentralen (Finland).

¹ For alle land referer tallene til eldre over 65 år foruten Danmark hvor statistikken er for eldre over 67 år.

Tjenestespekteret i eldreomsorgen er vidt, men kan kategoriseres etter tjenestetype i pleietjenester og omsorgstjenester. Pleietjenester utføres stort sett av leger, sykepleiere eller hjelpepleiere og er først og fremst et medisinsk tilbud. Omsorgstjenester er tjenester av mer praktisk karakter, f eks innkjøp, rengjøring, vask, matlaging etc, men også av mer sosial karakter som kontakt, samtaler, arrangementer etc.

Organisatorisk kan en dele tjenestetilbudet inn etter hvor det blir utført. Hjemmetjenester er pleie- og omsorgstjenester som blir utført i hjemmet, og omfatter hjemmesykepleie, hjemmehjelp og andre tjenester som ytes i brukerens hjem. Pleie- og omsorgstjenester på

institusjon er i stor grad de samme tjenestene som tilbys i hjemmet. Tjenestene er imidlertid tyngre og mer omfattende ettersom de fleste eldre på institusjon har et mer omfattende behov for fysisk og psykisk pleie.

Det har de senere årene skjedd en forskyvning fra pleie på institusjoner til pleie i hjemmet. Det er et politisk ønske at så mye som mulig skal skje i hjemmet. Tjenestetilbudet er også blitt utvidet og mer differensiert. Myndighetene har økt budsjetter, slik at bemanning og omfang av tjenestetilbud har økt betraktelig. Eksisterende tjenestetilbud er utvidet ved supplerende tjenester. Organisatorisk har det skjedd mye. Kommunene har gjennomført en integrering av hjemmesykepleien og hjemmehjelpen, men også av hjemmetjenestene og institusjonstjenester.

Tilbudet av pleie- og omsorgstjenester for eldre er i stor grad offentlig styrt. Staten setter rammer for eldreomsorgen i de enkelte land. Juridisk gjennom lover og regler, retningslinjer og andre virkemidler som instruksjoner o.l. Økonomisk gjennom budsjettoverføringer, finansiering etc. Staten har også det overordnede ansvar for utforming av eldrepolitikken. Kommunene har ansvar for å at eldre i kommunen skal bli tilbudt pleie- og omsorgstjenester, og da i henhold til det lovverk og innenfor de rammer sentrale myndigheter har trukket opp.

Kommunen trenger ikke selv stå for utførelsen (produksjonen) av tjenestene. Eldreomsorgstjenester kan produseres i egenregi, i samarbeid med andre kommuner, eller overlates til en privat bedrift. I Danmark kan imidlertid ikke kommunene overlate hjemmesykepleien til ansatte i private virksomheter. I følge loven skal hjemmesykepleien ivaretas av kommunalt ansatt personale.

Tradisjonelt har pleie- og omsorgstjenester vært utført av kommunene, ideelle organisasjoner, for ikke å glemme familie og andre pårørende. I den senere tid har kommunene åpnet opp for private bedrifter gjennom å lyse drift av sykehjem, bo- og omsorgsboliger, hjemmetjenesten m.m. ut på anbud. Med unntak av egenproduksjon i familien tilbys altså eldreomsorgstjenester av tre typer aktører:

- kommunale etater eller foretak
- ideelle organisasjoner

- private bedrifter

Disse tilbyderne atskiller seg på flere måter. Mens private bedrifter normalt har som målsetning å få mest mulig avkastning på kapitalen (mest mulig fortjeneste), baseres ideelle organisasjoner typisk på »non-profit». Kommunale etater kan på sin side sies å ha til formål å dekke pålagte oppgaver og optimalisere driften innenfor de budsjettmessige rammer som er gitt.

Selv om vi ikke har eksakte tall for omfanget av offentlig, privat og ideell produksjon i Norden, er det liten tvil om at kommunale etater utfører det aller meste av eldreomsorgstjenester fremdeles. Omfanget av private og ideelle virksomhet har imidlertid økt de senere årene. I Sverige har en kartlegging av private foretak i bransjen vist at det er etablert en rekke private foretak og at omsetningen i selskapene begynner å bli betydelig (se tabell 4.2 nedenfor).

Tabell 4.2: Innslaget av private i Sverige. 1996.

<i>Foretak</i>	<i>Omsetning, 1996, mill SEK</i>	<i>Årsansatte 1996</i>
Partena Care AB	857	2 718
Nordvård ¹	260	820
GrannskapsService	196	686
Riksbyggen	180-190	ca 500
Medihem AB	169	423
ISS Care Service AB	135	343
Curatus Senior AB	106	303
Bure vård och omsorg	76	108
Crebona omvårdnad AB	21	64

Kilde: Dagens Medicin, tisdagen den 18 november 1997, nr 31

¹ Tallene er fra 1997.

I Finland er innslaget av den tredje sektor - ideelle organisasjoner - særlig sterk sammenlignet med andre nordiske land. Et eksempel på hvor sterk den tredje sektorens stilling er, finner vi i Nylands Län hvor det fins 80 private foretak som tilbyr eldrepleie døgnet rundt. Av disse eies 49 av stiftelser eller foreninger, dvs over 60 pst. Mye av årsaken til dette er Penningautomatföreningen (PAF). PAF har et lovmessig monopol på å

drive pengeautomater og kasino i Finland, og er verdens største operatør av spilleautomater. PAF har som formål å skaffe midler til å støtte frivillige organisasjoner som driver helse- og sosialarbeid. Eldreomsorg er ett av ni områder som PAF tildeler midler. I 1998 fikk 1025 organisasjoner til sammen 1,5 mrd FIM, hvorav eldreomsorgen fikk 358 mill FIM.

4.2 Omfang av konkurranseutsetting

Arbeidsgruppen har ikke funnet frem til noen studier som gir et enhetlig og presist bilde av omfanget av konkurranseutsetting av kommunale eldreomsorgstjenester i Norden. Det er derfor ikke mulig å si noe presist om omfanget totalt eller sammenligne omfanget mellom de ulike nordiske land. Vi har imidlertid funnet frem til noen enkeltstudier i hvert land som gir indikasjoner på omfanget i de enkelte land.

Før vi presenterer disse kan en reise spørsmålet hvordan en skal måle omfanget av konkurranseutsetting. De fleste undersøkelsene tar utgangspunkt i antall kommuner eller innslaget av private virksomheter. Ingen av disse indikatorene gir et helt korrekt bilde. Antall kommuner gir et skjevt bilde av tre grunner: (1) store kommuner har flere eldre enn små kommuner, (2) andelen eldre varierer mellom kommuner og (3) andelen av eldreomsorgstjenester som konkurranseutsettes varierer.

Innslaget av private gir heller ikke et korrekt bilde. (1) Virksomheten kan ha blitt overdratt til private uten forutgående anbudskonkurranse. Dette er imidlertid mindre sannsynlig etter at EUs regler om offentlig anskaffelse er trådt i kraft. (2) Offentlig virksomhet kan ha vunnet en anbudskonkurranse. (3) Former for konkurranseutsetting som kuponger, målestokk-konkurranse o l, innebærer ikke nødvendigvis private.

En bedre indikator for omfanget av konkurranseutsetting av kommunale eldreomsorgstjenester er antall eldre som mottar tjenester hvor tilbudet er konkurranseutsatt eller ikke. Likevel gir undersøkelsene nedenfor en pekepinn på omfanget av konkurranseutsetting og i hvilken retning utviklingen går.

I Danmark har det skjedd en utvikling av instrumenter for å sikre en effektivisering av eldrepleien. Omfanget av mer indirekte konkurranseutsetting er utbredt. F eks har man i mange år anvendt "benchmarking" av kommunenes ressursbruk gjennom offentliggjørelse av sammenlignbare nøkkeltall. Også nye styrings- og organisasjonsmodeller vinner frem. Når det gjelder mer direkte konkurranseutsetting (f eks anbudskonkurranse) som også involverer privat sektor, er omfanget betydelig mindre. En viktig årsak er reservasjon mot å gjøre helsesektoren gjenstand for kommersielle interesser.

I Norge er også innslaget av konkurranseutsetting svært lite. I en undersøkelse¹⁶ oppgav under 2 pst av kommunene som svarte (2 av 119 kommuner) at de helt eller delvis hadde konkurranseutsatt kommunens eldreomsorgstjenester. Til sammenligning var det hele 65 pst som svarte at de hadde konkurranseutsatt renovasjonstjenesten. Kommunene hevdet at årsaken til at eldreomsorgstjenestene ikke var konkurranseutsatt var at temaet ikke var satt på dagsorden. Det siste året har drift av nye aldersinstitusjoner i to kommuner (Asker og Moss) blitt overlatt til private etter forutgående anbudskonkurranse. Det ser ut til at det er en tendens til økt bruk av anbudskonkurranse.

I Sverige har en rapport¹⁷ kartlagt innslaget av privat drift i eldreomsorgen etter kommunale kostnader. De fant at privat drift av eldreomsorgstjenester (inkl handikappomsorg) utgjorde 2 mrd SEK (inkl handikappomsorg) i 1993, noe som tilsvarer ca 4 pst av kommunenes totale bruttokostnader for eldre- og handikappomsorgen. Andelene varierte mye (1-42 pst) fra kommune til kommune, og var typisk høyere i storkommuner enn i mindre kommuner. Stockholm kommune hadde det mest omfattende innslaget av private målt etter kommunale kostnader. Flertallet (61 pst) av de kommuner som benyttet private entreprenører, gjorde dette innenfor hjemmetjenesten. De vanligste tjenestene å sette ut var matdistribusjon og rengjøring. 50 pst av kommunene benyttet private entreprenører innenfor særskilte boformer. Av ca 133.000 eldre og funksjonshemmede som bodde i slike enheter, bodde vel 9 pst i enheter som ble drevet av private. Innslaget av privat drift ser ut til å øke i Sverige. I følge Kommunförbundet utgjorde privat drift ca 7 pst av kommunenes totale bruttokostnader for eldreomsorgen i 1996, noe som i faktiske kostnader var ca 4 mrd SEK.

¹⁶ Egil Kjerstad og Frode Kristiansen: *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjeneste-produksjon*, SNF-rapport 87/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen 1996.

¹⁷ SoS rapport 1994:24.

Konkurransetsetting er ikke det samme som privat drift. Når det gjelder konkurransetsetting av eldreomsorg i Sverige, finnes ikke noen statistikk eller undersøkelse som kartlegger dette. Inntrykket er imidlertid at også i Sverige er konkurransetsetting lite per i dag, men som i andre nordiske land synes det å være en tendens mot økt bruk av dette. Det kan f eks nevnes at Stockholm kommune har for 1998 planlagt å konkurransetsette eldreomsorg for ca 1,3 mrd SEK.¹⁸ Den totale kostnaden for virksomheten beregnes å bli ca 4 mrd SEK for 1998.

I Island eies de fleste institusjoner for eldreomsorg av staten eller kommunene. Noen pleiehjem er imidlertid privat eide. F eks drives de største pleiehjem for eldre i Reykjavik av private, dels av ideelle organisasjoner og dels av private bedrifter. Bare en mindre del av disse har vært konkurransutsatt. De seneste årene har noen kommuner satt ut deler av driften av eldreinstitusjonene på anbud. Det gjelder kjøkkendrift og rengjøring.

I Finland har konkurransetsetting av velferdstjenester som eldreomsorg gått langsomt, sammenlignet med f eks tjenester av mer teknisk karakter. Konkurransetsetting av denne typen tjenester har mest tatt form av å være eksperimenter fra statlig hold. Et utvalgt antall kommuner har deltatt i prosjekt om bruk av kuponger innenfor eldreomsorg og daghjem. Prosjektet, som er avsluttet, er også unikt i nordisk sammenheng etter hva arbeidsgruppen kjenner til (se avsnitt 4.3.3 for en nærmere omtale).

Når det gjelder innslaget av private i Finland, viser statistikk¹⁹ at antall private serviceprodusenter har økt fra vel 700 i 1990 til over 1000 i 1996. Utviklingen har vært den samme når det gjelder ansatte i private virksomheter. Antall private virksomheter er som i Sverige størst i urbaniserte kommuner og minst i landsbykommuner. Finland har størst innslag av private når det gjelder tjenesteproduksjon på institusjoner. Innslaget av private er mye mindre i hjemmetjenesten. I Finland er imidlertid det et stort innslag av private ideelle organisasjoner sammenlignet med andre nordiske land.

¹⁸ Dagens Medicin, Tisdagen den 18 november 1997, Nr 31.

¹⁹ STAKES (Forsknings- og utviklingscentralen för social- och hälsovården): *Den privata socialservicen 1996*, Statistikmeddelande.

Selv om arbeidsgruppen ikke har kunnet tallfeste i hvilket omfang eldreomsorgstjenester konkurranseutsettes, er det likevel klart at omfanget er svært lite særlig når det gjelder direkte konkurranseutsetting som anbudskonkurranse, men også for brukervalg, målestokk-konkurranse og andre former. Anbud av større sammenhengende driftsoppgaver i eldrepleien hører til sjeldenhetene i Norden og forekommer kun i enkelte tilfeller i Sverige og Danmark. Ofte er det også slik at det er utvidelser av eksisterende tilbud som settes ut på anbud. Når det gjelder mer indirekte former som kostnads- og effektivitetssammenligninger og eventuelt presentasjon av disse, er omfanget større. Arbeidsgruppen mener å kunne peke på at det er en økende tendens til å benytte konkurranseutsetting i mer utstrakt grad også når det gjelder kommunale eldreomsorgstjenester. Innslaget av private øker, særlig fortjenestebasert bedrifter. Det betyr at det begynner å utvikle seg et marked også for eldreomsorgstjenester. Konkurranseutsetting av kommunale eldreomsorgstjenester er fortsatt svakt utviklet i alle nordiske land, selv om man synes å være kommet noe lengre i Sverige og Danmark. I Norge har det først den senere tid kommet to eksempler hvor man har satt ut eldreomsorgstjenestene. I Island har man bare eksempler på at støttetjenester som rengjøring av eldreinstitusjoner og matlaging har vært satt ut på anbud.

4.3 Former for konkurranseutsetting

Arbeidsgruppen har identifisert flere ulike former for konkurranseutsetting av kommunale eldreomsorgstjenester i nordiske kommuner. Mest vanlig er anbudskonkurranse der den vinnende leverandøren får en eksklusiv rett til å utføre tjenesten innenfor et gitt område og over en gitt tid. Selv om anbudskonkurranse er mest brukt og går igjen i alle land, er det flere interessante eksempler på andre konkurranseformer. Det gjelder særlig anbudskonkurranse uten eksklusiv markedsadgang, servicesjekker (kuponger), "benchmarking" og målestokk-konkurranse.

4.3.1 Anbudskonkurranse

I Danmark benyttes konkurranseutsetting av støttetjenester i mange kommuner, men omfanget er begrenset i den enkelte kommune. Det er typisk snakk om få praktiske ytelser som innkjøp, mat og rengjøring. Et eksempel finner vi i Lyngby-Taarbæk kommune (50.000 innbyggere), hvor matlaging og matombringning til blant annet

kommunens pleiehjem ble lyst ut på anbud. Kommunens egne ansatte bød også på oppgaven, men den ble vunnet av den private bedriften ISS Catering AS. Kontrakten ga kommunen en besparelse på 18 pst i forhold til det opprinnelige budsjettet. Konkurransetsettingen i Lyngby-Taarbæk kommune fikk imidlertid et problemfylt forløp. Et ikke ubetydelig mindretall av pleiehjemsbeboerne var utilfredse og mente at kvaliteten var forringet i forhold til tidligere. Etter 1 ½ års forløp valgte ISS Catering (merk: ikke kommunen) å si opp avtalen, og kommunen har igjen overtatt matlaging og -ombringing.

I Norge er det to eksempler på kommuner som har satt ut driften av aldersinstitusjoner på anbud, og ikke bare støttetjenester som mat, innkjøp og rengjøring. Moss kommune satte ut driften av et nytt sykehjem, mens Asker kommune satte ut driften av et nytt bo- og servicesenter. I begge tilfellene var det utvidelser av eksisterende kapasitet. De kommunale enhetene deltok ikke på anbudsrunderne i Moss eller Asker. Anbudene ble i begge kommunene vunnet av store private foretak. I Asker kommune vant ISS Norge og i Moss kommune vant Partena Care.

Når kommunene setter eldreomsorgen ut på anbud er det særlig på to måter. Noen kommuner setter ut driften av en institusjon eller et hjemmehjelpsdistrikt. Andre kommuner har bare satt ut støttetjenester som matlaging og -distribusjon og rengjøring. Å sette støttetjenester ut på anbud ser ut til å være vanlig i alle nordiske land. Derimot er det mindre vanlig å sette ut driften av en hel institusjon eller et hjemmehjelpsdistrikt. Trenden går imidlertid mot økt bruk av anbudskonkurranse også når det gjelder selve kjernevirksomhetene som er pleie og omsorg for eldre.

4.3.2 Anbudskonkurranse uten eksklusiv rett

I Danmark var kommunen Græsted-Gilleleje den første som satset på en mer omfattende anbudsutlysning av eldreomsorgen. I 1996 satte Græsted-Gilleleje ut vel 1/3 del av kommunenes eldretilbud på anbud. Den svenske bedriften Curatus vant ordren, som beløp seg til ca 26 millioner danske kroner årlig. Kommunen forventer en årlig samlet besparelse på knapt 18 pst av tidligere driftsutgifter.

Et sentralt element i Græsted-Gilleleje ordningen er fritt brukervalg som er innebygget i kontrakten med Curatus. I kontrakten skiller det mellom tre tjenestegrupper:

- *Praktisk bistand* (hjemmehjelp, rengjøring, innkjøp etc.): Curatus får monopol på denne tjenesten det første året av kontraktens løpetid. Deretter autoriserer kommunen andre private bedrifter. De eldre kan heretter fritt velge mellom Curatus og de andre autoriserte bedriftene. Curatus var i kontraktens første år garantert 80 pst av tjenestene, men denne garantibestemmelsen er nå falt vekk.
- *Pleietjenester*: De eldre kan på dette området velge mellom å få tjenestene levert av Curatus eller den kommunale enheten. Andre private bedrifter får ikke levere pleietjenester. Curatus var ikke garantert en bestemt fordeling av slike pleietjenester. De "tunge" pleietjenestene ivaretas imidlertid fremdeles av kommunens ansatte.
- *Annen praktisk bistand* (vinduspussing, hovedrengjøring etc.): Dette er typisk støttetjenester (dansk: tilkøpsydelse). Da dette er støttetjenester som leveres uten kontroll, kan alle private virksomheter delta. Det betyr at Curatus må konkurrere med andre virksomheter om å levere slike tjenester.

4.3.4 Servicesjekker (kuponger)

I Finland har Sosial- og hälsovårdsministeriet gjennomført et eksperiment for å undersøke i hvilken grad servicesjekker (kuponger) egner seg som virkemiddel i forsyningen av eldreomsorgstjenester. I eksperimentet som ble avsluttet ved utgangen av 1997, deltok det 20 kommuner fra ulike deler av Finland. Sjekken ble gitt til den pleietrengende eller til den slektning som sto for pleien. Sjekken kunne anvendes til kjøp av tjenester som avlastning, rekreasjons eller bolig- og institusjonstjenester. Tjenestene kunne kjøpes fra ideelle organisasjoner og private foretak, såvel som fra offentlig tjenesteprodusenter. Kommunen bestemte imidlertid vilkår for bevilgningen og sjekkens verdi.

Eksperimentet ble avsluttet ved utgangen av 1997. Eksperimentet følges opp med en undersøkelse som blant annet skal se på hvilken virkning eksperimentet har på det lokale tjenestemarkedet, eventuelle prisforskjeller mellom private og offentlige tjenester, samt tjenestenes kvalitet. Resultatet fra undersøkelsen vil bli publisert i 1998.

Sosial- og hälsovårdsministeriet gjennomførte et tilsvarende prosjekt i 1995-97 for dagomsorg for barn. I dette prosjektet viste sjekkmodellen seg å være klart fordelaktig for kommunen fremfor egen tjenesteproduksjon.

I Sverige er det også noen eksempler på at kommuner har innført modeller med kuponger eller penger-følger-bruker. Vaxholms kommune, som ligger utenfor Stockholm, innførte i 1993 et kupongssystem (sv. checksystem) innenfor eldreomsorg. Ordningen ble imidlertid avvirket i 1997 på grunn av at kommunen mente det var en for liten andel (10 av 100 eldre) som benyttet valgmulighetene. I følge kommunen var også mange av de eldre ute av stand til å foreta et aktivt valg. Nacka kommune, som også ligger utenfor Stockholm, planlegger derimot å utvide virksomheten med sjekksystemet.

4.3.5 Brukervalg med offentlig tilskudd

I Danmark har en del kommuner innført brukervalg i deler av eldreomsorgen de seneste årene. Typisk velger kommunen ut typer av praktisk bistand i et mindre område i kommunen. Søllerød kommune innførte i 1995 en ordning hvor brukerne kan velge mellom å få praktisk bistand levert av kommunen eller et privat foretak. Kommunen valgte i den forbindelse ut fem private bedrifter. Den praktiske bistanden omfattet hjelp til rengjøring, innkjøp og t yvask. Eldre som velger en privat bedrift f r et tilskudd fra kommunen som kun delvis dekker prisen. Dekningsgraden er mellom 60 til 85 pst avhengig av den private virksomhetens priser. For eldre som velger å «kjøpe» tjenestene fra private virksomheter er det også en egenbetaling, mens eldre som velger kommunen som leverandør betaler ingen slik egenandel.

Mye tyder på at omfanget av brukervalg i Danmark vil øke i de kommende år. Dette henger blant annet sammen med en ny sosial servicelov som trådte i kraft 1. juli 1998. Loven gir de eldre som mottaker av hjemmehjelp, et rettskrav på å kunne velge en *privat person* fremfor den kommunale hjemmehjelp. Politisk har man ikke ønsket å ta skrittet fullt ut og utvide rettskravet til en *privat virksomhet*, men loven kan tenkes å inspirere flere kommuner til å innføre fritt brukervalg for visse typer tjenester. København kommune har planer om å innføre brukervalg for visse typer praktisk bistand som rengjøring, innkjøp o l. De eldre skal kunne velge mellom kommunen og et antall private leverandører som kommunen godkjenner.

4.4 Erfaringer med konkurranseutsetting

I Sverige er det gjort en rekke studier med henblikk på erfaringer med konkurranseutsetting. Hälso- och sjukvårdens utredningsinstitut (SPRI) utførte på oppdrag av Socialstyrelsen, en litteraturstudie²⁰ i 1996 hvor formålet var å belyse hvordan økt innslag av private i eldreomsorgen har påvirket kvalitet og kostnadseffektivitet. De gjennomgikk seks studier av kostnadssammenligninger. Samtlige seks studier viste at entreprenøren drev mer kostnadseffektivt enn kommunal regi. Resultatene fra en av studiene tyder imidlertid på at kostnadsforskjellene avtar med tiden. SPRI gjennomgikk også elleve studier som hadde gjort kvalitetsvurderinger. Samtlige studier viste at entreprenøren oppfylte kommunenes kvalitetskrav og to av studiene viste at kvaliteten også var blitt bedre. Det begrensede antall studier og studienes varierende kvalitet gjør imidlertid at det er vanskelig å trekke noen generelle konklusjoner, i følge SPRI. Gjennomgangen tyder likevel på at private entreprenører i eldreomsorgen kan være kostnadseffektivt for kommunen, i hvert fall på kort sikt, uten at kvaliteten forringes for den enkelte.

En av de studier som inngår i SPRI's undersøkelse, viste blant annet at personalkostnaden var høyere i det offentlig drevne aldershjemmet. Årsaken til dette var foruten høyere personaltetthet, høyere alder på personalet, noe som innebærer høyere lønnskostnader. Den høyere personaltettheten motiveres av et høyere pleie- og omsorgsbehov. Entreprenøren hadde et mer fleksibelt bemanningssystem med færre heltidsansatte og kortere rapporteringstid mellom skiftene. I forbindelse med anbudskonkurransen ble antall ansatte på kommunens aldershjem redusert fra 36 til 26.

I Norge foreligger det færre studier om konkurranseutsetting av eldreomsorgen. Vi kjenner til to eksempler på anbudsutlysning og har bare kommunens oppgitte tall for kostnadsforskjellen mellom budsjetterte kommunale utgifter ved egenregi og anbudsprisen den private har lagt inn. I begge tilfellene har de private forpliktet seg til å utføre tjenestene til lavere kostnader enn den offentlig enheten tidligere har drevet (merk at den kommunale enheten ikke fikk delta i noen av anbudene og at anbudene dreier seg

²⁰ Äldreomsorg på entreprenad, SoS-rapport 1996:8.

om utvidelse av eksisterende drift). I Asker kommune har ISS Norge påtatt seg å drive minst like godt som kommunen og 22 pst billigere, noe som vil gi Asker kommune en årlig besparelse på 10 millioner NOK. I Moss kommune har vi bare fått oppgitt at den private har påtatt seg å drive billigere enn det som var satt av på budsjettet ved kommunal drift.

I Norge har Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) gjennomført en analyse av effektivitet, kvalitet og organisering av pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner på oppdrag av Kommunenes sentralforbund.²¹ Effektivitet ble målt som forholdet mellom mengden av tjenester som ytes og ressurser som brukes. På den måten ble det etablert en såkalt produksjonsfront bestående av referansekommuner, det vil si effektive kommuner som mindre effektive kommuner kan sammenligne seg med. Analysen konkluderer med at effektivitetspotensialet i sektoren er til dels betydelig. Deretter ble sammenhengen mellom effektivitet, brukertilfredshet (målt ved gallup-data) og trekk ved organiseringen målt. Resultatet var relativt store effektivitetsvariasjoner mellom de ulike kommunene som ikke ser ut til å slå ut i brukertilfredshet. De fant også at kommuner med handlingsplaner for tjenesten, samarbeid med frivillige organisasjoner, eller »myke» budsjettskranker hadde høyere brukertilfredshet. Kommuner med felles turnus i hjemmetjenesten eller integrasjon av institusjons- og hjemmetjenesten hadde lavere brukertilfredshet. I mindre kommuner var folk generelt mer tilfreds med pleie- og omsorgstjenesten enn i større kommuner.

I Finland er bruk av anbudskonkurranse innenfor eldreomsorg lite utbredt og erfaringene få. Når det gjelder Finlands eksperiment med kupongsystemet i eldreomsorgen foreligger det ennå ingen evaluering av dette, men ventes å komme snart. Finland har imidlertid gjennomført et tilsvarende forsøk innenfor dagomsorg for barn. Forsøket startet i 1995 og varte i tre år ut 1997. I forsøket deltok 33 finske kommuner. STAKES har på oppdrag fra social- og hälsovårdministeriet utarbeidet en rapport²² som evaluerer dette prosjektet. En av konklusjonene er at kupongmodellen som produksjonsløsning innenfor barneomsorg var for kommunene klart bedre enn egen produksjon og innebar en besparelse. De familier som valgte kuponger betalte derimot i gjennomsnitt mer enn hva

²¹ Espen Erlandsen, Finn R. Førsum, Erik Wærnes og Siri B. Waalen: *Effektivitet, kvalitet og organisering av pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner*, SNF-rapport 91/97, Oslo Desember 1997.

²² Matti Heikkilä, Sinikka Törmä, Kati Mattila: *Servicesedeln i barndagvården. En rapport om ett landsomfattande försök*. STAKES, Rapport 216. Helsingfors 1997.

man gjorde på den kommunale siden. Forsøket med kuponger skapte nye arbeidsplasser og fikk nye foretak til å etablere seg i bransjen.

Undersøkelsen målte også kvaliteten på dagomsorgen både subjektivt, slik den ble opplevd av foreldrene, og mer objektivt gjennom hvordan personalet ble dimensjonert. Subjektivt ble den private kupongfinansierte dagomsorgen bedømt entydig til å være bedre enn tilsvarende kommunal dagomsorg. Spesielle kvalitetsfordeler hos private var at det gav stimulans, at barnet ble betraktet som et individ, at foreldrene hadde påvirkningsmuligheter og at omsorgsplassen var trygg. Når det gjaldt objektive vurderinger viste det seg at en femtedel av de private daghjemmene ikke oppfylt personalnormene. I den kommunale dagomsorgen skjedde det en kvalitetsforringelse fra 1995 til 1997. Tilsvarende forringelse kunne ikke observeres i den private kupongstøttede dagomsorgen. STAKES advarer imidlertid mot å trekke kausale konklusjoner om kupongmodellen for dagomsorg for barn med henblikk på kvalitet.

Kapittel 5 - Konkurransopolitiske problemer og tiltak

Konkurranseutsetting av offentlig virksomhet ser ut til å bre om seg. Både omfanget av konkurranseutsetting og måten konkurranseutsetting utføres på reiser utfordringer for konkurransemyndighetene. I dette kapitlet drøftes hvordan arbeidet med konkurranseutsetting av offentlig sektor som et middel til forbedret ressursutnyttelse, kan videreutvikles. I den anledning vil arbeidsgruppen peke på de konkurransepolitiske problemer som konkurranseutsetting reiser, og fremme forslag til egnede tiltak i den forbindelse.

5.1 Konkurransopolitiske problemer

Konkurranseutsetting av offentlig sektor reiser særlig to typer problemstillinger for konkurransemyndighetene. Den første knytter seg til at det offentlige lar være å effektivisere egen virksomhet gjennom konkurranseutsetting når virksomheten egner seg til dette og man kan oppnå effektivitetsgevinster. Den andre knytter seg til at det offentlige gjennomfører konkurranseutsettingen på en måte som reduserer effekten av

konkurransetsettingen. I begge situasjonene har konkurransemyndighetene opplagte utfordringer.

5.1.1 Manglende konkurranseutsetting

Effektivitet i offentlig sektor er ekstra viktig ettersom denne sektoren i hovedsak er finansiert gjennom skatter og avgifter, som fører til et effektivitetstap. Så lenge konkurranseutsetting leder til en mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor, er konkurranseutsetting samfunnsøkonomisk ønskelig.

Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon viser at kommunene kan oppnå til dels store budsjettmessige kostnadsbesparelser som i mange tilfeller også vil være samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster. Legger man til grunn at konkurranseutsetting innebærer en kostnadsbesparelse på 10 pst, vil dette bare for eldreomsorgstjenester i Norge utgjøre rundt 3 milliarder NOK i reduserte offentlige utgifter.

Mange har vært bekymret for at konkurranseutsetting innebærer kvalitetsmessig dårligere tjenester, spesielt når tjenestene utføres av private fortjenestebaserte bedrifter. Erfaringer også på dette området viser at det er lite eller intet grunnlag for å hevde en slik generell påstand. Tvert imot er det faktisk eksempler på det motsatte, nemlig at brukerne er mer fornøyd med den private bedriften enn de var med den kommunale. I de tilfeller det har vært problemer skyldes det ofte at det vært tvil om den kvalitet som den private virksomhet skal yte. Det er derfor viktig at den offentlige myndighet gir en klar og presis beskrivelse av oppgavens omfang, når oppgaven bys ut. Dermed kan kvaliteten av den konkurranseutsatte tjenesten vurderes i forhold til den definerte tjenesten.

Hvorfor skulle så en kommune ikke ønske å utsette sin egen virksomhet for konkurranse? Konkurransetsetting rører ved ideologisk tradisjon og tenkemåte. I enkelte politiske miljøer er det en prinsipiell motstand mot konkurranseutsetting, særlig av tradisjonelle velferdsgoder som f eks eldreomsorg. Andre miljøer ønsker å fremme konkurranseutsetting så langt som mulig, og ser det som et mål i seg selv å begrense statens omfang. Fagforeningene for kommuneansatte har også motsatt seg konkurranseutsetting. Det er deres medlemmer som muligens mister arbeidet dersom en

privat vinner anbudskonkurransen. Administrasjonen har motstridende interesser. På den ene siden vil en vellykket konkurranseutsetting være positiv for den økonomiske styring i den enkelte kommune. På den andre siden har administrasjonen en eierrolle og et arbeidsgiveransvar for enheten som konkurranseutsettes.

I renovasjonssektoren er konkurranseutsetting ved anbud så omfattende at man ikke kan hevde at mangelen på konkurranseutsetting er et problem. Tilsvarende synes til dels å gjelde for andre tekniske tjenester som vegvedlikehold etc. Derimot når det gjelder typiske velferdsgoder som eldreomsorg, er omfanget betydelig mindre. Manglende konkurranseutsetting er derfor en aktuell problemstilling i disse sektorene. Problemet blir ekstra viktig ettersom velferdssektorer som helsetjenester, sosialtjenester, undervisningstjenester utgjør nesten 90 pst av kommunale utgifter i snitt.

5.1.2 Manglende konkurransehensyn

Arbeidsgruppen har tidligere pekt på eksempler der kommuner eksplisitt har tatt konkurransehensyn i utformingen av konkurranseutsettingen. I den svenske kommunen Uppsala konkurransutsatte man renovasjon ved at man delte kommunen inn i 5 delområder hvor driften ble satt ut på anbud hver for seg. I tillegg ble anbudskonkurransene i de ulike områdene gjennomført sekvensielt med ett års mellomrom.

Manglende konkurransehensyn kan likevel være et problem ved konkurranseutsetting av offentlig virksomhet. For det første er det noe usikkert i hvilken grad kommunene kan ta konkurransehensyn når de benytter anbudskonkurranse. EUs regler for offentlige anskaffelser fastlegger relativt strenge prosedyrekrav til gjennomføring av kjøp av tjenester. Tildeling kan enten skje etter laveste pris eller etter det økonomisk sett mest fordelaktige tilbudet. Det offentlige må i anbudsdokumentene spesifisere etter hvilke kriterier anbudet skal tildeles. Det er usikkert i hvilken grad det offentlige f eks kan skrive at kontrakten ikke vil bli tildelt en bedrift dersom dette innebærer at den får en dominerende posisjon i markedet²³. I tillegg kan det nevnes at EU-reglene også

²³ I Danmark har det nylig vært en sak der et trafikkelskap ville by ut en rekke ruter enkeltvis. Trafikkelskapet spurte Konkurrencestyrelsen om det i utbudsmaterialet kunne inngå en begrensning der det samme selskap kun ville kunne vinne et begrenset antall av rutene. Konkurrencestyrelsen gav det veiledende svar at trafikkelskapet kunne innføre en slik betingelse som et kontraktvilkår.

inneholder bestemmelser som skal hindre oppdeling av kontrakter i den hensikt å komme under terskelverdiene, noe som i gitte situasjoner kan hindre en oppdeling motivert ut fra konkurransehensyn.

For det andre kan det være i kommunens egeninteresse å la kortsiktige kostnadsbesparelser gå foran mer langsiktige konkurransehensyn. Dersom en riksdekkende aktør har et tilbud som er klart bedre enn en mindre aktør, må kommunene veie disse forholdene opp mot hverandre. Et bedre tilbud, selv fra en riksdekkende aktør, vil gi en direkte virkning på dagens økonomiske situasjon ved at kommunens utgifter blir redusert. På den andre siden kan tildeling av kontrakt til den riksdekkende aktøren innebære en dårlig konkurransesituasjon ved neste anbudsrunde, noe som i sin tur kan innebære høyere priser og dermed økt ressursbruk fra kommunens side. Denne virkningen vil imidlertid være mer usikker og kan dessuten avhenge av om potensielle fremtidige konkurrenter vil overleve gjennom å oppnå kontrakt med andre innkjøpere. Kommunene kan derfor ikke uten videre antas å ville ta langsiktige konkurransehensyn.

Både kommunenes begrensede mulighet til å ta konkurransehensyn etter regelverket og kommunenes vilje til eller interesse i å ta konkurransehensyn, kan representere et potensielt problem for konkurransemyndighetene. Dersom en kommunes kontraktstildeling medfører at konsentrasjonen i markedet øker vesentlig (noe som kan øke faren for utøvelse av markedsmakt), kan det reises spørsmål om konkurransemyndighetene burde gripe inn mot dette og f.eks. nekte kommunen å inngå kontrakten. I hvilken grad dette kan gjøres innenfor dagens konkurranseregler er etter arbeidsgruppens erfaring usikkert, og i praksis er det få eksempler på at så gjøres, selv om man har erfart en konsentrasjonsøkning innenfor f.eks. renovasjon (se kapittel 3).

I Island har det imidlertid vært en interessant sak nettopp på dette forholdet. De islandske konkurransemyndigheter behandlet Socialforsikringsinstitusjonen (SFI) sin anbudsutlysning for hjelpemidler, støtteskinner etc. I henhold til socialforsikringsloven betaler SFI en stor del av brukernes omkostningene for slikt utstyr. SFI la to års innkjøp av slikt utstyr ut på anbud. Forholdet ble klaget inn for Konkurrencerådet. Rådet kom til det resultat at SFI hadde en dominerende stilling som kjøper. Leverandører som ikke oppnådde kontrakt med SFI ville bli utelukket fra markedet, noe som i sin tur ville lede til en dominerende stilling for dem som institusjonen inngikk kontrakt med. I denne saken

kunne Konkurrenterådet ha anvendt den islandske konkurranselov § 17 om misbruk av markedsdominans, og pålagt SFI å dele opp anbudet eller lignende tiltak, noe som ble stadfestet av en såkalt ankenemnd. Det ble i denne saken imidlertid ikke nødvendig ettersom SFI inngikk avtaler med flere leverandører. Likevel viser denne sak at islandske konkurransemyndigheter kunne ha grepet inn mot offentlige virksomheter som utformer sine innkjøp på en slik måte at konkurransen på leverandørsiden begrenses.

5.1.3 Manglende konkurransenøytralitet

Problemstillinger med konkurransenøytralitet har ofte vært drøftet i situasjoner hvor en offentlig aktør etablerer seg i konkurranse med private. Konkurranseutsetting av offentlig vare- og tjenesteproduksjon innebærer den motsatt situasjonen, nemlig at private etablerer seg i konkurranse med den eksisterende offentlige virksomheten. På mange måter blir problemstillingen for konkurransemyndighetene den samme så lenge offentlige og private virksomheter konkurrerer side om side i samme marked og om de samme kundene, nemlig å sikre at konkurranse foregår på likeverdige vilkår. Det er imidlertid en viktig forskjell. Siden det er frivillig for kommunene om de ønsker å konkurranseutsette eller ikke, vil restriksjoner på hvordan den skal foregå kunne gi kommunene negative incentiver til å konkurranseutsette.

Når en offentlig aktør opererer i konkurranse med private oppstår fare for konkurransevridninger. Den offentlige virksomheten kan velge å være organisert innunder offentlig forvaltning, noe som øker muligheten for kryssubsidiering og annen favorisering av egen bedrift. I tillegg kommer lovmessige forhold som at offentlig virksomhet er unntatt merverdiavgift og at faren for konkurs er så godt som eliminert.

Det kan synes som et paradoks at kommunen først ønsker å effektivisere sin virksomhet ved å utsette den for et konkurransetrykk, for så å gi egen virksomhet særfordeler. Forklaringen kan ligge i at det foreligger motstridende interesser mellom den politiske/administrative ledelsen og bedriftsledelsen. Mens kommuneledelsen kan ha samfunnsøkonomiske motiver, kan det være grunn til å anta at bedriftsledelsen i den kommunalt eide virksomheten i større grad tar privatøkonomiske hensyn. Samtidig vil bedriftsledelsen – også i et konkurransemarked – ha gode muligheter til å påvirke rammebetingelsene for egen virksomhet.

5.2 Konkurransopolitiske tiltak

Manglende konkurranseutsetting, for lite konkurransehensyn i utformingen av konkurranseutsettingen, ulike konkurransevilkår etc er utfordringer konkurranseutsetting reiser overfor konkurransemyndighetene og som konkurransemyndighetene må forsøke å håndtere på en god måte. I den anledning kan det være mange tiltak å se nærmere på. Nedenfor trekker vi frem noen.

5.2.1 Tvungen konkurranseutsetting

I Storbritannia vedtok parlamentet en lov²⁴ i 1988 som påla lokale myndigheter å konkurranseutsette visse typer tjenester kommunene selv produserte, såkalt tvungen konkurranseutsetting. Tilsvarende generelle regler eksisterer ikke i Norden med ett unntak. I Finland ble loven om offentlige anskaffelser fornyet i begynnelsen av 1998. Under utarbeidelsen av reformen ble det særlig diskutert om kommunenes plikt til å konkurranseutsette tjenester burde utvides slik at arbeid kommunene utførte i egen regi ble sidestilt med innkjøp. Konkurransetsetningsplikten ble vedtatt å omfatte kommunale bygningsprosjekter som overstiger 5 millioner FIM og der statsstøtte bevilges.

I Sverige ble det i 1992 i et departementsnotat²⁵ fremmet et lovforslag som ville innebære tvang for staten, kommunene og landstinget til å benytte anbudskonkurranse ved innkjøp av visse spesifiserte tjenester. Utgangspunktet var at all virksomhet som ikke var utøvelse av myndighet skulle konkurranseutsettes. Tvungen konkurranseutsetting skulle omfatte i hovedsak tekniske virksomheter. Kostnadene for de virksomheter i egenregi som var tenkt omfattet, ble beregnet til å være minst 50 mrd SEK. Med en antatt nettobesparelse på ti prosent forventet man at forslaget skulle innebære en total besparelse på minst 5 mrd SEK. Forslaget om tvungen konkurranseutsetting ble aldri vedtatt. Blant annet protesterte kommunene kraftig mot forslaget. I stedet ble det forutsatt at staten, kommunene og landsting på "frivillig" grunn skulle øke andelen av konkurranseutsatt virksomhet.

²⁴ The Local Government Act of 1988.

²⁵ Anbudskonkurrens vid offentlig produktion. Ds 1992:121.

EUs regler om offentlige anskaffelser er på mange måter en tvangslovgivning overfor offentlige myndigheter, tilsvarende eventuell lov om tvungen konkurranseutsetting. Når myndighetene kjøper inn varer og/eller tjenester i et marked, må de følge eksplisitte prosedyrer oppstilt i regelverket. Kontrakten må som hovedregel tildeles etter åpen anbudskonkurranse. Reglene tvinger imidlertid ikke offentlige etater til å konkurransesutsette egen virksomhet.

Lovgivende virksomhet er tillagt det politiske nivå og er ikke konkurransemyndighetenes oppgave. Dette utelukker imidlertid ikke at konkurransemyndighetene kan øke kunnskapen om hvilke virkninger en lov om tvungen konkurranseutsetting kan ha. Så lenge målsettingen er effektiv ressursbruk og virkemidlet er konkurranse, er og bør dette være et interesseområde for konkurransemyndighetene.

En annen variant er å gi konkurransemyndighetene adgang til å påby konkurranseutsetting av offentlig virksomhet, der de finner at det vil gi store samfunnsøkonomiske gevinster. Ingen konkurransemyndigheter i Norden har et slikt virkemiddel per i dag. Arbeidsgruppen mener imidlertid at dette er en beslutning som må fattes på det politiske plan eller av den enkelte offentlige etat som administrerer den aktuelle enhet.

Likevel vil arbeidsgruppen bemerke at dersom man ser at konkurranseutsettingsprosessen går langsomt (noe den gjør innenfor flere felt, f.eks. eldreomsorg som vi så i kapittel 4), og store deler av offentlig sektor beskyttes fra konkurranse slik at det er et betydelig potensiale for økt samfunnsøkonomisk effektivitet, er det grunn til å vurdere virkemidler som i sterkere grad kan bidra til å øke tempoet i konkurranseutsettingen.

5.2.2 Aktiv informasjon og påvirkning

I alle nordiske land er konkurransemyndighetene tillagt oppgave å peke på konkurransebegrensende virkninger av offentlige reguleringer og tiltak. De har også adgang til å fremme forslag om alternativ utforming av tiltak med tanke på å redusere eller fjerne konkurransebegrensende virkninger. Arbeidsgruppen anbefaler at konkurransemyndighetene prioriterer denne oppgaven sterkt når det gjelder konkurranseutsetting av offentlig sektor. Dette dels på grunn av manglende alternative virkemidler og

dels på grunn av at flere spørsmål er av politisk karakter og involverer andre offentlige myndigheter. I tillegg skal man ikke undervurdere den innvirkning slike tiltak kan ha.

Utarbeidelse og offentliggjøring av rapporter om konkurranseutsetting eller mangel på konkurranseutsetting, bidrar til både å øke kunnskapsnivået om temaet, men også til å sette temaet på dagsorden. Ikke sjelden etterfølges rapporter av en debatt og eventuelt endringer.

I Sverige har Konkurrensverket og det tidligere SPK gjort en stor innsats på informasjonsområdet for å påvirke kommunene til å ta konkurransemessige hensyn, blant annet gjennom utgivelse av en rekke rapporter.

I Norge har Konkurransetilsynet utarbeidet to rapporter om kommunal innkjøpspraksis og nylig én rapport om konkurranseutsetting i renovasjonssektoren.

I Danmark har Konkurrencerådet ved flere anledninger utarbeidet retningslinjer om god "konkurranseskikk" blant annet på anbudsområdet, hvor rådet f eks har uttalt at kontraktperioder ikke bør være lengre enn 3-5 år før kontrakten lyses ut igjen. Retningslinjene er uforpliktende for offentlige myndigheter, men deres eksistens har erfaringsmessig hatt en innvirkning på hvordan aktørene opptrer.

Offentlige henvendelser til aktuelle myndigheter hvor man påpeker negative virkninger av manglende konkurranseutsetting kan også være et aktuelt virkemiddel. Virkemiddelet skal ikke undervurderes og har særlig to kilder til press. For det første er de offentlige, slik at de kan gjøres kjent gjennom medier eller andre kanaler og på den måten skape et press. For det andre forventes det ofte et svar eller en begrunnelse fra den aktuelle myndighet, slik at myndighetene presses til eksplisitt å forsvare ordningen om de ikke ønsker å endre bestemmelsene. I Danmark har den aktuelle myndighet krav på seg til å svare innen en gitt tid (3 mnd), hvor også svaret skal være offentlig.

De offentlige myndigheter skal ofte ivareta andre hensyn som kan være minst like viktige som konkurransehensynene. Offentlige henvendelser kan fungere mer effektivt som et konkurransefremmende virkemiddel hvis konkurransemyndighetene i sine anbefalinger fremmer forslag som ikke utelukker sosiale hensyn.

Konkurransemyndighetene kan også benytte forskning til indirekte å fremme konkurransehensyn i offentlig finansiert produksjon. Dette avhenger imidlertid av at konkurransemyndighetene har tilgjengelige midler eller får gjennomslag for at det settes av midler til forskning på konkurranseutsetting av offentlige virksomhet. Fordelene med å benytte ekstern forskningskompetanse er blant annet knyttet til den troverdighet dette gir rapporten på grunn av antatt større faglig kompetanse og nøytralitet. Alternativt kan konkurransemyndighetene bygge opp egen forskningskompetanse og selv produsere forskningsrapporter. Dette er imidlertid betydelig mer krevende og omfattende og er neppe et realistisk mål for konkurransemyndighetene. Det er likevel viktig at det etableres et miljø som kan gå inn i en konstruktiv og kritisk dialog med forskere. Dette vil samtidig legge grunnlaget for å utvikle egen utredningsvirksomhet hos konkurransemyndighetene.

5.2.3 Sikring av konkurransenøytralitet

Konkurranseutsetting innebærer ofte at offentlige og private virksomheter konkurrerer "head-to-head" om oppdrag, kunder etc. I en slik situasjon er det viktig å sikre at konkurransen så langt som mulig foregår på like vilkår slik at produksjonen allokeres til den virksomhet som faktisk er mest effektiv.

Sverige har innført en lov om utilbørlig atferd ved offentlig innkjøp²⁶ (LIU) som komplementerer loven om offentlige innkjøp (se punkt 5.2.5 nedenfor). Loven, som trådte i kraft i 1994, er rettet mot utilbørlig atferd fra en offentlig bestiller, f.eks. i form av favorisering av kommunens egenproduksjonsenhet. Konkurrentverket kan bringe saker inn for Marknadsdomstolen. Denne domstolen har bare fattet beslutning i ett tilfelle, nemlig Linköpings innkjøp av hjemmetjenester der kommunen hadde favorisert egen forvaltning. Marknadsdomstolen besluttet i tråd med Konkurrentverkets oppfatning at kommunens atferd stred mot LIU og ikke måtte gjentas i fremtiden.

I Sverige ble det i 1995 presentert en offentlig utredning²⁷ som fokuserte på tiltak for å øke konkurransenøytraliteten ved offentlig prissetting m.m. Utredningen konstaterte at

²⁶ Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

²⁷ Konkurrentens i balans. SOU 1995:105.

det mest alvorlige og muligens hyppigste konkurranseproblemet i tilknytning til offentlig næringsvirksomhet var situasjoner der det offentlige selger tjenester på det frie markedet til så lave priser at konkurransen vris. Avbrytelse av et anbudsinnkjøp uten forretningsmessig begrunnelse til fordel for egen virksomhet og konkurransevridende støtte til egen produksjon ble også identifisert som et konkurranseproblem. I utredningen ble det foreslått følgende:

- at det skulle innføres en lov om konkurransenøytralitet ved offentlig prissetting med krav om at offentlig næringsvirksomhet under visse forutsetninger skulle skilles regnskapsmessig fra annen virksomhet, at prisen skulle baseres på en kostnadskalkyle og at prissettingen ikke fikk medføre utilbørlig prissetting sett ut fra allmenne hensyn.
- at de ulike spesiallover som regulerer virksomheter med innslag av såvel myndighetsutøvelse som næringsvirksomhet burde komplementeres med regler som forhindret at myndighetenes ulike roller blandes sammen
- at det i loven om offentlige innkjøp eller i annen lov ble klargjort at innkjøp ikke kan avbrytes uten forretningsmessige grunner
- at kommuneloven burde gjennomgå med henblikk på at presisere under hvilke forutsetninger kommuner og landsting kan drive næringsvirksomhet på konkurransemarkeder.

Lovforslaget ledet ikke til noen endret lovgivning eller nye lover. I desember 1997 vedtok imidlertid den svenske regjeringen å opprette "ett råd för konkurrens på lika villkor mellom offentlig och privat sektor". I følge regjeringens direktiv skal rådets oppgave være å peke på de hindringer som fins for at privat og offentlig sektor skal kunne konkurrere på like vilkår. I rådet deltar representanter fra både privat og offentlig sektor. Arbeidet skal bedrives som forsøksvirksomhet i tre år og deretter vurderes. Rådet skal gjennom dialog og kontakt mellom partene belyse konkrete saker og søke å oppnå et samsyn om hvordan de langsiktige spillereglene best formuleres.

I Finland har Konkurrensrådet tatt stilling til nøytralitetsproblemet i tolkningen av lovgivningen som gjelder offentlige innkjøp. Rådet har i et vedtak konstatert at et tilbud (også et svært billig tilbud) fra en kommunal forretningsvirksomhet eller annen kommunal enhet, ikke kan anses å være det totaløkonomisk mest lønnsomme for den bestillende enheten så lenge tilbudet forutsetter økonomisk støtte fra bestillerens side. Et

slikt tilbud kan bare sammenlignes med andre tilbud om bestillerens subsidie medregnes i tilbudet.

Konkurransesvridninger kan også foreligge når en offentlig støttet aktør i den tredje sektoren takket være konkurransefordeler kan stenge et privat foretak ute fra markedet. I Finland er dette særlig aktuelt med tanke på Penningautomatföreningens bevilgninger til organisasjoner innenfor den tredje sektoren på helse- og sosialområdet. Konkurransesvridninger kan også forekomme når det ikke finnes en klar definisjon av kommunens roller som myndighet, bestiller og produsent.

Arbeidsgruppen ser det som viktig at det etableres virkemidler for å håndtere problemer med konkurransenøytralitet når det gjelder konkurranseutsetting. Når det offentlig faktisk velger å utsette egenvirksomhet for konkurranse, må det eksistere noen konkurransemessige krav som sikrer konkurranse på like vilkår enten dette skjer gjennom lov eller annen måte.

Som nevnt innledningvis i punkt 5.1.3 ovenfor har problemstillinger med konkurransenøytralitet ofte vært drøftet i situasjoner hvor en offentlig akt r etablerer seg i konkurranse med private. Dette er en problemstilling som kan oppstå i forbindelse med konkurranseutsetting dersom kommunens egenvirksomhet taper i anbudskonkurransen, fordi egenvirksomheten da kan ønske å gå inn på andre markeder.

I forbindelse med den ovenfor omtalte utredningen *Konkurrens i balans* fremførte Konkurrensverket i Sverige som sin grunninnstilling at statlige myndigheter, kommuner og landsting ikke bør bedrive næringsvirksomhet på markeder med fungerende konkurranse. I stedet bør de offentlige tjenestemenn utvikle sin kompetanse som innkjøpere og utnytte konkurransen på markedene. Arbeidsgruppen gir sin støtte til denne uttalelsen hva gjelder markeder med fungerende konkurranse.

På markeder med mangelfull konkurranse vil imidlertid ikke Arbeidsgruppen på generelt grunnlag tilrå at offentlig næringsvirksomhet ikke skal etablere seg. Det kan gjelde markeder der de grunnleggende markedsforutsetningene eller overordnede velferdsml hindrer en fungerende konkurranse. Videre må det tas hensyn til virkningene på incentivene til å konkurranseutsette. En restriktiv holdning til mulighetene for kommunal

egenvirksomhet til å gå inn på nye markeder kan medføre at kommunen velger å la være å konkurransesutsette virksomheten, f eks av hensyn til å bevare arbeidsplassene dersom egenvirksomheten går tapende ut.

Arbeidsgruppen vil imidlertid presisere at sammenblanding av monopol- og konkurranseaktiviteter alltid vil være konkurransemessig problematisk. Hvis det offentlige velger å gå inn på nye markeder må det være fordi de grunnleggende markedsforutsetningene eller overordnede velferds mål ikke gir rom for en fungerende konkurranse på disse markedene. Videre må virksomheten operere under samme rammebetingelser som private virksomheter og det må gis størst mulig sikkerhet mot konkurransevriddinger. Arbeidsgruppen mener at det må kreves at virksomheten skilles ut som et eget aksjeselskap som underlegges de samme betingelser som private, herunder at selskapet må kunne gå konkurs.

5.2.4 Skille monopol- og konkurransevirksomhet

Flere av de problemer konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet reiser kan dempes eller løses ved hjelp av organisatoriske grep som selskapsmessig eller regnskapsmessig skille. I Island har konkurransemyndighetene mulighet til å foreta en slik oppsplitting. I følge den islandske konkurranselov § 14 stk 2 kan Konkurrencerådet foreskrive en økonomisk oppdeling mellom den del av en virksomhets drift som fungerer i ly av et offentlig monopol eller annen slags offentlig beskyttelse og den del av samme virksomhets drift som finner sted i fri konkurranse med andre. Konkurrencerådet har tolket paragrafen slik at den økonomiske oppdelingen også gjelder for den administrative ledelse av den aktuelle virksomhet. På grunnlag av denne paragrafen har Konkurrencerådet f eks foreskrevet en administrativ atskillelse av kirkegårdene i Reykjavik som driver begravelserbyrå i konkurranse med privat virksomhet, samtidig som virksomheten ivaretar drift av kirkegårdene for offentlige midler.

Den islandsk konkurranselov skiller seg fra de andre nordiske konkurranselovene ved at økonomisk skille eksplisitt er formulert i en bestemmelse i loven. Det er i de andre landene også trolig i en viss utstrekning adgang til å foreta inngrep mot konkurransebegrensende handlinger, misbruk av markeds makt eller tilsvarende utført av offentlig virksomhet. Hvor grensen går er noe usikkert ettersom man har liten erfaring på

området. Likevel er det mer usikkert hvorvidt andre nordiske konkurransemyndigheter kan pålegge den offentlige virksomhet å skille konkurranseutsatt virksomhet fra beskyttet virksomhet.

Arbeidsgruppen ser det som en svært sentral oppgave for nordiske konkurransemyndigheter å sikre en effektiv konkurranse når offentlig sektor først konkurranseutsettes. Et svært viktig bidrag i det henseende vil være å sikre at offentlig og privat virksomhet konkurrerer om anbud eller kunder på like vilkår, slik at produksjonen allokeres til de mest effektive virksomheter. På denne bakgrunn ser arbeidsgruppen det som særlig viktig at slagkraften til konkurransemyndighetene økes. Dette må først skje ved at konkurransemyndigheten prøver ut hvor langt hjemlene i eksisterende lovverk strekker seg. Dersom konkurranselovgevingen ikke viser seg å være tilstrekkelig er det behov for lovendringer, slik at konkurransemyndighetene faktisk kan håndtere denne typen problemer. Påpekninger i form av rapporter, henvendelser etc er ikke tilstrekkelig på dette området.

5.2.5 Administrering av loven om offentlige anskaffelser

Arbeidsgruppen har konstatert at loven om offentlige anskaffelser bare i begrenset omfang følges i de enkelte kommuner. I Sverige har Riksdagens revisorer presentert en rapport om forholdet.

I de ulike land er administrering av loven om offentlige anskaffelser ulikt organisert. I Danmark er en særskilt enhet innen Konkurrencestyrelsen tillagt som oppgave å ivareta administrasjonen av EU's anbudsregler i Danmark. Konkurrencestyrelsen skal identifisere antatte overtredelser av anbudsreglene og behandle klager på overtredelser av reglene. Styrelsen er ikke tillagt avgjørelseskompetanse i konkrete saker, men kan bringe overtredelser inn til avgjørelse av Klagenævnet for Udbud, som er et uavhengig administrativt organ. Siden 1998 har nemnden truffet 50 avgjørelser, hvorav overtredelser ble konstatert i over halvparten av sakene. Ikke i noe tilfelle har imidlertid dette ført til at kontrakten er blitt gitt annen tilbyder.

I Sverige må kommunene følge loven om offentlig innkjøp²⁸ (LOU) hvis de velger å konkurransenutsette egen virksomhet. LOU bygger i det vesentlige på EUs innkjøpsdirektiv, men Sverige har valgt å regulere også innkjøp under terskelverdiene. Loven regulerer hvordan innkjøp skal finne sted med hensyn til former for anbudskonkurranse, tidsperioder og annonsering, valg av anbudsgiver med mer. Länsrätten kan under pågående innkjøp og etter klage fra en anbudsgiver beslutte om innkjøpet skal omgjøres. Etter avsluttet anbudsrunde kan saken fremmes for tingsrätten med begjæring om skadeerstatning. Nämnden for offentlig upphandling informerer om og fører tilsyn med LOU. Det har vist seg at sanksjoneringen av LOU er svak, særlig fordi en rettssak er kostbar og fordi potensielle klagere kvier seg for å gå til rettssak av frykt for å bli svartelistet.

Også Finlands lovgivning om offentlig innkjøp gjelder under EUs terskelverdier. Det er Handels- og industriministeriet som fører tilsyn med loven om offentlige innkjøp²⁹. Konkurrenserverket har i praksis ingen oppgaver etter loven. Tvister i forbindelse med offentlige innkjøp behandles av Konkurrenserådet, som er en instans av domstolskarakter. Konkurrenserådet kan blant annet pålegge at en kommunalt innkjøpsbeslutning oppheves eller endres.

Arbeidsgruppen ser loven om offentlige anskaffelser som et viktig virkemiddel i forbindelse med å sikre en effektiv konkurransenutsetting av offentlig virksomhet. Det er flere tiltak som kan tenkes i den forbindelse. Konkurrensemyndighetene kan arbeide for å styrke sanksjonsmulighetene for overtredelser av bestemmelser i denne lov. Konkurrensemyndighetene kan også arbeide med å foreslå at de tillegges administrasjon av dette regelverket, noe som kan tenkes å gi ressurser til å prioritere oppfølging av konkurransenutsetting i større grad. En slik mulighet er foreslått i Sverige.

5.2.6 Ivaretagelse av effektiv konkurranse

Konkurrensemyndighetene har en rolle å spille for å sikre effektiv konkurranse både på kort og på lang sikt.

²⁸ Lagen om offentlig upphandling (SFS 1992: 1528)

²⁹ Lagen om offentlig upphandling (1505/92)

På kort sikt er det naturligvis viktig at konkurransemyndighetene håndhever forbudsbestemmelsene mot anbudssamarbeid. For å sikre en effektiv håndhevelse er det av stor betydning at kommunenes innkjøpere kjenner til konkurranselovens forbudsbestemmelser og at de tar kontakt med konkurransemyndighetene når mistanke om overtredelse foreligger.

Kommunene kan legge forholdene til rette for virksom konkurranse på lang sikt ved å utforme anbudsvilkår som motvirker at det oppstår markedsdominans. Som vist i kapittel 2 og 3 er det både for renovasjon og eldreomsorg eksempler på at kommuner har utformet anbudsvilkår som vil gjøre det lettere å oppnå effektiv konkurranse på lang sikt.

Konkurransemyndighetene bør ha et selvstendig ansvar for å informere om hvilke erfaringer kommunene har gjort med de ulike former for konkurranseutsetting. Dette kan med fordel ta form av utarbeidelse av »retningslinjer» eller »anbefalinger» til kommunene. Det vises for øvrig til punkt 5.2.2 ovenfor der det gjøres rede for at Konkurrenterådet i Danmark har utarbeidet retningslinjer om god "konkurranseskikk" blant annet på anbudsområdet.

I tillegg kan det være av stor interesse å bringe på rene hvilke konkurransemessige virkninger innkjøpssamarbeid kommunene imellom har hatt eller har potensiale for å ha på kort og lang sikt. På kort sikt vil innkjøpssamarbeid kunne virke konkurransefremmende ved at det gjør det mer attraktivt for flere aktører å gi bud. På lang sikt kan innkjøpssamarbeid gi konsentrasjonsøkning på tilbudssiden og dermed gjøre det vanskeligere å opprettholde effektiv konkurranse.

Det er uklart i hvilken grad konkurranselovgivningen kan anvendes for å gripe inn mot kommunenes innkjøpsvedtak med sikte på å motvirke markedsdominans. Dette kan bare i siste instans avgjøres av domstolene. Mulighetene for å klage kommunenes avgjørelser inn til konkurransemyndighetene på dette grunnlag bør gjøres kjent for aktørene, slik at konkurransemyndighetene lettere blir orientert om saker der det foreligger et mulig konkurranseproblem.

Vedlegg til kapittel 3

DANMARK

1. Love og regler som regulerer renovationssektoren

Danske kommuner har ansvaret for bortskaffelse af alt affald og pligt til at sikre tilstrækkelig behandlingskapacitet.

Kommunens og borgernes pligter og rettigheder i forbindelse med håndtering af affald er fastsat i miljøbeskyttelsesloven³⁰ og i affaldsbekendtgørelsen³¹. Kommunen skal udarbejde regler ("affaldsregulativer"), som praktiserer disse pligter og rettigheder.

Kommunernes ansvar for renovationen betyder, at den skal sørge for, at der kan ske indsamling og transport af al kommunens husholdningsaffald³².

Der er ingen krav om, at kommunen selv skal stå for indsamlingen og transporten af borgernes husholdningsaffald. Den kan vælge at udføre opgaven selv, men den kan også vælge at lade en privat virksomhed klare opgaven. Såfremt opgaven er over tærskelværdierne i tjenesteydelsesdirektivet³³, skal kommunen sende opgaven i udbud, hvis den skal overdrages til en privat virksomhed.

Konkurrencelovgivningen gælder for alle former for erhvervsvirksomhed, mens udbudsreglerne kun gælder for den offentlige efterspørgsel. Udbudsreglerne gælder således side om side med konkurrencelovgivningen for den offentlige efterspørgsel.

Konkurrencestyrelsen varetager administrationen af EU's udbudsregler i Danmark, og der er i styrelsen oprettet et særligt kontor til varetagelsen af denne opgave. Konkurrencestyrelsen skal identificere formodede overtrædelser af udbudsreglerne og behandle klager over overtrædelser af udbudsreglerne. Styrelsen er ikke tillagt afgørelseskompetence i konkrete sager, men kan indbringe overtrædelser for Klagenævnet for Udbud til afgørelse.

I Danmark kan klage over mulige overtrædelser af udbudsreglerne indbringes for et særligt nævn, Klagenævnet for Udbud (der er et uafhængigt administrativt organ) eller for domstolene. Sidstnævnte mulighed har stort set ikke været anvendt.

Klagenævnet for Udbud har i april 1998 afsagt ca. 50 kendelser. I godt halvdelen af sagerne har nævnet tilkendegivet, at ordregiveren har overtrådt reglerne. Det har dog ikke i noget tilfælde medført, at kontrakten er tildelt en anden tilbudsgiver.

Borgerne skal benytte den indsamling og transportmåde, som kommunen anviser.

Kommunerne kan – men har ikke pligt til - fastsætte gebyrer til dækning af udgifter i

³⁰ Lov om miljøbeskyttelse, nr. 625 af 15. juli 1997

³¹ Bekendtgørelse om affald, nr. 299 af 30. april 1997

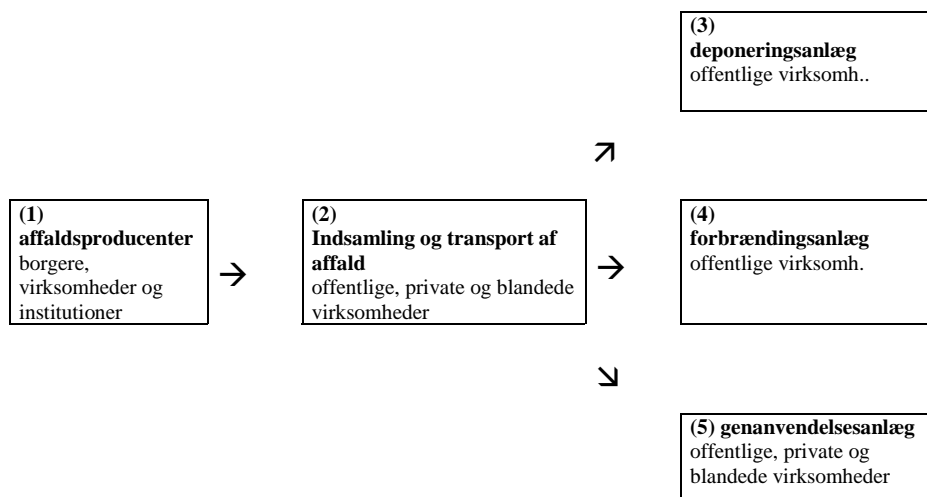
³² I områder med færre end 1000 faste indbyggere, kan kommunen dog kræve, at borgerne selv sørger for at komme af med husholdningsaffaldet.

³³ Hvis kontraktværdien er over ca. 1,5 mio. d.kr. skal opgaven sendes i udbud EF(92/50/EØF)

forbindelse med indsamling og transport af borgernes husholdningsaffald. Stort set alle kommuner benytter denne mulighed. Gebyret skal principielt ”hvile-i-sig-selv” og svare til den ydelse, som kommunen leverer til den enkelte bruger.

2. Struktur i renovationssektoren

Den samlede affaldsbortskaffelse kan skematisk opdeles i 4 områder:



Oversigten viser affaldets vej fra affaldsproducenterne – borgerne og virksomhederne m.v. – til behandlingsanlæggene. Dette kapitel vedrører kun ”kasse (2)” - og i denne kasse kun husholdningsaffald.

Husholdningsaffald udgør knap 1/4 af den samlede affaldsproduktion.

Samlet affaldsproduktion i Danmark i 1000 tons

Kilde	1995
Husholdninger	2.610
Institutioner/handel og kontor	834
Fremstilling m.v.	2.563
Bygge- og anlæg	2.559
Rensningsanlæg	963
Slagger, flyveaske m.v.*	1.699
Andet	6
I alt	11.234

*fra kulfyrede kraftværker

Indsamling af affald i den enkelte kommune og transport af affald til behandlingsanlæg er i stort omfang overladt til private selskaber. Der er to store landsdækkende virksomheder, nemlig Renovadan (som ejes af den internationale virksomhed Waste Management) og den danske virksomhed Marius Pedersen. Desuden er der et større antal mellemstore virksomheder, som opererer regionalt. Endelig er der små lokale virksomheder. Tendensen går mod færre og større virksomheder.

3. Konkurrenceudsætning i renovationssektoren

Hvis der ikke var tale om en kommunal forpligtelse, kunne hver enkelt husstand indgå selvstændige aftaler med private virksomheder om indsamling og bortkørsel af affald. Men den enkelte kommune har som nævnt ansvaret for, at alle husstande i kommunen får

indsamlet og fjernet deres husholdningsaffald. Med dette udgangspunkt har danske kommuner valgt at løse opgaven på en af følgende fire måder:

- Udføre opgaven selv (uden udbud)
- Udføre opgaven i samarbejde med andre kommuner
- Indgå aftaler med private selskaber om at udføre opgaven
- Udbyde opgaven

En spørgeskemaundersøgelse³⁴ viser, at langt de fleste kommuner i dag har overladt opgaven – enten gennem aftale eller gennem udbud – til en privat virksomhed. Men det er vigtigt at slå fast, at udbud ikke foreskriver, at opgaven går til en privat leverandør. Kommunen kan selv deltage ved at give et såkaldt kontroltilbud. Og selv om opgaven efter udbud overgår til en ekstern leverandør, kan der være tale om en privat virksomhed eller en anden offentlig myndighed. Der er i lovgivningen skabt hjemmel til, at en kommune kan varetage opgaver for andre kommuner efter forudgående udbud.³⁵

Tabel: Hvem udfører indsamling og kørsel af husholdningsaffald?

Private virksomheder	85%
Kommunen (evt. flere kommuner sammen)	10%
Andet/ikke besvaret	5%

Iflg. undersøgelsen har 85% af de danske kommuner valgt at overdrage renovationsopgaven til private virksomheder. Dette er sket enten ved at indgå aftale med en privat virksomhed eller ved at udbyde opgaven.

Med tjenesteydelsesdirektivet, som trådte i kraft 1. juli 1993, kan en kommune ikke længere overlade en renovationsopgave til en privat virksomhed uden først at udbyde opgaven. Inden tjenesteydelsesdirektivet var det udbredt, at kommunen indgik aftale – ofte med lokale - private virksomheder om indsamling og kørsel husholdningsaffald.

Med **udbud** forstås følgende: Udbud er den generelle betegnelse for indhentning af tilbud på en leverancer eller på udførelse af en opgave. Et udbud er en konkurrence, der består af følgende trin. Først melder ordregiveren (udbyderen) ud, hvad der ønskes leveret eller udført. Dernæst kan interesserede tilbudsgivere (leverandører) afgive tilbud på opgavens løsning. Ordregiveren vælger så det bedste af de afgivne tilbud og indgår kontrakt med tilbudsgiveren.

I de to største danske kommuner – København og Århus - har man ikke gennemført udbud men overdraget indsamlingsopgaven til private virksomheder gennem aftaler. Aftalerne er indgået før tjenesteydelsesdirektivet trådte i kraft. Aftalerne er meget langvarige: Københavns (og Frederiksbergs) kommune har aftale med et selskab om eneret til indsamling af bl.a. husholdningsaffald til år 2020. Et selskab i Århus har haft eneret til år 2014.

Imidlertid er der ingen tvivl om, at konkurrenceudsætning af kommunens

³⁴ Ole Kirkelund: Kommunernes finansiering af affaldsbortskaffelsen, 1997.

³⁵ Lov nr. 378 af 14. juni 1995 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder

renovationsforpligtelse gennem udbud er blevet et almindeligt anvendt instrument.

Således har Danmarks tredje største kommune Odense udbudt renovationsopgaven i licitation. Odense kommune valgte at opdele kommunens område i fire delområder og udbyde disse hver for sig. Kommunens egen driftsafdeling, der er organiseret som et A/S, bød selv på opgaverne og vandt tre af de fire områder. Det resterende område blev vundet af en af de store landsdækkende virksomheder.

En undersøgelse³⁶ af graden af udlicitering af driftsopgaver i kommunerne viser, at 27% af de danske kommuner i 1990-91 havde anvendt udbudsmetoden inden for renovation.

Der er ingen undersøgelser, som giver et rimeligt præcist billede af graden af udlicitering inden for renovation i dag. Det vurderes, at ca. 3/4 af de danske kommuner i dag jævnligt udbyder dele af deres renovationsforpligtelser.

Årsagen til denne udvikling er såvel ideologisk som økonomisk. Det offentlige er blevet mere og mere bevidst om at indføre markedsorienterede styringsformer. Ved at anvende udbudsformen, har man haft en forventning om at kunne få udført opgaverne bedre og billigere. Samtidig har mange fundet, at det hverken var nødvendigt eller ”rigtigt” at lade kommunen stå for sådanne driftsopgaver.

Der er ingen tvivl om, at anvendelse af udbud giver betydelige besparelser for kommunen. Undersøgelser³⁷ viser, at danske kommuner som i 1990-91 anvendte udbud på renovationsområdet i gennemsnit havde udgiftsbesparelser på 10%. Og der er eksempler på besparelser på op til 24%.³⁸

4. Konkurrencepolitiske problemstillinger i renovationssektoren

Efter de gældende regler, har borgerne en generel pligt til at benytte kommunernes indsamlingsordninger, og samtidig kan kommunen overdrage renovationsopgaven til kommunens eller en anden offentlig virksomhed, uden at udbyde opgaven i licitation.

Det betyder, at der ikke som udgangspunkt er lige markedsmæssige vilkår for konkurrencen mellem offentlige og private virksomheder. Det ville være ønskeligt, om kommunerne fik en pligt til at konkurrenceudsætte renovationsopgaver.

4.1. Den ”bedste” metode

Den bedste metode til at konkurrenceudsætte renovationssektoren ville være at skabe en effektiv konkurrence på markedet. Kommunen kunne opstille nogle saglige og objektive regler og krav til renovationsvirksomhed, og virksomheder som opfylder disse regler og krav, vil herefter kunne udføre indsamling og kørsel med husholdningsaffald i kommunen. Det ville så være op til hver enkelt husstand at vælge ”leverandør” ud fra en vurdering af pris og service.

Flere danske kommuner har valgt sådanne løsninger for indsamling af affald fra *erhvervsvirksomheder*. Indsamlingsopgaven organiseres som anvisningsordninger, hvor der er løbende konkurrence mellem alle de virksomheder, som opfylder objektive

³⁶ ”UDBUD – Stigende interesse og klar effekt”. Udgivet af Kommunernes landsforening, november 1992

³⁷ Som ovenstående fodnote.

³⁸ ”Konkurrenceredegørelsen”. Udgivet af Konkurrencerådet december 1997.

miljøkriterier for affaldsindsamling.

På området for husholdningsaffald har danske kommuner imidlertid ikke mulighed for at vælge denne konkurrencemæssig optimale løsning. Som nævnt skal kommunen sikre, at borgernes affald indsamles og bortkøres, og kommunen har ikke lov til blot at anvise indsamling og bortkørsel af husholdningsaffald, som på området for erhvervsaffald.

I modsætning til erhvervsvirksomhederne er husholdningerne en relativt homogen gruppe med hensyn til affaldsmængde og tømningfrekvens. Man har derfor ikke fundet, at husholdningerne har så stort et behov for en individuel løsning, at det opvejer en række ulemper ved en sådan løsning. Fx kan det være nødvendigt med mere kontrol, hvis kommunen skal være sikker på, at alle borgere får fjernet affaldet på en forsvarlig måde. Ligeledes kan der argumenteres for, at det vil være for stor en miljøbelastning, hvis et stort antal renovationsvirksomheder skal betjene kommunens borgere. Der kan også peges på særlige tekniske problemer ved opsætning af affaldsstativer, fx hvis beboerne i etageejendomme ønsker at benytte forskellige renovationsvirksomheder.

4.2. Den ”næstbedste” metode - udbud

Danske kommuner har i stort omfang valgt at skabe konkurrence om adgang til renovationsmarkedet ved at udbyde opgaven. Dette er en ”næstbedste” løsning, som indeholder potentielle konkurrenceproblemer. Hvis udbudsinstrumentet anvendes i ”konkurrencens ånd” og tilpasses de konkrete opgaver, kan udbud gøres til et virkningsfuldt konkurrenceinstrument.

Nedenfor er givet nogle eksempler på løsning af konkurrenceretlige problemer samt på konkurrencefremmende tilpasning af udbudsinstrumentet.

a) Lige vilkår for offentlige og private virksomheder

Offentlige virksomheder, fx den kommunale driftsvirksomhed som hidtil har stået for renovationen, er ikke i princippet forhindret i at kunne byde på opgaven, og dette sker ikke så sjældent. Som nævnt ovenfor var det fx tilfældet i Odense kommune, hvor den kommunale driftsvirksomhed vandt hovedparten af kommunens renovationsopgaver. Heri ligger et potentielt problem.

Ud fra et konkurrence synspunkt, er det i princippet ligegyldigt, om det er en privat eller offentlig virksomhed, som vinder licitationen. Og det kan kun være en konkurrencemæssig fordel, at alle relevante aktører får en mulighed for at deltage i licitationen. Men kommunen har en betænkelig dobbeltrolle, som ved en licitation kan føre til, at kommunens egen virksomhed får en bedre behandling end den private virksomhed. Dobbeltrolle består i, at kommunen samtidig med at eje den kommunale virksomheden, som byder på renovationsopgaven, dels udformer og fører tilsyn med overholdelse af de opgaver, som virksomhederne byder på.

Der må derfor ske en klar adskillelse af kommunens rolle som myndighed og som erhvervsvirksomhed. Det må derfor som minimum sikres, at den kommunale driftsafdeling fører et selvstændigt regnskab helt adskilt fra kommunens regnskab, og opgjort efter årsregnskabslovens bestemmelser (som det er tilfældet i Odense, hvor kommunens driftsvirksomhed er udskilt som et A/S).

b) Den udbudte opgaves omfang

Det er konkurrencemæssigt problematisk, hvis opgaven er meget stor, fx indsamling og bortkørsel af husholdningsaffald i hele Københavns kommune eller i hele Århus kommune.

Hvis meget store områder udbydes i én licitation, kan det mindske konkurrencen på længere sigt, idet de tabende virksomheder ikke formår at blive i markedet og vente på en ny stor licitation om en 3 – 5 år. Man risikerer med denne metode relativt hurtigt at ende op med et mindre antal dominerende virksomheder. Heri ligger en potentiel fare for at erstatte det tidligere offentlige monopol med et privat monopol.

Selv om det var åbenbart, at en kommunes valg af virksomhed (fordi det var det billigste og mest effektive tilbud) ville føre til, at den valgte virksomhed opnåede dominans, kan Konkurrencerådet ikke kræve, at kommunen ændrer sit valg, eller opstiller betingelser, som modvirker dominansen.

Hvis man i stedet vælger at opdele store områder i flere mindre delområder, er der store muligheder for en fortsat konkurrence mellem mange renovationsvirksomheder, idet selskaber, som taber én licitation, ikke mister alt på ét kort, men har mulighed for at komme tilbage med vinderbud i nye licitationer.

Fx har et selskab haft eneret til renovation i hele Århusområdet indtil år 2014. Kommunen søger nu at begrænse eneretsperioden med henblik på at sætte renovationsopgaven i udbud. I den forbindelse vil kommunens område blive opdelt i 6 områder, som skal udbydes enkeltvis.

c) Kontraktperiodens længde

Konkurrencestyrelsen har ved flere lejligheder præciseret, at kontraktperioden ikke bør være længere end 3 – 5 år, hvorefter opgaven på ny bør udbydes i licitation. Med en for lang periode mistes de dynamiske fordele ved licitationsformen.

Konkret kan der dog være forhold, som retfærdiggør en noget længere kontraktperiode. Hvis fx opgaven kræver indkøb af nyt og kostbart materiel, vil mange virksomheder finde det for risikabelt at byde på en opgave med kort kontraktperiode. Det kan fx være vanskeligt at få materiellet afskrevet over en kort periode, hvis virksomheden skal være konkurrencedygtig over for virksomheder, som har materiellet i forvejen. Endvidere må virksomheden kalkulere med at tabe næste licitation, og det kan være usikkert, om virksomheden kan finde anvendelse for materiellet andetsteds eller få solgt materiellet til en rimelig pris.

Dette problem kan dog løses, hvis udbudet er udformet på en sådan måde, at en eventuel ny vinder af licitationen er forpligtet til at overtage – helt eller delvist - ”den gamle” virksomheds materiel. Omvendt kan sådanne regler medføre nye problemer: Fx spørgsmålet om vurderingen af det gamle materiel, samt problemer for den virksomhed, som i forvejen har det nødvendige materiel. Sådanne regler kan betyde, at virksomheder med den nyeste teknologi på området ikke vil være interesseret i at byde på opgaver med ”overtagelses klausuler.”

d) Kontrakter med flere leverandører

Udbud behøver ikke at resultere i en eksklusiv aftale med kun én leverandør. En mulighed kan være at kommunen indgår aftaler med flere leverandører, som får tilladelse til at drive renovationsvirksomhed i kommunen. Aftalerne skal indeholde nogle objektive betingelser og krav til indsamling og bortkørsel. Et sådant system kommer tæt på ”den bedste løsning”, idet forbrugerne får mulighed for at vælge mellem flere leverandører. Borgerne kan så vælge netop den leverandør, pris og kvalitet, som passer bedst.

En sådan metode vil kræve en ændring af lovregler, men der er ikke tale om at gøre markedet helt frit. Med metoden kan kommunen begrænse antallet af leverandører og således undgå, at der sker for meget renovationskørsel på kryds og tværs i kommunen. Ligeledes vil kontrolproblemet (dvs. sikringen af at borgerne nu også får fjernet affaldet på en forsvarlig måde) kunne løses forholdsvist enkelt. I etageejendomme, hvor der er begrænset plads, kunne det være ejendommen og ikke de enkelte beboere, som valgte transportør.

FINLAND

1 Lagar och stadganden som reglerar avfallshantering

Avfallslagen är det lagrum som reglementerar avfallshanteringen.³⁹ Statsrådet har rätt att utfärda allmänna bestämmelser om anordnande av avfallshantering. Allt som allt finns det för närvarande 68 nationella stadganden som reglerar avfallshanteringen. Därtill utfärdar kommunerna egna bestämmelser.

Före avfallslagen finansierades kostnaderna för avfallshanteringen huvudsakligen ur skattemedel. För kostnaderna står för närvarande närmast de som producerar avfallet och de som har hand om det.

Ansvaret för avfallshanteringsarrangemangen kan helt eller delvis överföras på produkternas tillverkare, importörer, marknadsförare, förmedlare, förpackare eller användare, eller till ett samfund med rättskapacitet som dessa intressenter bildar (ett producentersamfund). Statsrådet har utfärdat bestämmelser som gäller producentansvar vid ombesörjandet av avfallshantering när det gäller kasserade bildäck, byggavfall, emballage och förpackningsavfall.

Avfallshanteringen omfattas i likhet med övrig offentlig upphandling av lagen om offentlig upphandling (1505/92). Lagen förutsätter att en kommun i sina inköp skall utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter. En anskaffning får bara av speciella skäl göras utan offerttävlan. Skyldigheten att släppa konkurrensen fri är dock inte i kraft om en kommunal enhet sköter ett uppdrag.

³⁹ Avfallslagen (1072/93) trädde i kraft vid ingången av år 1994. Målsättningen med lagen var att harmonisera den nationella lagstiftningen med lagarna i den Europeiska Gemenskapen. Den bärande principen i lagen är stöd för den hållbara utvecklingen och motverkande av de faror och olägenheter som avfall innebär.

Kommunernas skyldigheter och rättigheter

Enligt avfallslagen är det avfallsinnehavaren som har skyldighet att anordna avfallstransport. Valet av sättet för transporten begränsas dock av det ansvar som ålagts kommunerna beträffande transport och omhändertagande av avfall. Kommunerna är skyldiga att anordna *transport, återvinning* och *omhändertagande* av avfall som uppkommit i samband med bosättning, *hushållsavfall*, och likaså av avfall som till egenskaper, sammansättning och mängd är därmed *jämförbart*, även om dess ursprung är i industri- eller servicenäringar m.m. Det är också kommunen som har ansvaret för återvinning och omhändertagande av problemavfall som uppstår i hushållen och inom lantbruket. En kommun kan avtala med en avfallsinnehavare om transport av avfall av annat slag, i samband med den vanliga avfallshanteringen.

En kommun kan anordna avfallstransporterna på två alternativa sätt: kommunalt anordnad avfallstransport eller så att avfallsinnehavaren avtalar med transportören, sk. privat anordnad avfallstransport⁴⁰, tillsammans ordnad avfallstransport. Kommunen kan fatta beslut om transportsystem som skall tillämpas i kommunen.

Den kommunalt anordnade avfallstransporten kan ske med kommunalt ägda transportmedel av kommunens anställda eller för kommunens räkning av en sammanslutning eller en privat företagare. I praktiken sköts fysiska transporterna av privata, eftersom kommunerna och de kommunalt bildade bolagen inte just innehar transportmateriel.

När det gäller *privat anordnad avfallstransport* beslutar kommunen att avfallsinnehavarna direkt kan överenskomma med avfallstransportbolagen om avfallstransporterna. Då kan fastigheterna ingå avtal med det önskade företaget, eventuellt efter offerttävlan. Kommunen kan i dessa arrangemang ställa upp villkor, som i praktiken gäller transportföretagen. Villkoren kan ha att göra med avfallets slag eller beskaffenhet, det skäligen pris som högst får tas för transporterna och en region, inom vilken företaget har skyldighet att erbjuda transporttjänster.

En kommun har rätt att för den av kommunen anordnade avfallshanteringen, jämte de uppdrag som ingår där, uppbära en *avfallsavgift* för att täcka kostnaderna. Avgiften för omhändertagandet skall åtminstone täcka kostnaderna för etablering av hanteringsplatser, användning, avskaffande och slutlig iståndsättning av dem. Avfallsavgiften består av en eller flera delar (t.ex. transportavgift och hanteringsavgift). Om avfallstransporterna bygger på privat ombesörjning, betalar fastigheterna dels den avgift som överenskommit med avfallstransportföretaget, dels en av kommunen fastställd avgift för omhändertagandet.

⁴⁰ I lagstiftningen används begreppet "avfallstransport enligt avtal", som i denna esitys ersätts för klarhetens skull med namnet "privat anordnad avfallstransport" eller "avfallstransport i privat regi".

Avfallsproducentens och -innehavarens skyldigheter och rättigheter

Den som producerar avfall eller fastighetsinnehavaren bär ansvaret för insamlingen, till exempel så att avfallet samlas ihop och sorteras inför transporten. Avfallsinnehavaren är skyldig att ansluta sig till den organiserade avfallshanteringen (antingen kommunalt eller privat anordnad) på området beträffande hushållsavfall, det vill säga det slags avfall som kommunen är skyldig att transportera och omhänderta.

Den kommunala skyldigheten enligt avfallslagen gäller, utöver det avfall som uppstår i samband med bosättning, också ”annat avfall än problemavfall som till beskaffenheten, sammansättningen och mängden kan jämföras med avfall från bosättning men som uppkommit inom industrin, servicesektorn eller någon annan verksamhet”. Detta slags jämförbart avfall kan ha uppstått t.ex. i småskalig industri, i kaféer, butiker och liknande.

När det gäller stora avfallsproducenter, som större industrier eller fastigheter som producerar speciella avfall, faller ansvaret för avfallshanteringen på producenterna själva.

Avfallshanteringsbolagens skyldigheter och rättigheter

Avfallstransportören, t.ex. ett avfallshanteringsföretag, ansvarar för att avfallet transporteras rätt till behandlingsplatsen. Avfallstransport är godstransport, för vilken det krävs trafiktillstånd. *Trafiktillstånd* beviljas av länsstyrelsen i det län där den sökande är bosatt. Tillståndet beviljas utan behovsprövning förutsatt att den sökande uppfyller de kriterier som anges i lagen om vägtrafik med trafiktillstånd; tillståndet är giltigt i hela Finland.

För yrkesmässig transport av avfall eller insamling av annat avfall än problemavfall förutsätts det att företagaren inlämnar en *anmälan till den regionala miljöcentralens avfallsregister*. Medborgarorganisationer och liknande samfund kan anordna avfallsinsamling, och sådan verksamhet kräver vanligen inte avfallstillstånd, inte heller anmälan till miljöcentralen.

När det gäller privat anordnad avfallstransport har kommunerna inte rätt att överlåta avfallstransporten med ensamrätt till en transportör, inte heller får en kommun ålägga en fastighet att anlita en viss transportör. En kommun har inte rätt att hindra ett transportföretag som gjort stadgad anmälan från att erbjuda sina transporttjänster på ett område där transporten sköts genom ett privat anordnat system.

2 Avfallshanteringsbranschens struktur

Efterfrågan

Årligen produceras 3,1 milj. ton samhällsavfall i Finland. Till soptipporna transporteras härav över två milj. ton. Drygt en tredjedel av samhällsavfallet härstammar från familjehushåll. dvs. 260 kg per person och år. Det övriga samhällsavfallet kommer från affärer, kontor, hotell m.fl.⁴¹

⁴¹ Ympäristötilasto 1994:3, Tilastokeskus Miljöstatistiken 1994:3, Statistikcentralen

Efterfrågan på tjänster i hela avfallshanteringssektorn kommer att öka, trots att ett av målen med den hållbara utvecklingen är att hindra uppkomsten av avfall och minska dess volym. De allt strängare miljönormerna, t.ex. när det gäller soptippar, innebär höjda soptippsavgifter, något som kan antas förbättra möjligheterna för återvinning av avfall, och det ökar ytterligare efterfrågan på tjänster i avfallsbranschen. Likaså kommer efterfrågan på tjänster som gäller upprätthållande och auditering av miljöstyrningssystem att öka. Det ökade behovet av avfallssortering och återvinning kommer också att förbättra förutsättningarna för specialföretag i branschen.

På riksplanet är målet att minska soptippsavfallet med hälften fram till år 2000. Om målet nås innebär det en minskning av insamlings- och transportverksamhetens omsättning med omkring 300 miljoner FIM per år. Å andra sidan kommer behovet av transport av nyttoavfall att öka i takt med strömmarna av återvinnbart gods.

Det är mycket vanligt att avfallshanteringen sköts i form av samarbete mellan flera kommuner, antingen genom avtal eller genom organisationer som grundas speciellt för ändamålet. Den vanligaste samarbetsformen gäller soptippar, men det bedrivs också samarbete som gäller avfallstransporter i glesbygder, informationsspridning, problemavfall etc. Samarbetet kommunerna emellan har lett till efterfråga koncentration då man övergått till att samfällt upphandla avfallshanteringstjänster.

Utbudet

I Finland finns det omkring 500 privata företag som marknadsför avfallsinsamlings- och transportservice. Omkring 200 av dessa är i huvudsak specialiserade på just insamling och transport av avfall. Resten är företag som erbjuder tjänster som bisyssla, t.ex. företag i lastbilsbranschen eller jordbrukare som sporadiskt sköter uppdrag i avfallsbranschen. Antalet fordon är omkring 900, de tio största företagen i branschen disponerar över omkring hälften av alla fordon.

En koncentrationsutveckling har skett i branschen under de senaste åren. Koncentrationen har närmast skett i form av företagsköp. Stora avfallshanteringsbolag med internationell verksamhet har också börjat visa sig på marknaden i Finland, och de har köpt lokala bolag. I framtiden antas antalet specialiserade företag minska ytterligare. En framtidsvision som framkastats är att de mindre företagen börjar företa underleveranser för de större.

Den totala marknaden för miljöåtgärder beräknas vara omkring 4 miljarder FIM. För samhällsavfallets del antas transportmarknaden totalt vara omkring 1,2 miljarder FIM. De fyra största företagen i branschen, som tillsammans står för 20-30 % av marknaden, är:

Waste Management Ympäristöpalvelut Oy (USA-ägt)

Säkkiväline Puhtaanapito Oy (finskägt)

Brown Ferries Industry Finland Oy Ab (franskägt)

Rikaton Oy Ab / SOL (finskägt)

Snittomsättningen i bolagen i branschen är omkring 2 Mmk, varav vi kan se att den övervägande delen av företagen är mycket små, med endast lokal verksamhet.

3 Konkurrensutsättning av avfallshanteringen

Omhändertagande av avfall och transportarrangemang i kommunerna

Finlands Kommunförbund företar varje år en undersökning om hur kommunerna anordnat sin avfallshantering. I förfrågningen som gällde år 1997⁴² svarade 260 kommuner (av totalt 455 kommuner), med omkring 4 miljoner invånare (5,1 miljoner i hela landet).

Administrationen när det gäller omhändertagande av avfall sköts fortfarande för det mesta av kommunens egna tjänstemän. Av de kommuner som besvarade frågorna uppgav 62 % att en egen kommunal enhet organiserar omhändertagandet och nyttoanvändningen av avfallet. I 5 % av kommunerna sköts verksamheten av ett kommunalt affärsverk eller så är det en annan kommun som sköter uppdraget. Ett regionalt avfallshanteringsbolag, ett kommunalförbund eller en samarbetsdelegation (SAD, huvudstadsregionens samarbetsdelegation, med delägarna Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla) har i en tredjedel av kommunerna hand om avfallshanteringen.

Samarbetsområdena varierar i storlek. De kan bestå av över tio kommuner, 17 kommuner som mest. I de kommunala avfallshanteringsbolagen deltar närmare 200 kommuner, med över hälften av Finlands befolkning. SAD i huvudstadsregionen tar hand om avfallet från 880 000 invånare.

Transporterna av hushållsavfall skötes i de besvarande kommunerna på följande sätt:

Antal kommuner	% av de svarande kommunerna	Invånare antal	% av invånarna i de svarande k.	Hur transporten av hushållsavfall anordnats
158	61	1 717 394	42	allt privat anordnad
40	15	759 874	19	allt kommunalt anordnad
62	24	1 593 784	39	blandsystem
260	100	4 071 052	100	sammanlagt

Tabell 1. Hur transporten av hushållsavfall sköts

I omkring 60 % av kommunerna skedde avfallstransporterna i privat regi. Detta transportsätt var vanligare i mindre kommuner, eftersom motsvarande andel räknat i förhållande till invånarantal var 42 %. Med blandsystemet (delvis anordnade av kommunen, delvis privat anordnade), ett system som förekom i omkring en fjärdedel av kommunerna, avses i allmänhet att transporterna sker i privat regi i tätorterna, medan kommunen sköter dem i glesbygderna.

⁴² Uppgifter om kommunernas avfallshantering. Förfrågan 1997. Finlands Kommunförbund

Motiveringen bland kommunerna till att transporterna anordnas och konkurrensutsätts av kommunen är att det leder till att transporterna sköts logistiskt sett optimalt, och förmånligast ur avfallsinnehavarens synvinkel sett. En annan motivering som framförts är att ett entreprenadavtal som sluts för en bestämd period, inklusive ställande av säkerhet, tryggar kommunens ställning som ansvarig för anordnandet av avfallstransporter.

Både inom det kommunala och det privata systemet förekommer det att de fysiska transporterna sköts av privata entreprenörer, eftersom kommunerna och de kommunalt bildade bolagen inte förfogar över transportfordon. En kartläggning av utomstående tjänster i de stora kommunerna i Nyland tyder på detta⁴³. Enligt utredningen stod privata entreprenörer för 92 % av avfallshanteringen. Denna var näst tvätteritjänster den näst största privata verksamhetsgrenen vid kommunal tjänsteproduktion.

Tvätterier	94 %
Avfallshantering	92 %
Väkteri	87 %
Transporter	75 %
Byggverksamhet	74 %
Städning	25 %
Fastighetskötsel	24 %

Tabell 2. Den privata sektorns andel vid produktionen av kommunala tjänster i Nylands län (Kommuner över 10 000 invånare, 34 st.)

Antalet företagare som verkar på en kommuns område varierar. I snitt förekommer det 2,4 transportföretag i en kommun, det största antalet företagare som verkar i en kommun är 13. Det finns dock också kommuner där det finns inga eller bara en företagare.

Kommunförbundet har i ovannämnda förfrågning försökt att utreda omfattningen av konkurrensutsättning i kommunerna. Resultatet är dock förhållandevis otillförlitligt och några exakta siffror kan inte presenteras. Resultatet tyder dock på att konkurrensutsättningens möjligheter inte på långt när utnyttjats fullt ut.

Uppgifterna som gällde de ingångna avtalens längd fick från drygt hundra kommuner.

⁴³ Hur kan vi stå till tjänst (på finska), Kommunal utredning 1996, Nylands län, Taloustutkimus Oy på uppdrag av SSL (Finska Städföretagares Förbund rf.)

Antal kommuner	Entreprenadavtalets längd eller avtalsperiodens varaktighet	
16	Tills vidare	
81	kommuner hade entreprenadavtal vilkas längd angavs i år eller överenskomna avtalsperioder	
	Antal kommuner	Avtalsperiod i år
	16	1 år
	8	2 år
	17	3 år
	4	4 år
	10	5 år
	16	1-3 år
	9	3-5 år
	1	6 år

Tabell 3. Entreprenadavtalens längd vid avfallstransporter

De nuvarande entreprenadavtalen som gällde avfallstransporter gäller enligt enkäten i medeltal i 3,3 år. Den längsta giltighetstiden är 6 år och den kortaste 1 år. Entreprenadernas längd kunde variera i en och samma kommun, t.ex. beroende på avfallets slag.

Avfallstransport i privat regi

Redan enligt den lag om avfallshantering (1979-1993) som föregick nuvarande avfallslag var det tillåtet för avfallsinnehavare att själva avtala om avfallstransport med valfritt företag. För närvarande bor över hälften av landets invånare i kommuner där det är möjligt för invånarna att själva välja transportföretag. (jfr. tabell 1); 42 % bor i kommuner där all avfallstransport sker i privat regi och 39 % i kommuner med blandsystem.

Kommunen kan dock även inom ramen för detta transportsystem ställa villkor, som i praktiken gäller transportföretagen. Villkoren kan ha att göra med avfallets slag eller beskaffenhet, det skäliga pris som högst får tas för transporter och en region, inom vilken företaget har skyldighet att erbjuda transporttjänster.

Konkurrensverket lät år 1997 utreda huruvida kommunernas villkor ledde till konkurrens effekter⁴⁴. Utredningen gällde 29 kommuner om vilka man visste att de ställt ovannämnda villkor. Kommunerna motiverade ett maxpris bl.a. med strävan till en rimlig och rättvis prisnivå för alla kommuninvånare även i glesbygden. Om kommunen fastställde ett maxpris och det saknades konkurrens, kom det fastställda priset att bli lika med uttaget pris. I kommuner med fungerande konkurrens kom prisnivån att ligga under det fastställda pristaket.

⁴⁴ Kommunens roll vid avfallstransport i privat regi och därmed förbunden konkurrens, opublicerad rapport

Flera kommuner har under de senaste åren övergått eller övervägt att övergå från avfallstransport i privat regi till kommunal regi. Som skäl har angivits indrivningen av avfallsavgifter. Om en invånare underlåter att betala kan transportören avbryta transporter. Kommunerna är dock även i denna situation ansvariga för skötseln av avfallshanteringen. Vid transport i privat regi härrör skulden från ett privaträttsligt avtalsförhållande och är utmättningsbar först efter tingsrättsbeslut. En skuld till kommunen är offentligrättslig och direkt utmättningsbar.

Övergång till avfallstransport i kommunal regi har även motiverats med strävan att undgå de organisatoriska problem som är förknippade med företagandets risker. Rutter som är olönsamma kan ge företagen ekonomiska svårigheter, i extrema fall leda till konkurs. I sådana situationer ställs kommunen, som ju bär det slutliga ansvaret för att avfallstransporterna sköts, i en svår situation.

Enligt Kommunförbundets årliga förfrågan varierar avfallstransportavgifterna bl.a. beroende på transportsystem. T. ex. var den årliga avfallsavgiften för en villafastighet i medeltal 610 mk. Transportens andel av avgiften var 53 %, hanteringskostnaden 17 % och skatternas 30 % (mervärdesskatt 22 %, avfallsskatt 8 %). Vid transport i kommunal regi var t.ex. taxorna för sopsäckstransport i medeltal 20 - 25 % lägre jämfört med transport i privat regi.

Beträffande transporter i privat regi har många kommuner konstaterat att det är ett system som, om det fungerar tillfredsställande, är ett lätt alternativ för kommunen. I den ovannämnda utredningen som Konkurrensverket lät utföra konstaterade en majoritet av kommunerna att avfallstransporterna i privat regi fungerat väl.

Företagen i avfallsbranschen har bl.a. i samband med lagberedning arbetat för alternativ, som går ut på att den slutliga kunden, alltså fastigheten, enligt önskemål får besluta av vem den köper tjänsterna i branschen. Detta system vore enligt branschen den bästa garantin för att de effektivitets- och serviceeffekter som hör samman med fri konkurrens faktiskt förverkligas.

4. Konkurrenspolitiska problem

Offentlig upphandling och konkurrensneutraliteten

Neutralitetsproblemen har närmast att göra med att det finns företag som anser att kommunen ställer företagen i ojämlig ställning när det gäller offerttävlan. De klagomål som inlämnas om offentlig upphandling behandlas i Finland av konkurrensrådet⁴⁵. Till exempel år 1997 gav konkurrensrådet 29 utslag i ärenden som gällde offentliga

⁴⁵ Konkurrensrådet är en instans av domstolskaraktär, vars uppgift är att handlägga klagomål över offentlig upphandling. Konkurrensrådet kan bl.a. ålägga t.ex. att ett kommunalt upphandlingsbeslut upphävs eller ändras. Konkurrensrådet fungerar även som första instans vid överklaganden av Konkurrensverkets beslut i undantagsärenden och vidare kan Konkurrensrådet på Konkurrensverkets framställan besluta att konkurrensbegränsningar skall upphöra samt ålägga näringsidkare att erlägga påföljdsavgift (böter).

upphandlingar, varav tre anslöt sig till avfallshanteringen, två av dessa gällde valet av avfallstransportör.

I det första av dessa fall klagade den förlorande parten i en kommunal anbudstävlan över att valproceduren kränkte jämlikheten mellan anbudsgivarna så att anbudsgivarna ställts i olika inbördes ställning. Konkurrensrådet konstaterade vissa brister i anbudsförfarandet, men bedömde dem vara så små att klagomålet förkastades.

I det andra fallet hade en stad efter att ha öppnat för konkurrens i en anbudstävlan valt ett lokalt företag som man tidigare anlitat, trots att detta företags anbud varit 8,6 % dyrare än en konkurrents anbud. Konkurrensrådet konstaterade att ett anbudsförfarande, där man automatiskt ger företräde till en leverantör som tidigare arbetat tillsammans med uppdragsgivaren, vore ett väsentligt hinder för nya företagare att ta sig in i branschen, något som strider mot lagen om offentlig upphandling. Konkurrensrådet bröt därför upp stadens beslut och ålade den att se över anbudsförfarandet.

Kommunen kontra privata aktörer på samma marknad

Avfallsbranschen har ifrågasatt kommunernas rätt att överta de i avfallslagen definierade avfallshanteringsfunktionerna så att de sköts av kommunens egna bolag utan konkurrensutsättning. Företagen är bekymrade över att de kommunala och regionala kommunägda bolagen kan etablera en fullständig monopolställning. Det väsentliga kommer att vara den ståndpunkt som EG-domstolen intar till ett beslut av den nederländska apellationsdomstolen, om hur EU-direktivet om offentlig upphandling av tjänster (92/50/EEG) skall tillämpas på kommunala bolag. Apellationsdomstolens inställning är att direktivet inte skall tillämpas när kommunerna privatiserar sina tjänster genom att grunda bolag för ändamålet. Med andra ord vore kommunerna i sådana fall inte skyldiga att anordna allmänna anbudstävlingar.

I tolkningen och tillämpningen av avfallslagen förekommer problem i anslutning till näringsidkarnas möjligheter att konkurrera i branschen. Tolkningskonflikterna gäller kommunens rätt och skyldighet att anordna avfallstransport. Parternas tolkningar går delvis isär om vad som skall förstås med ”avfall som till beskaffenheten, sammansättningen och mängden kan jämföras med avfall från bosättning men som uppkommit inom industrin, servicesektorn eller någon annan verksamhet”, med andra ord avfall vars hantering hör till kommunens rättigheter och skyldigheter.

De här tolkningarna har gett upphov till konflikter mellan kommunerna och avfallshanteringsbolagen. Kommunerna har tolkat lagen så, att så många som möjligt av industriföretagen m.m. som verkar inom resp. kommun omfattas av kommunens avfallshantering. Avfallsföretagen har intagit motsatt ståndpunkt: de anser att det bör stå kunderna fritt att välja av vem de köper avfallshanteringen.

I offentligheten har det framförts misstankar om att kommunerna missbrukat sitt monopol genom att debitera oskäligt höga avfallsavgifter. Det har påståtts att affärsfastigheter, som har möjlighet att välja att konkurrensutsätta sina avfallstransporter, av staden får

subventionerade anbud, medan bostadsfastigheter, som inte har något alternativ till de kommunalt anordnade avfallstransporterna, tvingas betala oskäligen avgifter.

Skillnaderna i synsätt mellan kommunerna och företagen i branschen har kommit fram i beredningsarbetet av nya stadganden, bl.a. ett lagförslag rörande emballage och förpackningsavfall. I förslaget till ändring av avfallslagen ingår inte någon "kommunal vetorätt" när det gäller alla slag av nyttoavfall, men fortfarande är gränsen diffus mellan avfall härrörande från handeln resp. industrin. Om ett handelsföretag skickar t.ex. insamlingskartong direkt till nyttoanvändning, utan att kommunen deltagit i insamlingen, anser företagen att kommunen inte har rätt att kräva att få materialet till förbränning. När det gäller stora enheter inom handel och industri som producerar nyttoavfall har kommunen dock inte längre rätt att för eget bruk ta detta, utan att först ingå avtal med företaget ifråga.

Problem av det här slaget kommer att förekomma också framdeles. Med den ökade sorteringen uppkommer det allt renare avfallsfraktioner, och åtminstone en del av dessa kommer också att ha avsevärd ekonomisk betydelse.

Konkurrensverket har i anledning av frågan bl.a. i sina utlåtanden konstaterat att fastigheterna borde ges möjlighet att konkurrera ut insamlingen av nyttoavfall som uppkommit i samband med bosättning, eftersom sådant avfall har kommersiellt värde. Avfall som inte transporteras till soptipparna, utan återvinns i form av råmaterial eller energi, borde omfattas av den privat anordnade avfallstransporten. Verket anser att den kommunala bestämmelserätten när det gäller platsen för omhändertagandet också utgör ett problem, eftersom den är ett hinder för etableringen av privata avfallshanteringsplatser och utesluter konkurrerande alternativ.

Fall som behandlats av konkurrensverket

Konkurrensverket har under tio års verksamhet avgjort ett tjugotal åtgärdsbegäranden som gäller avfallsbranschen. Dessa åtgärdsbegäranden har gällt bl.a. misstankar om missbruk av dominerande marknadsställning, som tagit sig uttryck i oskäligen prispolitik eller otillbörliga bindningar. Avfallstransportbolag har misstänkts för kartellartad praxis, när de i sin prissättning har utnyttjat av förbundet utgiven statistik över förändringarna i totalkostnader. Inte ett enda av de fall som inkommit till konkurrensverket har dock gått vidare till konkurrensrådet, vilket tyder på att något bevis inte kunnat läggas fram om brott mot konkurrensbegränsningslagen, eller så har förfarandet varit av engångskaraktär, utan betydande effekter.

Många av de klagande – såväl enskilda kommuninvånare som företagare i branschen – har kritiserat sin hemkommuns sätt att anordna avfallshanteringen. Både den kommunalt och privat anordnade har kritiserats. Man har fäst uppmärksamhet vid otillbörligt hållna anbudstävlingar, högt uppskrivade priser etc.

Det troligen mest betydelsefulla av de fall som konkurrensverket haft under behandling när det gäller avfallstransporter var när Huvudstadsregionens Samarbetsdelegation SAD misstänktes för missbruk av dominerande marknadsställning i prissättningen av avfallstransport och -hantering. Ett beslut i frågan gavs i januari 1997. Åtgärdsbegäran hade inlämnats av ett bostadsaktiebolag i anledning av att SAD debiterade transportavgifter som ansågs oskäligen. Bolaget hade tidigare omfattats av det privat anordnade systemet, och det hade kunnat ställa anbud från olika transportbolag mot varandra. SAD har dock rätt att bestämma att en fastighet skall höra till den av SAD anordnade avfallstransporten, med andra ord är fastigheten hänvisad till det transportbolag som SAD utsett efter offerttävlan. Bostadsbolaget ansåg att det ändrade systemet hade gett upphov till oskäligen prishöjningar.

I konkurrensverkets beslut konstaterades det att SAD är en näringsidkare som berörs av konkurrensbegränsningslagen, och som har en dominerande marknadsställning av det slag som avses i lagen när det gäller avfallstransporterna i de delar av huvudstadsregionen, där SAD har juridiskt monopol.

Verket konstaterade att de intäkter som SAD fått av avfallstransporterna fram till år 1995 givit överskott. Överskottet har dock fonderats med tanke på framtida behov, för att taxeutvecklingen skulle kunna hållas stabil. Den viktigaste orsaken till att överskott uppstått var, att SAD inte omedelbart på sina debiteringstaxor slagit ut de inbesparingar som uppnått i samband med konkurrensutsättningen av de köpta tjänsterna, inbesparingar som i synnerhet under de första åren av fri konkurrens varit avsevärda.

Konkurrensverket ansåg att SADs förfarande ändå kunde anses godtagbart. I prövningen beaktades mängden av de fonderade årliga överskotten, och det att medlen var avsedda att senare användas uteslutande till förmån för kunderna, för att motstå det höjningstryck på taxorna som senare kunde uppstå till följd av höjda priser på de köpta avfallstransporttjänsterna. Konkurrensverket förutsatte dock att SAD framdeles bättre skulle beakta förändringar i bl.a. priserna på köpta transporttjänster. Den här frågan behandlas vidare i konkurrensrådet.

Verket har tagit ställning till villkoren som kommuner ställer på transportföretagen i de fall att avfallstransporterna anordnas privat. Verket har konstaterat att en kommun i sådana fall bara bör verka som övervakningsorgan, men att den inte skall befatta sig med t.ex. bestämningen av körområdena eller avgifterna, utan sådant skall på marknaden bestämmas av fastighetsinnehavarna och avfallsföretagarna med inbördes avtal. Konkurrensverket anser att ett aktivt deltagande från kommunens sida när det gäller områdesindelning och godkännande av priserna är en bidragande orsak till att konkurrensbegränsande samarbete uppstår bland företagarna i avfallsbranschen.

5. Slutledningar

Hela avfallshanteringssektorn är en dynamisk bransch, där de striktare miljönormerna inte bara ställer krav på marknadsparterna, utan de skapar också förutsättningar för

affärsverksamhet. Problemet i branschen ser ut att vara att reglementeringen och de marknadsekonomiska spelreglerna måste kombineras så att det bästa möjliga slutresultatet nås, samtidigt som miljöskyddets intressen tillgodoses och konkurrensmiljön fås att fungera.

Avfallet som uppstår till följd av industri- och lantbruksnäringens verksamhet bildar, med tanke på den totala avfallsvolymen, det övervägande avfallsflödet, medan samhällsavfallets andel bara utgör 4 - 6 % av allt avfall som uppstår. Med tanke på företagen i avfallshanteringsbranschen är dock samhällsavfallet av stor betydelse, eftersom industrin och lantbruket nästan helt på egen hand förmår hantera och till tillämpliga delar återvinna det avfall som uppstår i produktionen. Nuförtiden är hanteringen och transporten av bösättnings- och därmed jämförbart avfall en verksamhet som ligger någonstans mellan affärsverksamhet på marknadsvillkor och reglementerad verksamhet.

I kommunernas avfallshantering har en klar regionaliseringsprocess kunnat observeras. De striktare normerna har ökat både avfallshanteringskostnaderna och samarbetet kommunerna emellan. I och med samarbetet har kommunernas ställning som köpare av hanteringstjänster stärkts. Det här har också lett till att utbudet koncentrerats. Antalet företag som verkar i branschen har minskat, närmast genom företagsköp, och stora, internationella bolag verkar också i Finland.

Den skarpare konkurrensen har av allt att döma sänkt avgifterna för avfallstransport. Enligt SAD har det i huvudstadsregionen varit möjligt att sänka avfallstransporttaxorna sedan år 1989 med sammanlagt 28 %, just tack vare att avfallstransporterna har varit konkurrensutsatta.

ISLAND

1. Indledning

Indsamling og bortskaffelse af affald er blandt de opgaver, som landets kommuner skal varetage. Denne pligt hviler med forskellig vægt på kommunerne afhængigt af deres størrelse. Inden indhold og praksis med hensyn til denne forpligtelse beskrives nærmere, skal der her ganske kort redegøres for størrelsen af de islandske kommuner.

Kommunerne fordeler sig som følger efter indbyggertal:

Indbyggere 100.000 og flere:	1
Indbyggere 10.000-99.000:	4
Indbyggere 5.000-9.999:	3
Indbyggere 2.000-4.999:	9
Indbyggere 1.000-1.900:	15
	Indbyggere 500-999: 21
Indbyggere 300-499:	17

Indbyggere 200-299:	18
Indbyggere 100-199:	43
Indbyggere 50-99:	26
Indbyggere 49 eller færre:	8

Af ovennævnte tal ses det, at der er meget få indbyggere i de fleste af landets kommuner, eller færre end 999 indbyggere. Som følge heraf står kommuner meget forskelligt rustet, når det gælder opfyldelsen af de pligter de har med hensyn til indsamling og bortskaffelse af affald.

2. Lov og regler, der er gældende om renovation

Af KommuneLoven fremgår det, at renovation og bortskaffelse af affald er blandt kommunernes opgaver. Kommunerne er derfor i henhold til lov forpligtede til at indsamle og bortskaffe affald. I loven hedder det endvidere, at kommunerne skal have selvstændige indtægtskilder og selv have myndighed over egne virksomheders og institutioners tariffer for at dække omkostningerne ved gennemførelsen af de opgaver, som de varetager.

Nogle kommuner i provinsen har endnu ikke iværksat denne service over for indbyggerne på grund af, hvor høje taksterne skal være for at dække omkostningerne.

3. Indsamling og modtagelse af affald

Kommunernes lovbundne pligt til at indsamle og modtage affald er forskellig afhængigt af affaldstypen. Kommunerne er således i henhold til Miljøbeskyttelsesloven forpligtet til at sørge for modtagelse og destruktion af flere typer affald end de skal varetage indsamling af.

Kommunerne er forpligtet til at fjerne husholdningsaffald fra husstandene i kommunen og bortskaffe det. Til dækning af omkostningerne ved dette kan kommunerne fastsætte en afgift for afhentning og bortskaffelse af affald. Kommunerne har ikke pligt til at fjerne produktionsaffald fra virksomheder i kommunen, men de har pligt til at modtage og bortskaffe det. For denne service kan de opkræve en afgift. Nogle typer affald har kommunerne hverken pligt til at indsamle eller bortskaffe, såsom sygdomsinficeret affald, som den pågældende affaldsproducent selv skal sørge for.

Fordeling af ansvar

<u>AFFALDSTYPE</u>	<u>INDSAMLING</u>	<u>MODTAGELSE</u> OG <u>BORTSKAFFELSE</u>
Husholdningsaffald	Kommune	Kommune
Produktionsaffald	Virksomhed	Kommune
Særligt produktions- affald	Virksomhed	Kommune
Miljøfarlige stoffer	Individ/virksomhed	Kommune
Olier	Distributør	Distributør/kommune
Problematisk affald	Licenshaver	Licenshaver
Inficeret affald	Sygehus	Sygehus
Andet affald (slam)	Privat virks./ kommune	Kommune

Som det fremgår af illustrationen har kommunerne pligt til at indsamle, modtage og bortskaffe husholdningsaffald, groft affald og haveaffald samt slam og ristaffald, der falder til hos kommunen. Kommunerne kan afkræve indbyggerne en afgift til dækning af omkostninger ved denne service.

Kommunerne har pligt til at modtage og bortskaffe forretnings- og kontoraffald, industriaffald, byggeaffald og opgravning, samt slagteriaffald og miljøfarlige stoffer tillige med slam og ristaffald, afbrændingsaffald og affald fra forbrændingsanlæg. Kommunerne kan opkræve en afgift ved modtagelse af affald til dækning af omkostninger ved modtagelse, transport og bortskaffelse.

Kommunerne har ikke ansvaret for andet affald.

4. Kommunernes driftsform vedrørende renovation

Selvom enhver kommune er lovmæssigt forpligtet til at afhente affald og bortskaffe det, findes der ikke i loven bestemmelser om hvordan kommunerne skal opfylde disse forpligtelser. Det står dem derfor frit for enten selv at udføre arbejdet eller indgå en aftale om det med private virksomheder. Men hensyn til husholdningsaffald er der tale om to ordninger hos kommunerne. Dels at kommunen selv står for indsamlingen og transporten, d.v.s. kommunen ejer det nødvendige tekniske udstyr, som den driver for egen regning. Renovationsmedarbejderne er da lønmodtagere hos kommunen. Dels er der tale om, at alle dele af affaldsbortskaffelsen udbydes. Kommunen ejer da hverken det nødvendige udstyr eller tager sig af driften udover af føre tilsyn.

Der foreligger ikke nøjagtige tal om driftsformen af affaldsbortskaffelsen i enkelte kommuner, men i store træk kan man sige, at de fleste kommuner udbyder alle dele af affaldsbortskaffelsen eller har indgået en eller anden form for indbyrdes samarbejde om den.

5. Renovation og bortskaffelse af affald i hovedstadsområdet

I 1997 besluttede kommunerne i hovedstadsområdet at danne en arbejdsgruppe, der skulle indsamle information om bestemte punkter vedrørende renovation og bortskaffelse af affald i området. Gruppen foretog bl.a. en undersøgelse af omkostninger og mængde i forbindelse med afhentning af affald i hovedstadsområdet i 1996 og vedrørende husholdningsaffald er de vigtigste resultater som følger:

Renovation og bortskaffelse af husholdningsaffald i hovedstadsområdet

Omkostninger				
	Mængde kg/indb.	Afhentning ISK/indb.	Bortskaffelse ISK/indb.	I alt ISK/indb.
Bessastadahr	182	2080	1413	3493
Gardabær	186	2464	1337	3801
Hafnarfjörður	191	2367	1560	3927
Kjalarnes	143	3920	1107	5027
Kópavogur	195	2337	1312	3649
Mosfellsbær	178	2564	1364	3928
Reykjavík	186	2244	1235	3479
Seltjarnarnes	205	2488	1458	3946

Indtægter				
	I alt	Indb.tal	ISK/indb.	Indt./omkostn.
Bessastadahr	3.167.300	1258	2.517,73	72%
Gardabær	15.329.000	7816	1.961,23	52%
Hafnarfjörður	12.170.000	17736	686,18	17%
Kjalarnes	378.000	504	750,00	15%
Kópavogur	41.816.000	18105	2.309,64	63%
Mosfellsbær	7.388.378	4947	1.493,51	38%
Reykjavík	39.100.000	104858	372,89	11%
Seltjarnarnes	10.397.200	4550	2.285,10	58%

Landets største kommune, Reykjavík, bekoster og varetager selv affaldsbortskaffelsen. Inden for kommunens forvaltningssystem er det direktøren for kommunens vejvæsen, der står for alt vedrørende renovation i kommunen. Reykjavík kommune afhenter alt husholdningsaffald en gang om ugen hos beboerne samt i erhvervsvirksomheder.

Kommunen har indgået aftale med en entreprenør om indsamling og transport af avis- og bladaffald. Indbyggerne betaler en såkaldt tøndeafgift for leje af affaldstønder. I de kommuner, hvor renovationen er blevet udbudt, betaler indbyggerne en såkaldt renovationsafgift og beløbet varierer fra kommune til kommune. Hverken tøndeafgiften eller renovationsafgiften dækker en kommunes omkostninger ved renovation.

I andre kommuner i hovedstadsområdet, d.v.s. Kópavogur, Gardabær, Seltjarnarnes og Mosfellsbær har man valgt udbudsløsningen, og nu for kort tid siden udbød de nævnte kommuner i fællesskab renovationen. Kópavogur kommune har i de seneste 20 år haft aftale med en entreprenør om indsamling og transport af affald. Fra 1985 har kommunen efter forudgående udbud, indgået aftale med en privat virksomhed om indsamling og transport af affald. I sidste udbud blev indkøbet af affaldstønder ligeledes udbudt, for det er kommunen, der ejer tønderne og lejer dem ud til indbyggerne for en afgift. Aftalerne løber som regel i 5 år. Vedkommende virksomhed har da *eneret* på at afhente og transportere affald for kommunen. I sidste udbud blev der anmodet om tilbud på to delentrepriser, dels ugentlig renovation i to år, dels renovation hver 10. dag i resten af entrepriseperioden.

I dag benytter de fleste kommuner i landet sig af udbudsordningen og alt tyder på, at den i øget grad vil blive brugt af kommunerne. På det seneste er mange kommuner blevet lagt sammen, hvorved enhederne bliver større, og derved er der skabt bedre forudsætninger for udbud. Kommunerne har derfor bedre muligheder for at undersøge samspillet mellem omkostningsfaktorerne så de kan danne sig et indtryk af, hvad der er mest rentabelt. Selv om alt tyder på, at man med udbudsordningen i omkostningsmæssig henseende opnår størst rentabilitet for kommunerne, mener man hos Reykjavík kommune, at kommunens udgifter til affaldsbehandling er i stil med omkostningerne i de kommuner, der benytter sig af udbudsløsningen.

Otte kommuner i hovedstadsområdet stiftede i 1988 egnsselskabet Sorpa, hvilket resulterede i en afgørende bedring i affaldsbehandlingen i hovedstadsområdet. Åbne lossepladser i nærheden af bebyggelsen blev afløst af en fuldkommen modtage- og sorteringsstation i Gufunes. I disse otte kommuner bor der 157.000 indbyggere svarende til 60% af landets indbyggere. Der findes her omkring 56.000 husstande og tusindvis af erhvervsvirksomheder.

6. Afslutning

På grundlag af gældende regler er kommunens beboere i almindelighed forpligtet til at benytte sig af kommunernes renovationsordning. En kommune har ikke pligt til selv at varetage renovationen, men kan overdrage det til en privat virksomhed eller andre offentlige instanser at opfylde denne forpligtelse. De fleste af kommunerne har udbudt renovation og dermed udnyttet den rentabilitet, som konkurrence fører til. Det er bemærkelsesværdigt, at Reykjavík kommune, langt den største af landets kommuner, ikke har valgt at udbyde renovationen. Man kunne formode, at en så stor kommune som Reykjavík, kunne udnytte den fordel, der ligger i størrelsen, og derved opnå de laveste omkostninger pr. indbygger. Men sådan er det ikke. Det kan skyldes renovationens driftsform. Det bør dog tages i betragtning, at service, såsom hvor hyppigt der afhentes affald fra husstandene, er meget god hos Reykjavík kommune. Der er formodentlig bedre service end hos andre kommuner. Nogle kommuner i hovedstadsområdet overvejer at opfordre indbyggerne til yderligere sortering af affald ved ikke at afhente så hyppigt og indføre en afgift, der er afhængig af vægten af det affald, der hentes hos husstandene. Det kan eventuelt føre til en stimulering af konkurrencetænkningen omkring renovation.

NORGE

Avfall og kommunal renovasjon

Avfallsmengdene i Norge øker. I 1995 kastet hver nordmann gjennomsnittlig 289 kg husholdningsavfall.⁴⁶ Dette er mer enn noen gang tidligere. Til sammenligning genererte hver nordmann 174 kg husholdningsavfall i 1974. I perioden mellom 1974 og 1985 var det en årlig økning på 2,4 kg per innbygger. Mellom 1985 og 1992 økte mengden med 7,6 kg per innbygger, og mellom 1992 og 1995 har det vært en gjennomsnittlig økning på hele 12 kg årlig.

Når det gjelder avfall som håndteres i kommunale ordninger (kommunalt avfall), har også dette økt mye i de senere år. I 1995 ble det tatt hånd om 2,7 mill tonn avfall i kommunale renovasjonsordninger. Dette er en økning på rundt 0,5 mill tonn siden 1992. Kommunalt avfall består ikke bare av husholdningsavfall. Den kommunale renovasjonsordningen tar også hånd om en del av det avfallet som næringslivet produserer. I 1995 utgjorde denne delen 1,46 mill tonn som er over halvparten (54 pst) av total mengde kommunalt avfall. Beregninger viser at industrien genererte 3 mill tonn avfall i 1993. Dette innebærer at kommunal renovasjon tar hånd om en vesentlig del av avfallet fra næringslivet.

Mesteparten av det kommunale avfallet blir lagt på fylling. I 1995 gikk 68 pst av det

⁴⁶ Statistikken bygger på *Naturressurser og Miljø 1997*, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1997.

kommunale avfallet på fylling, 18 pst ble forbrent, 13 pst levert til materialgjenvinning og i overkant av 1 pst biologisk behandlet. Tallene for de siste årene viser imidlertid en forholdsvis kraftig økning i mengden avfall som går til gjenvinning. I 1995 ble det levert 373 000 tonn avfall til materialgjenvinning fra kommunale ordninger. Dette tilsvarer en årlig økning på 34 pst siden 1992. Det er husholdningene som sørger for mesteparten av økningen.

Offentlige reguleringer

Når det gjelder kommunal renovasjon og håndtering av avfall er dette først og fremst regulert i forurensningsloven.⁴⁷ Forurensningsloven pålegger kommunen en rekke plikter. § 29 sier blant annet at ”Kommunen skal ha anlegg for opplag eller behandling av forbruksavfall...og plikt til å ta i mot slikt avfall...”. Denne bestemmelsen innebærer at kommunene har en mottaks- og deponeringsplikt når det gjelder forbruksavfall. Forurensningsmyndighetene kan pålegge kommunene i tillegg å ta hånd om produksjonsavfall og spesialavfall.

Mest relevant i denne sammenheng er forurensningsloven § 30 som pålegger kommunen å sørge for innsamling av forbruksavfall. Bestemmelsen sier ikke at kommunene må være innsamleren og heller ikke hvordan innsamlingen skal organiseres. Kommunen har kun ansvaret for å sørge for at forbruksavfallet blir samlet inn. I samme bestemmelse står det også at ”Uten kommunens samtykke må ingen samle inn forbruksavfall.”. Denne bestemmelsen har blitt forstått og praktisert slik at kommunene har en eksklusiv rett til å samle inn eller administrere innsamling av forbruksavfall i sin kommune. Det betyr at kommunens innbyggere eller næringsdrivende ikke sammen eller på selvstendig grunnlag har adgang til selv å sørge for at dette skjer. Når det gjelder produksjonsavfall og spesialavfall, har kommunene etter forurensningsloven ingen plikt eller eksklusiv rett til å sørge for innsamling av disse avfallstypene med mindre dette bestemmes av forurensningsmyndighetene.

Forurensningsloven regulerer også hvordan kommunene kan finansiere sin renovasjonsvirksomhet. § 34 slår fast at: ”Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.”

⁴⁷ Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall.

Det verd å merke seg at kravet om full kostnadsdekning gjelder hele kommunens renovasjonsvirksomhet, herunder også virksomhet som kommunen ikke har plikt til å sørge for blir håndtert, som f eks innsamling av produksjonsavfall. Kravet om ikke å sette gebyrene over kostnadene gjelder imidlertid kun for avfall kommunen har plikt til å håndtere, typisk forbruksavfall. Det betyr at kommunen fritt kan sette markedspris på håndtering av avfall der dette omsettes i markedsbaserte systemer. Mer interessant i konkurransehenseende er det at kommunen må kalkulere med alle sine kostnader når de skal fastsette gebyrer ved markedsbasert renovasjonsvirksomhet.

Når det gjelder kommunale anskaffelser og bruk av anbudskonkurranse, er det ikke et eget nasjonalt reglement i Norge som omfatter kommunesektoren. Derimot gjelder EØS-reglene om offentlige anskaffelser også for norske kommuner når de skal lyse ut sin renovasjonsvirksomhet på anbud. Det kan i den sammenheng nevnes at det har vært en sak for norske domstoler der en kommune ble funnet skyldig i brudd på EØS-reglementet for å ha favorisert en lokal tilbyder, og dømt til å overdra kontrakten til det selskapet som hadde det ”økonomisk mest fordelaktige tilbudet”.⁴⁸

Når det gjelder rammer for hvilken organisasjonsform kommunene kan velge for sin virksomhet generelt, er dette regulert ved kommuneloven dersom virksomheten er organisert innenfor ordinær kommunal drift. Kommuneloven legger imidlertid ingen hindringer i veien for at kommuner kan velge å skille ut sin renovasjonsvirksomhet i et kommunalt foretak, aksjeselskap eller la private utføre virksomheten på vegne av kommunen.

Markedsstruktur

Markedet for tjenestene innsamling og transport av avfall.

Tabell: Organisering av kommunal tjenesteproduksjon i Norge, 1996.

Oppgaver	Organisasjonsformer		
	Ord. komm. drift/komm. forretningsdrift	Aksjeselskap/stiftelse	Privat virksomhet
Rengjøring	98,9	0,0	1,1
Vannforsyning	89,4	4,6	6,0
Boligforvaltning	86,6	9,1	4,3
Kantinedrift	77,4	4,2	18,4
Vaskeritjeneste	64,9	8,8	26,3
Kino	61,0	2,8	36,1
Renovasjon	42,7	28,8	28,5

⁴⁸ Norsk gjenvinning vs Nes kommune, Rettens gang.

El.forsyning – distribusjon	21,0	67,8	11,1
Elforsyning – produksjon	16,9	68,5	14,6

Kilde: Gravdahl og Hagen, NIBR-notat 1997:105

Form og omfang av konkurranseutsetting

Flere studier har i den senere tid sett på konkurranseutsetting i kommunesektoren. Noen har også undersøkt form og omfang av dette. Kjerstad og Kristiansen gjennomførte i 1996 en rapport som tar for seg erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon.⁴⁹ De så blant annet på hvilke kommunale driftstjenester som hyppigst ble konkurranseutsatt (se tabell).

Tabell: Utvalgte kommunale driftstjenester etter antall kommuner (og fylkeskommuner), hvor disse er helt eller delvis konkurranseutsatt.

Tjeneste	Antall (av 119)	Andel (av 119)
Renovasjon	78	65,5 %
Vegvedlikehold	47	37,8 %
IT-tjenester	37	31,1 %
Vaskeritjenester	26	21,8 %
Arealplanlegging	21	17,6 %
Verkstedstjenester	15	12,6 %
Kloakk	15	12,6 %
Busstransport	12	10,1 %
Renholdstjenester	11	9,2 %
Fysioterapi	10	8,4 %

Kilde: Kjerstad og Kristiansen, SNF-rapport 87/96

Renovasjon pekte seg ut som den kommunale tjenesten som hyppigst var konkurranseutsatt. 78 av 119 kommuner (65,5 pst) rapporterte at de hadde konkurranseutsatt hele eller deler av renovasjonstjenesten, herunder oppgav 28 av 119 kommuner (23,5 pst) at de hadde utsatt 100 pst av denne tjenesten. Den nest hyppigst konkurranseutsatte tjenesten var vegvedlikehold med en andel på 37,8 pst. Renovasjon er dermed nesten dobbelt så hyppig konkurranseutsatt som vegvedlikehold.

Gravdahl og Hagen gjennomførte en studie av organisasjon og arbeidsformer i den norske kommunesektoren i 1996.⁵⁰ De undersøkte bl a kommunenes bruk av anbud, der de

⁴⁹ Egil Kjerstad og Frode Kristiansen: *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*. SNF-rapport 87/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen-Sandviken 1996.

⁵⁰ Hans Petter Gravdahl og Terje P. Hagen: *Ny kommunelov, ny organisering?* NIBR-notat 1997:105,

spurte hvorvidt hovedtyngden av forskjellige kommunale oppgavetyper blir tildelt de utførende parter etter innledende anbudsrunder (se tabell).

Tabell: Kommunenes bruk av anbudsrunder ved tildeling av oppgavetyper til utførende parter, 1996.

<u>Oppgaver</u>	<u>Andel som benytter anbudsrunder ved tildeling av oppgaver</u>
Renovasjon	49,2 %
Vaskeritjenesten (f eks for sykehjem)	22,6 %
Elektrisitetsforsyning – produksjon	10,9 %
Elektrisitetsforsyning – distribusjon	9,8 %
Boligforvaltning	5,4%
Kantinedrift	5,0 %
Vannforsyning	4,9 %
Rengjøring	2,6 %
Kino	0,9 %

Kilde: Gravdahl og Hagen, NIBR-notat 1997:105

Fra tabellen ser vi at renovasjon også her peker seg klart ut som den kommunale oppgavetyper som størst andel (49,2 pst) av kommunene setter ut på anbud. Vaskeritjenesten kommer på andreplass med en andel på 22,6 pst. Dette er under halvparten av andelen som benytter anbud ved tildeling av renovasjonsoppgaver. Gravdahl og Hagen sine tall er noe lavere enn Kjerstad og Kristiansen sine tall. Tjenestenes rangering er også noe forskjellig. Dette kan skyldes flere forhold. Uansett viser de refererte studiene samme resultat: Renovasjon er den kommunale tjenesten som i størst grad blir konkurranseutsatt.

Det er imidlertid et problem ved spørreundersøkelser. En misforståelse som går igjen hos mange kommuner er at de ser på tjenesten som konkurranseutsatt så sant den utføres av private entreprenører. Det at innsamling og transport utføres av private kontraktører betyr ikke nødvendigvis at tjenesten har blitt lyst ut på anbud i forkant av tildelingen av oppdraget. I mange kommuner har den samme private entreprenører stått for innsamling av forbruksavfall langt tilbake i tid.

Et annet interessant aspekt er hvordan kommunene faktisk har organisert sin renovasjonsvirksomhet. Dette kan gi oss svar på i hvilket omfang renovasjon utføres som ordinær kommunal drift eller forretningsdrift, som aksjeselskap eller av private entreprenører. Gravdahl og Hagen har kartlagt fordelingen av kommuner som har valgt forskjellige modeller for organisering av ulike forretningspregede oppgaver (se tabell).

Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo 1997.

Fra tabellen ser vi at ordinær kommunal driftsorganisering dominerer de fleste forretningspregede oppgaver, med unntak av elektrisitetsproduksjon og –distribusjon som i hovedsak er organisert som eget kommunalt aksjeselskap. Når det gjelder renovasjon er store deler (42,7 pst) av denne tjenesten fremdeles organisert som ordinær kommunal drift. Dette til tross for at renovasjon er den tjenesten som kommunene rapporterer at de hyppigst utsetter for konkurranse (se ovenfor). Renovasjon peker seg imidlertid ut som en tjeneste med betydelige forskjeller i organisering: Drøyt 40 pst av kommunene foretrekker en integrert kommunal organisering, 29 pst har valgt et hel- eller deleid kommunalt foretak, og like mange har satt tjenesten ut til private bedrifter.

Erfaringer med konkurranseutsetting

Når det gjelder erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal renovasjonsvirksomhet i Norge, foreligger det, såvidt vi kjenner til, få studier. Sørensen har imidlertid evaluert renovasjonssektoren med henblikk på sammenheng mellom kostnader og bruk av anbud, samt kostnader og valg av organisasjonsform.⁵¹ Fra og med 1995 skal kommunene ha innført gebyrer som gir full dekning av kostnadene ved håndtering av avfall. Dersom beregningen av gebyrene er korrekte, vil gebyrene kunne tolkes som enhetskostnaden ved kommunal renovasjonsvirksomhet. Tabellen nedenfor gir en oversikt over fullkostgebyrene i kommunal avfallshåndtering for årene 1994-1996, betinget av kommunenes organisering av renovasjonsvirksomheten.

Tabell: Kommunale avfallsgebyrer 1994-1996, betinget av kommunens organisering av renovasjonssektoren. N=124. Gjennomsnitt per standard søppelsekk (Standardavvik for gjennomsnitt i parenteser).

		Avfallsgebyr			N
		1994	1995	1996	
Bruk av anbud	Bruk av anbud	982 (29)	1078 (28)	1152 (32)	51
	Ikke bruk av anbud	1054 (38)	1132 (35)	1198 (33)	41
	Ukjent	1046 (40)	1096 (42)	1193 (51)	32

⁵¹ Rune Sørensen: "Effektivitet og privatisering," i Olav R. Spilling (red.) *Perspektiver på Næringsutvikling*, Fagbokforlaget, Bergen 1996.

Produksjons- organisering	Ordinær	1065	1152	1222	44
	kommunal drift	(38)	(37)	(43)	
	Aksjeselskap/ stiftelse	999	1058	1149	21
		(40)	(42)	(46)	
	Privat	989	1090	1167	37
	virksomhet	(33)	(29)	(30)	
	Ukjent	1014	1056	1135	22
	organisering	(50)	(47)	(51)	

Kilde: Rune Sørensen: "Effektivitet og privatisering," i Olav R. Spilling (red.) *Perspektiver på Næringsutvikling*, Fagbokforlaget, Bergen 1996.

Tabellen viser at gebyrnivået er litt lavere i kommuner som benytter anbud for å bestemme organiseringen. I 1996 var gjennomsnittlig renovasjonsgebyr i kommuner som benyttet anbud 1152 kr per år mot 1198 kr per år i kommuner som ikke benyttet anbud. Forskjellene er imidlertid små og Sørensen finner at de ikke er statistisk signifikante. I den nederste delen av tabellen kan en se effektene av faktisk organisasjonsvalg. Fra tabellen ser man at kommuner som driver tjenesten innenfor ordinære organisasjon, har et høyere gebyrnivå enn kommuner som har skilt tjenesten ut i eget foretak eller overlatt tjenesten til private bedrifter. Differansen i gebyrnivå mellom ordinær drift på den ene siden og kommunalt (del-)eid selskap eller privat bedrift på den andre siden utgjør 6-7 pst av gebyrnivået. Disse forskjellene er også små, men er statistisk signifikante i følge Sørensen.

Sørensens tolkning av resultatene er at renovasjon og avfallshåndtering har et potensiale for kostnadseffektivisering, og at økonomiske gevinster kan hentes ved en mer konsekvent konkurranseutsetting av sektoren. Grunnen er at det er forholdsvis enkelt å spesifisere kontrakter og følge opp at tilbyderne holder seg til forutsetningene. De små forskjellene i gebyrnivå i kommunal renovasjon reflekterer trolig en kombinasjon av kryssubsidiering av produksjon i egen regi og favorisering av lokale tilbydere. Undersøkelsen gir også en indikasjon på manglende lokalpolitisk vilje til å utnytte markedet på felter der det kan fungere. Problemet synes ikke å være markedsimperfeksjoner, men snarere motvilje mot å utnytte markedets fortrinn.

Det er imidlertid slik at selv om det foreligger krav om full kostnadsdekning og retningslinjer om hvordan beregne avfallsgebyrer er det allikevel mangler. Det hevdes fra

flere kommuner at dette ikke fullt ut har vært gjennomført. Det påstås blant annet å være store variasjoner mellom kommunene om hvilke kostnader som skal dekkes inn gjennom gebyret.

Konkurransopolitiske problemstillinger

Hvilke problemstillinger reiser konkurranseutsetting av den kommunale renovasjonsvirksomheten for norske konkurransemyndigheter? Det er særlig to forhold som peker seg ut som konkurransemessig uheldige når det gjelder renovasjon; favorisering av lokale tilbydere og krysssubsidierting av egen renovasjonsvirksomhet. I tillegg er mangelen på konkurranseutsetting en interessant konkurransepolitisk problemstilling.

Lokal favorisering er konkurransemessig uheldig fordi det innebærer at kommunenes produsentinteresser vernes mot konkurranse fra tilbydere lokalisert utenfor kommunens grenser. Det kan også være effektivitetsmessig uheldig dersom favoriseringen innebærer at man ikke får allokert produksjonen til den virksomhet som har lavest kostnader, noe som innebærer at kommunens innbyggere må betale regningen i form av høyere renovasjonsgebyrer. Sørensens undersøkelse indikerte at lokal favorisering var en mulig årsak til at kostnadsforskjellene var små både når det gjaldt bruk av anbud og valg av organisasjonsform. Det foreligger imidlertid ikke noen studie som kartlegger omfanget av lokal favorisering avgrenset til renovasjonssektoren, så vidt vi kjenner til. Derimot gjennomførte Konkurransetilsynet en undersøkelse i 1993 der man fant at hele $\frac{3}{4}$ av kommunene gjorde sine anskaffelser hos produsenter som var lokalisert innenfor kommunen. Etter at EØS-avtalen trådte i kraft fra 1994, ble lokal favorisering lovstridig. Likevel viser Konkurransetilsynets undersøkelser at kommunene i betydelig grad fortsetter denne praksisen, bl a ved at offentlige anbud begrenses til lokale tilbydere eller ved en etterfølgende preferanse for kommunenes egne bedrifter.⁵²

Krysssubsidierting vil typisk kunne forekomme i en situasjon der kommunen driver monopolaktivitet samtidig som den er engasjert i konkurranseaktiviteter. I renovasjonssektoren er dette tilfellet der kommunene har enerett til å sørge for innsamling av forbruksavfall og samtidig deltar i konkurranse med andre aktører om oppdrag for innsamling av produksjonsavfall. Leverer den kommunale renovatøren alle tjenestene til kommunen, vil krysssubsidierting vanskeliggjøre vurderingen av virksomhetens kostnadseffektivitet. Dersom deler av produksjonen selges i konkurranse med private tilbydere, kan krysssubsidierting medføre at den kommunale produksjonsvirksomheten vil vinne markedsandeler selv om den ikke utnytter sine ressurser bedre enn de private tilbyderne. Begge situasjoner er uheldige ut fra ønsket om en effektiv utnyttelse av

⁵² Konkurransetilsynet: *Kommunenes innkjøpspraksis*, Konkurransetilsynet, Oslo 1996.

samfunnets ressurser.

Hvorvidt en virksomhet faktisk krysssubsidieres er vanskelig å etterprøve. Sørensen finner ingen klare svar, men uttaler at materialet indikerer at krysssubsidiering foregår.

Konkurransetilsynet har ikke kartlagt omfanget av krysssubsidiering i kommunesektoren generelt eller for kommunal renovasjon spesielt. Når det gjelder Konkurransetilsynets erfaringer fra saker er denne også knapp. Etter at konkurranseloven trådte i kraft i 1994 har Konkurransetilsynet hatt seks saker på området renovasjon/søppelinnhenting. Det er imidlertid bare en sak der krysssubsidiering har vært tema.

Sak 94/240 Tromsø Renovasjon AS vs Tromsø kommune

Tromsø Renovasjon hevdet at Tromsø kommune drev med krysssubsidiering ved å sette en høy pris på forbruksavfall – der kommunen har monopol – og en lav pris på produksjonsavfall – der det er konkurranse om søppelinnhenting. Konkurransetilsynet ba Tromsø kommune om merknader til Tromsø Renovasjons påstander, samt redegjøre for prissettingen på renovasjonstjenestene og de regnskapsmessige og organisatoriske rammebetingelsene disse tjenestene er underlagt. Tromsø kommune hevdet at de priser etter selvkostprinsippet, og at det tilsvarende at de variable kostnadene dekkes inn. Videre har de ikke funnet det nødvendig å skille ut verken regnskapsmessig eller organisatorisk den konkurranseutsatte delen av kommunens virksomhet. Konkurransetilsynet ba så om et svar fra Tromsø Renovasjon på kommunens merknader, hvilket ikke kom. Saken ble da avsluttet med den begrunnelse at de foreliggende opplysninger ikke gav grunnlag for videre oppfølging.

Norske kommuner er tilbakeholdne med konkurranseutsetting av renovasjon og tilsvarende tjenester. Til tross for at renovasjon er den tjenesten kommunene rapporterer i størst grad utsettes for konkurranse, er allikevel over 40 pst av virksomheten fremdeles organisert som ordinær kommunal drift. Hva er årsakene til dette? Kjerstad og Kristiansen ba i sin undersøkelse kommunene oppgi de viktigste årsakene til at kommunen ikke har gjennomført konkurranseutsetting for hver tjeneste. Den viktigste årsaken sett under ett var at konkurranseutsetting ikke var satt på dagsorden. For alle tjenestene utgjør dette den viktigste årsaken, og i de fleste tilfeller har langt over 50 pst av kommunene oppgitt dette alternativet. Den laveste andelen var renovasjon. Det betyr at konkurranseutsetting av renovasjon har vært satt på dagsorden, slik at det fortrinnsvis er andre årsaker til at man ikke har valgt å konkurranseutsette denne tjenesten. For renovasjon er særlig svaralternativet *Konkurranseutsetting har vært satt på dagsorden, men er blitt forkastet* viktig. Mens svaralternativet *Verken lokale eller andre private bedrifter eller frivillige organisasjoner kan ta på seg oppdrag i vår kommune* ikke var

særlig relevant.

Konkurransopolitiske tiltak

Utfordringene for konkurransemyndighetene når det gjelder kommunal renovasjon, blir altså å fremme tiltak for å hindre lokal favorisering, redusere mulighetene for og incentivene til kryssubsidiering, og arbeide for at kommunene konkurranseutsetter renovasjonstjenesten når dette opplagt kan gi kostnadsbesparelser. Hvilke konkurransepolitiske tiltak kan da være aktuelle?

EØS-reglementet for offentlige anskaffelser er et sentralt virkemiddel for å forhindre at lokal favorisering forekommer. Ettersom det i Norge per i dag ikke eksisterer et regelverk for kommunale anskaffelser under terskelverdiene, vil dette være en sentral oppgave å få etablert.⁵³ Konkurransetilsynet har i flere anledning påpekt at dette må etableres. Undersøkelser tyder imidlertid på at et slikt reglement ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å forhindre lokal favorisering. Det kan tenkes at privat håndheving ikke er et sterkt nok virkemiddel og at det bør opprettes en offentlig tilsynsmyndighet. Uansett vil undersøkelser som kartlegger omfanget av og årsaker til lokal favorisering være et viktig redskap i arbeidet med lokal favorisering. En viktig oppgave for konkurransemyndighetene vil da være å gjennomføre slike undersøkelser.

Når det gjelder kryssubsidiering, er det særlig organisatoriske tiltak som er egnede virkemidler. Det svakeste kravet er regnskapsmessig skille. For det første bør kommunen skille renovasjonsvirksomheten regnskapsmessig ut fra kommunal forvaltningsvirksomhet. Dernest bør kommunen regnskapsmessig skille mellom monopol- og konkurranseaktiviteter. Et strengere krav vil være organisatorisk skille, der monopol- og konkurranseaktivitetene skilles i hver sine organisasjonsenheter. Krav om juridisk skille vil imidlertid være det beste virkemiddelet med hensyn til å redusere mulighetene og derigjennom incentivene til å foreta kryssubsidiering. For mange små kommunale renovasjonsselskaper kan imidlertid dette være lite hensiktsmessig. Ønsker man å fjerne incentivene til kryssubsidiering må man nekte kommunen å ha eierinteresser i renovasjonsvirksomhet som opererer i markeder. Kommunens renovasjonsvirksomhet avgrenses dermed kun til den monopoliserte delen som knytter seg til forbruksavfall. Virkemiddelet bør imidlertid stå i samsvar med omfanget og størrelsen av problemet med kryssubsidiering.

Det kanskje viktigste konkurransepolitiske problemet knytter seg til beskyttelse av egen renovasjonsvirksomhet eller mangel på konkurranseutsetting. Her er det også flere tiltak

⁵³ Dette er foreslått i NOU 1997:21 Offentlige anskaffelser.

som kan bidra til å løse dette problemet og som varierer i styrke. Det sterkeste tiltaket er tvungen konkurranseutsetting, slik det ble gjennomført i Storbritannia. The 1988 Local Government Act introduserte tvungen bruk av anbudskonkurranse for en rekke tjenester som de lokale myndighetene i Storbritannia hadde ansvaret for. Et annet tiltak kan være å opplyse kommunene om gevinster ved konkurranseutsetting og på denne måte gi kommunen et bilde av kostnadene forbundet med å ikke konkurranseutsette egenregi-virksomheten. Et tredje virkemiddel kan være å opplyse innbyggerne/brukerne av renovasjonstjenestene om variasjoner i gebyrnivåer, en form for prisopplysning. Dette kan styrke velger- og brukerkontrollen med det kommunale tjenestetilbudet og innebære et press på kommunen til å effektivisere sin renovasjonsvirksomhet f eks ved konkurranseutsetting.

SVERIGE

Definition av avfall

Avfall

Avfallet kan delas in i ulike typer, nämligen hushållsavfall, industriavfall och farligt avfall.

Med *hushållsavfall* avses enligt renhållningslagen (1979:596) avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed jämförligt avfall. Hushållsavfall brukar indelas i fyra huvudtyper, nämligen hushållssopor (köksavfall, sopor, pappersavfall o.dyl.), grovsopor (kasserade möbler, cyklar o.dyl. samt trädgårdsavfall från normal trädgårdsskötsel), returpapper (tidningar, telefonkataloger, wellpappavfall o.dyl.) samt slam och latrin.

För *industriavfall* finns ingen entydig definition. Med industriavfall brukar man dock normalt mena avfall från såväl process- och tillverkningsindustri som handels-, affärs-, och kontorsverksamhet, men även bygg- och rivningsavfall, schaktmassor, slagg och aska samt slam från avloppsreningsverk. Det mesta av industriavfallet tas om hand och deponeras av industrin själv (s.k. branschspecifikt industriavfall).

Med *farligt avfall* avses frätande, giftigt eller brandfarligt avfall enligt förteckning i förordningen (1996:971) om farligt avfall.

Tjänsten

Hanteringen av avfallet utgörs huvudsakligen av två tjänster; insamling och bortforsling av avfall samt behandling av avfall.

Avfallet behandlas med olika metoder.

Deponering. Avfallet läggs på upplag - deponier.

Förbränning. Avfallet förbränns vid förbränningsanläggningar för el- och värmeproduktion.

Återvinning. Metaller, trä, glas, papper etc. skiljs åt och återanvänds.

Kompostering. Biologiskt nedbrytbart hushålls-, restaurang- och storköksavfall rötas varvid biogas utvinns och en rötrest/kompost erhålls.

Källsortering. Avfallet separeras i t.ex. återvinningsbart, komposterbart, brännbart och farligt avfall redan vid källan, t.ex. i hushåll eller industrier.

Inom ramen för denna rapport är det insamling och bortforsling av hushållsavfall som skall studeras, eftersom det är den typ av avfall som kommunerna har ansvar för och konkurrensutsättning kommer ifråga.

Lagar och regler på avfallsområdet

Ett flertal lagar styr hanteringen av avfall⁵⁴. Förhållanden avseende insamling och bortforsling av hushållsavfall regleras i första hand i renhållningslagen (1979:596). Av renhållningslagen framgår att kommunerna svarar för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning (4 §). Vidare framgår att när avfall skall forslas bort genom kommunens försorg får inte någon annan än den som kommunen anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen (7 §). Huvudprincipen är således att kommunerna har ensamrätt vad gäller uppsamling, förvaring, bortforsling och slutligt omhändertagande av hushållsavfallet.

Av renhållningslagen framgår emellertid också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenten att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som han tillverkar, importerar eller säljer bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering, s.k. producentansvar (6 a§). Regeringen har infört producentansvar för förpackningar, däck, returpapper och bilar.

Man kan således dela upp hushållsavfallet i två delar beroende på vem som ansvarar för hanteringen av det, dels sådant avfall som kommunerna har ansvar för, dels sådant avfall som olika producenter har ansvar för. Kommunernas ansvar för insamling och bortforsling av hushållsavfallet har reducerats genom införandet av lagstadgat producentansvar för vissa varor och torde komma att minska ytterligare i framtiden.

⁵⁴ Bestämmelser om hantering av avfall finns i miljöskyddslagen (1969:387), lagen (1985:426) om kemiska produkter, renhållningslagen (1979:596), lagen (1982:821) om transport av farligt gods, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), smittskyddslagen (1988:1472), tandvårdslagen (1985:125), epizootilagen (1980:369), lagen (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur, lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, förordningen (1995:701) om gränsöverskridande transporter av avfall, förordningen (1996:971) om farligt avfall samt i föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar.

Renhållningslagen (6 §) och renhållningsförordningen (1990:984, 5 §) ger samtidigt kommunerna möjlighet att utvidga ensamrätten till att omfatta annat avfall än hushållsavfall, dvs. industri- och byggavfall samt miljöfarligt avfall. Väljer en kommun att göra en sådan utvidgning gäller samma förhållanden som för hushållsavfallet, dvs. att ingen annan än kommunen får befatta sig med avfallet. Ett 60-tal kommuner har utvidgat renhållningsmonopolet till att även omfatta industri- och byggavfall. För miljöfarligt avfall har 128 kommuner valt att utvidga monopolet.

Bestämmelserna i renhållningslagen säger bara att kommunerna har ett ansvar för att insamling och bortforsling av hushållsavfallet sker. Det finns inget krav på att kommunerna utför tjänsten i egen regi eller att den läggs ut på entreprenad. Väljer kommunen att lägga ut transporten av avfall på entreprenad är det lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende i samband med offentlig upphandling (LIU) som närmare reglerar tillvägagångssättet.

I regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk föreslås att ett kapitel skall handla om avfall och producentansvar. Reglerna kommer att bli desamma som i den nuvarande renhållningslagen.

Marknadsstruktur

Marknaden

Enligt en rapport framtagen på uppdrag av Renhållningsverksföreningen, RVF55, omsatte den svenska avfallshanteringen 6,9 miljarder kronor år 1996/56. Hanteringen av hushållsavfallet uppgick till ett värde av 4,2 miljarder kronor vilket motsvarade 61 procent av kostnaden för den totala avfallshanteringen. Hanteringen av övrigt avfall (industri- och byggavfall m.m.) omsatte 2,2 miljarder kronor, vilket motsvarade 32 procent. Övrigt avfall omfattar inte branschspecifikt avfall. Resterande andel, 7 procent, eller 0,4 miljarder kronor svarade hanteringen av returmaterial enligt producentansvarsförordningarna för.

Av figur 1 framgår kostnaden för hanteringen av hushållsavfallet uppdelat på olika delmoment.

⁵⁵ Kommunernas och de kommunala bolagens intresse- och branschorganisation inom avfallshantering och återvinning.

⁵⁶ Den svenska avfallshanteringen, VA-projekt AB på uppdrag RVF

Fig. 1 Kostnader för hantering av hushållsavfallet, 1996

	Kostnad, Mkr/år
Insamling, transport	2368
Behandling	889
Behållare	375
Administration	581
Totalt	4213

Insamling och transport svarar för drygt 55 procent av totala hanteringskostnaden för hushållsavfallet. Förändringar inom insamling och transport ger därför stort genomslag i ekonomiska termer. Den minskning av insamling och transport som uppstår till följd av ökad återvinning samt kompostering på egen fastighet har hittills haft en relativt marginell effekt på de totala kostnaderna. Andelen återvunnet material har dock ökat under 1997. Statistik över mängden hushållsavfall visar att produktionen i stort sett varit konstant omkring 3,2 miljoner ton per år under perioden 1990-1994⁵⁷.

RVF har i en undersökning⁵⁸ kunnat konstatera att 1997 bedrev 23 procent av antalet kommuner inhämtning och transport enbart i egen regi medan 63 procent av kommunerna enbart anlätade privata entreprenörer. I 14 procent av kommunerna utförde såväl egna bolag/förvaltningar som privata entreprenörer insamling och transport (se nedan)⁵⁹.

Fig. 2 Antalet kommuner fördelat på olika utförare 1994 och 1997, procent

	1994	1997
Enbart egen regi	21	23
Enbart entreprenör	62	63
Kombination	17	14
	100	100

RVF bedömde i rapporten att ungefär 43 procent av avfallet i ton räknat insamlats i kommunal regi medan 57 procent insamlats med anlätande av entreprenörer. En viss minskning av egenregi-andelen har skett sedan 1994.

⁵⁷ Statistiska meddelanden Na 28 SM 9502, Statistiska Centralbyrån (SCB).

⁵⁸ Undersökningen omfattar 207 kommuner vilka representerar 84 procent av befolkningen. Det är framförallt de små kommunerna som inte besvarat enkäten och därför inte ingår i undersökningen. Resultaten från 1994 bygger på en motsvarande svarsfrekvens.

⁵⁹ Hushållens avfallskostnader 1997, Nilzén, Per, Renhållningsverksföreningen.

Fig. 3 Mängden hushållsavfall fördelat på olika utförare 1994 och 1997, procent

	1994	1997
Egen regi	47	43
Entreprenör	53	57
	100	100

Som en jämförelse uppskattade SCB i slutet av 1980-talet kommunernas andel av insamlingen till ca 55 procent och privata entreprenörers andel till ca 45 procent. Alltså ungefär det omvända förhållandet mot i dag.

Aktörer på marknaden

Branschorganisationer

Två branschorganisationer är verksamma inom avfallshanteringen, Svenska Åkeriförbundet, SÅ, och Renhållningsverksföreningen, RVF. Svenska Åkeriförbundet organiserar privata renhållningsentreprenörer. RVF är intresseorganisation för kommuner och kommunägda bolag som svarar för avfallshanteringen inom kommunerna. Även privata renhållningsentreprenörer och andra företag med intressen inom föreningens verksamhetsområde kan erhålla begränsat medlemskap. Frågor som rör avfallshantering i kommunerna bevakas också av Svenska kommunförbundet.

Företag

Marknaden för transporter av hushållsavfall har sedan länge dominerats av två företag, WMI Sellbergs AB och Ragn-Sells AB. Under senare år har AB Miljöservice i Sverige etablerat sig som en stark konkurrent framförallt i södra Sverige, men har nu även stärkt sin ställning i bl.a. Stockholmsområdet. Återvinning och Miljö AB är en annan konkurrent främst verksam i västra Sverige. Förutom dessa företag finns ett flertal kommunala bolag/förvaltningar och ett stort antal mindre privata transportörer (lastbilscentraler).

WMI Sellbergs AB är ett dotterbolag till Waste Management International som ingår i den internationella miljöservicekoncernen Waste Management Inc. med säte i USA. Verksamheten, som bedrivs i ett 70-tal kommuner, består huvudsakligen av insamling, transport, omhändertagande och återvinning samt slutlig deponering av alla typer av restprodukter och avfall inklusive miljöfarligt avfall.

Ragn-Sells AB är ett familjeägt företag. Ragn-Sells arbetar med insamling, sortering, transport och återvinning av avfall i 65-70 kommuner. Ragn-Sells är även verksamma i Norge och Estland.

AB Miljöservice i Sverige ägs till lika delar av PEAB Transport & Miljö AB, helägt dotterbolag till byggkoncernen PEAB, och det franska miljöserviceföretaget SITA. Miljöservice har för närvarande avtal om insamling av hushållsavfall i 12 kommuner. Företaget svarar i ett bolag gemensamt ägt med det danska konsortiet Danwaste, Miljöservice Danwaste AB, för en tredjedel av avfallstransporterna i Malmö kommun.

Det finns ingen officiell statistik som kan användas för att räkna fram marknadsandelarna för olika företag beträffande insamling och transport av hushållsavfall. På basis av uppskattningar från branschen kan dock marknadsandelarna grovt beskrivas enligt följande.

Fig. 4 Företagens marknadsandelar insamling av hushållsavfall 1997, procent

Företag	Marknadsandel, procent (ca)
WMI Sellbergs AB	20
Ragn-Sells AB	20
AB Miljöservice i Sverige	10
Övriga privata entreprenörer	6
Kommunala bolag/förv.	44
Totalt	100

Bedömare i branschen anser att konkurrensen har hårdnat under senare år främst genom inträdet av utländska intressen. Den amerikanska koncernen Waste Managements köp 1989 av PLM Sellbergs AB var det första större förvärvet. Under senare år har även två av Europas största renhållningsföretag etablerat sig i Sverige. År 1996 förvärvade den franska koncernen Suez-Lyonais des Eaux, genom sitt dotterföretag SITA, 50 procent av AB Miljöservice i Sverige. Därefter har ytterligare en fransk koncern Compagnie Générale des Eaux etablerat sig på den svenska marknaden genom att förvärva 60 procent av Återvinning & Miljö Sverige AB.

Konkurrensutsättning på avfallsområdet

Definition

Vad menar vi med konkurrensutsättning? Begreppet kan tolkas på olika sätt.

Grundläggande är att verksamheten skall ha utsatts för ett konkurrenstryck för att kunna betraktas som konkurrensutsatt. Enligt detta synsätt är inte regiformen avgörande, alltså om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi. Många hävdar däremot att privata

företag sköter kommersiella tjänster effektivare än vad offentliga företag gör och att en privatisering av en offentlig verksamhet därför skulle vara ett sätt att konkurrensutsätta en verksamhet. En privatisering innebär inte att en verksamhet automatiskt utsätts för konkurrens. Även om en privatisering initialt skulle höja effektiviteten kvarstår det faktum att avsaknaden av ett konkurrenstryck, oavsett i vilken regi verksamheten bedrivs, negativt påverkar effektiviteten. Bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling (LOU) innebär emellertid att kommunen vanligtvis inte kan köpa varor eller tjänster från annan juridisk person utan föregående upphandling som skall vara öppen för flera anbudslämnare.

En verksamhet som bedrivs på en fungerande konkurrensmarknad utsätts kontinuerligt för ett effektivitetstryck. Insamling och transport av hushållsavfall uppfyller inte detta kriterium, då kommunerna har ensamrätt till tjänsten och inte är tvungna att utsätta den för konkurrens. Någon form av aktiv handling krävs således för att utsätta tjänsten för ett sådant effektivitetstryck som uppstår på en fungerande konkurrensmarknad. Det vanligaste sättet att konkurrensutsätta kommunala tjänster är att kommunen väljer att upphandla tjänsten i konkurrens. Det räcker dock inte med att en verksamhet är upphandlad för att den skall betraktas som konkurrensutsatt. Avgörande är antalet faktiska eller potentiella anbudsgivare. I mindre kommuner kan i realiteten ett kommunalt monopol komma att ersättas av ett privat monopol om avfallshanteringen läggs ut på entreprenad.

SPK visade i en rapport 1991⁶⁰ att endast 30 procent av de entreprenader som innehades av privata företag 1987 hade upphandlats i konkurrens. Den låga siffran berodde inte på att det endast fanns en möjlig entreprenör att vända sig till.

Man konstaterade även i rapporten att avsaknaden av konkurrenstryck berodde på långa avtal och att befintliga avtal förlängdes utan föregående upphandling. En relativt stor andel - mellan 14 och 40 procent - av samtliga entreprenadkontrakt omfattade en längre tidsperiod än 5 år, vilket betyder att konkurrensen inte utnyttjats fullt ut. Kontraktperiodens längd hade bidragit till en otillfredsställande konkurrenssituation.

När lagen om offentlig upphandling, LOU, trädde i kraft den 1 januari 1994 förhindrades möjligheten att förlänga avtal utan upphandling. Det hade visserligen tidigare funnits ett kommunalt upphandlingsreglemente som angav riktlinjerna för när och hur upphandling skulle tillämpas men reglementet fungerade mer som en vägledning än något som

⁶⁰ Sophämtning i kommunal och privat regi - marknadsstruktur, konkurrens och kostnader, R:1991:6, Statens pris- och konkurrensverk.

kommunerna var tvungna att följa.

Omfattning

Som tidigare nämnts svarade kommunerna för 43 procent och privata entreprenörer för 57 procent av insamlingen av hushållsavfall 1997. Relationen var den omvända i slutet på 1980-talet. Att antalen privata entreprenörer stigit tyder på att konkurrensutsättningen ökat under 1990-talet. Efter tillkomsten av upphandlingslagen 1994 kan man i princip förutsätta att insamling som sker med hjälp av entreprenörer har föregåtts av upphandling i konkurrens. Det betyder också att kommunal insamling i egen regi kan ha föregåtts av en upphandling i konkurrens som den kommunala enheten har vunnit.

Det är framförallt i de mindre och medelstora kommunerna (upp till 60 000 - 70 000 invånare) som insamling och transporter av avfall har upphandlats i konkurrens. Framför allt de minsta kommunerna saknar egenregi-enheter varför upphandlingarna uteslutande har skett mellan privata entreprenörer.

I de stora kommunerna (80 000 - 180 000 invånare) sköts i regel transporterna av kommunernas egna bolag/förvaltningar utan inslag av upphandling. Sundsvall är dock ett exempel på en kommun som valt att upphandla i konkurrens och där ett privat företag utsetts till entreprenör. Ett annat exempel är Uppsala. I något fall har transporterna utanför centralorten upphandlats, exempelvis i Örebro.

I storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö har man valt något olika tillvägagångssätt. Stockholm har valt att upphandla hela kommunens behov hos privata entreprenörer med undantag för ca 10 procent som drivs i egen regi. Avsikten är att behålla egen kompetens för att kunna genomföra effektiva upphandlingar. Göteborgs kommun har valt att inte konkurrensutsätta någon del av avfallstransporterna utan den kommunala förvaltningen Göteborgs renhållningsverk har kommunens uppdrag att sköta alla transporter. I Göteborg finns emellertid en uttalad vilja att konkurrensutsätta åtminstone delar av verksamheten inom en femårsperiod. I Malmö har hela kommunens behov upphandlats. Här sköter Ragn-Sells två tredjedelar och Miljöservice-Danwaste en tredjedel av avfallstransporterna. I samband med försäljningen 1993 övergick det tidigare Malmö Renhållningsverk AB i Ragn-Sells ägo.

Effekter

Av en enkätundersökning som genomförts av Nämnden för offentlig upphandling, NOU, framgår att den offentliga sektorn som helhet sparat ungefär tre miljarder kronor per år genom ökad upphandling i konkurrens. Vidare konstaterar NOU att det är kommuner och

kommunala bolag som har tjänat mest. Det har således varit möjligt för kommunerna att sänka kostnaderna genom att utsätta verksamheten för konkurrens.

I huvudsak två effekter kan identifieras i samband med en konkurrensutsättning, dels att verksamhetens omfattning och innehåll preciseras, dels att en kostnadsbesparing och/eller kvalitetshöjning uppnås. På avfallsområdet har kommunerna i första hand valt att uppnå en oförändrad avfallshantering till lägsta kostnad. Under senare år har också förändringar i bl.a. hämtningsfrekvens, omfattning och typ av behållare genomförts.

Det finns inget samlat material som kan användas för en bedömning av hur mycket kommunerna har sänkt sina kostnader genom att upphandla avfallstransporterna i konkurrens. Däremot finns några exempel på framgångsrika upphandlingar och som en allmän uppfattning i branschen brukar anges att kostnadsminskningarna vid den första upphandlingen i konkurrens brukar leda till kostnadsbesparingar i storleksordningen 20 - 25 procent.

På vilket sätt uppnås då kostnadsbesparingarna? Lönevillkoren är ungefär jämförbara mellan de kollektivavtal som gäller på den privata respektive den offentliga sidan. Den stora kostnadsbesparingen, effektiviseringen, uppnås i utnyttjandet av fordon och personal, i planeringen av rutterna, antalet hämtningstillfällen, typ av hämtningskärl och hämtningsteknik. Införandet av effektivare insamlingsmetoder, exempelvis sidolastare i kombination med sopkärl, innebär en minskning av personalstyrkan.

Exempel på kostnadsbesparingar

Sundsvalls kommun antog en entreprenör som lämnat ett anbud som låg 12 procent lägre än det kommunala bolaget. Den kommunala förvaltningen/tidigare entreprenören rationaliserade sin verksamhet när den fick kännedom om att det skulle ske en upphandling, vilket ledde till att även kommunens utförare sänkte sina kostnader. Att så brukar ske överensstämmer med erfarenheter från flera områden, t.ex. i samband med upphandlingen av lokal kollektivtrafik i Stockholm. En jämförelse av enbart anbudssummorna underskattar därmed kostnadsbesparingen.

Upphandlingen i Malmö innebar att den privata entreprenören tog över fordonsparken mot en viss ersättning samt huvuddelen av personalen. Entreprenören minskade dock personalstyrkan med ca 35 procent.

Länsstyrelsen i Stockholms län har genomfört en studie av hur kommunerna i länet går

tillväga vid upphandling⁶¹. Av rapporten framgår bl.a. följande om upphandling av avfallstransporter i Täby kommun.

"Konkurrensen mellan renhållningsföretagen har ökat på senare år som en följd av att fler företag har trätt in på marknaden. Kommunen upphandlar hela sophämningsverksamheten i konkurrens och den utförs för närvarande av tre olika företag. Sellbergs, som före upphandlingen stod för hela driften, utför även nu större delen av verksamheten. Emellertid har två andra företag, Miljöservice och Skafab, lyckats slå sig in genom att lämna bästa anbud på delar av tjänsten. Upphandlingen genomfördes som en öppen upphandling med annonsering i EGT. Dessutom skickades förfrågan ut till ett dussin andra tänkbara leverantörer. Avtalet skrevs på fem år med rätt till ett års förlängning. Effekten av upphandlingen är en prissänkning på 30 procent med jämförbar kvalitet. Anmärkningsvärt är att Sellbergs sänkt sitt pris avsevärt då företaget utsattes för den ökade konkurrensen."

När Uppsala kommun upphandlade insamling och transporter av hushållsavfall i konkurrens uppskattade man kostnadsbesparingen till 6 miljoner eller 20 procent⁶².

Konkurrenspolitiska problemställningar på avfallsområdet

Hushållsavfallsmarknaden kan i stort delas in två delar. Först den del där kommunen har ansvar för avfallshanteringen. Sedan är det den del där producenterna har ett ansvar. Den första delen har minskat som en följd av utvidgningen av producentansvaret till allt fler varuområden.

Konkurrensutsättningens omfattning

En ökad andel av sophämtningen har lagts ut på entreprenad under senare år, men fortfarande sker så mycket som ungefär 45 procent av verksamheten i egenregi. Visserligen kan en del av egenregi-verksamheten ha tillkommit efter upphandling i konkurrens, men siffrorna tyder på att kommunerna inte har utnyttjat konkurrensmöjligheterna fullt ut. Detta är märkligt mot bakgrund av de uppenbara kostnadsbesparingar som erfarenhetsmässigt kan uppnås med hjälp av konkurrensupphandling. Det kan ej heller föreligga några problem avseende kvalitetsbedömning och -uppföljning som i andra sammanhang skulle kunna vara ett hinder mot anbuds konkurrens. Det är också iögonfallande att konkurrensutsättning undviks bland de större och medelstora kommunerna, de kommuner där rimligen antalet

⁶¹ Konkurrens i kommunal sektor - erfarenheter från upphandling i Stockholms län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 1996:15.

⁶² Uppdelad upphandling lönsam för Uppsala kommun, artikel i Anbud & Inköp, nr 16, 15-21 maj 1997.

anbudsgivare och därmed konkurrenstrycket bör vara störst. En möjlig förklaring kan vara att kommunerna av politiska skäl kombinerat med sysselsättningskäl inte vill utsätta den egna verksamheten för konkurrens. En ytterligare förklaring kan vara att kommunerna i kraft av sin storlek kan uppnå en effektiv hantering.

Som i alla upphandlingssammanhang där kommunerna har ansvar för en viss verksamhet kan ett antal problem identifieras, dessa gäller även marknaden för insamling och transporter av avfall. Problemen har olika karaktär beroende på om kommunen har en egenregi-enhet som deltar i upphandlingen eller inte.

Konkurrensneutralitet

I de fall där kommunen har en egenregi-enhet som deltar i upphandlingen uppstår alltid frågan om konkurrensneutralitet. Ett av motiven till införandet av lagen om ingripande mot otillbörligt beteende i samband med offentlig upphandling (LIU) är att främja en konkurrens på likvärdiga villkor vid anbudstävlingar. Prövning av konkurrensneutraliteten vid upphandling av avfallshantering har skett i ett fall.⁶³

I Sverige är det ett genomgående problem vid konkurrens mellan offentliga och privata aktörer att förutsättningarna för att bedriva verksamhet skiljer sig åt. De offentliga aktörernas verksamhet är exempelvis i praktiken oftast garanterade av skattemedel vilket kan innebära att den ekonomiska uthålligheten är större hos dessa. Svårigheten att på ett riktigt sätt fördela kostnaderna i den kommunala verksamheten kan också leda till snedvriden konkurrens.

Avbruten upphandling

Ett annat förhållande som skapar problem är att kommuner i vissa fall väljer att avbryta upphandlingen innan den slutförts. Det är i första hand ett trovärdighetsproblem men kan på sikt även påverka möjligheterna till konkurrens. Om entreprenörerna blir osäkra på om kommunen avser att fullfölja upphandlingen eller inte kommer deras vilja att lämna anbud att minska. På sikt kommer detta ytterst att minska kommunernas möjligheter att genom ett tryck utifrån påverka effektiviteten i hanteringen.

Utvidgning av det kommunala monopolet

Kommunerna har som tidigare nämnts möjlighet att med stöd av renhållningslagen och renhållningsförordningen utvidga sin ensamrätt på avfallsområdet till att omfatta förutom hushållsavfall även annat avfall, exempelvis affärs-, industri- och miljöfarligt avfall.

⁶³ Dnr 70/97.

Konkurrensverket har i ett antal ärenden kunnat konstatera att denna möjlighet har inneburit att konkurrensen påverkats negativt i de fall kommunerna har utnyttjat denna rätt⁶⁴. Genom att utvidga monopolet har kommunerna begränsat möjligheterna till rationella transportlösningar. Även om kommunen väljer att upphandla tjänsterna har friheten för industrin/butiken och transportörer av avfall att teckna avtal begränsats. De större entreprenörerna vill kunna erbjuda sina kunder, t.ex. större rikstäckande koncerner eller affärskedjor, lösningar som kan omfatta hela landet eller spänna över regioner som är anpassade efter kundernas verksamhetsområde och inte utifrån kommunala gränser. Entreprenörerna anser därför att det kommunala ansvaret för avfallshanteringen, och särskilt möjligheten till utökat renhållningsansvar, begränsar entreprenörernas möjligheter att anpassa lösningarna till kunder som har verksamheter i flera kommuner. Ett exempel på detta är Sellbergs avtal med McDonalds. McDonalds önskar att avfallet genomgår en biologisk efterbearbetning. I något fall har kommunen utvidgat sin ensamrätt och då också beslutat att avfallet skall hanteras på ett sätt som inte stämmer överens med McDonalds önskemål.

Om kommunen väljer att utvidga sin ensamrätt kan detta innebära att konkurrensen även på transporter begränsas. Många företag väljer att tillgodose sina olika transportbehov genom en och samma transportör. Företagen kan då tvingas välja den av kommunen utsedda avfallstransportören även för att täcka övriga transportbehov.

Regeringen har i proposition 1996/97:172 Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle föreslagit att möjligheten för kommunerna att utvidga ensamrätten till att omfatta annat icke-farligt avfall än hushållsavfall skall avvecklas fr.o.m. år 2000. Omkring 66 kommuner har utvidgat sitt renhållningsansvar till att gälla icke-specifikt industriavfall, t. ex. bygg- och rivningsavfall. Dessa kommuner måste således upphöra med att upphandla eller i egen regi bedriva insamling av industri- och byggavfall.

En annat förhållande som av vissa entreprenörer upplevs som en begränsning är att kommunerna i regel väljer att endast upphandla transporter. Övriga delar av avfallshanteringen ligger kvar hos kommunen. Alla förbränningsanläggningar i landet utom en är kommunala liksom 285 av landets ca 300 deponier (soptippar). Endast 15 stycken är privata.

Övergång från offentligt till privat monopol

Kan en upphandling innebära en övergång från kommunalt till privat monopol? En upphandling innebär alltid att en viss aktör under en begränsad tid inom ett visst område

⁶⁴ Dnr 689/95, 553/96.

ges monopol. För att inte denna ensamrätt negativt skall påverka effektiviteten är den avgörande frågan hur konkurrenssituationen ser ut vid nästa anbudstillfälle. Kommunerna kan i de flesta fall genom sitt sätt att upphandla påverka möjligheten till en framtida konkurrens, t.ex. genom att dela upp kommunens behov av avfallstransporter på flera avgränsade geografiska områden. Ett annat sätt, som bl.a. Stockholms stad valt, är att behålla en viss mindre del av tjänsten i egen regi.

Viktigt är också att anbudstidens längd hamnar på en rimlig nivå, som tar hänsyn till behovet av eventuella nyinvesteringar etc. Eventuellt kan, som i Malmö, upphandlingen delas upp i tre delar med olika avtalslängder (3, 4 respektive 5 år) för att få tillstånd nya upphandlingar vid olika tidpunkter. Även Uppsala kommun har valt att upphandla de delar av verksamheten som konkurrensutsatts i olika omgångar.

Konkurrensverkets ärenden

Konkurrensverket får många klagomål på kommuners agerande vid upphandling av varor eller tjänster. Jämförelsevis få klagomål eller ärenden har dock rört avfallsområdet. För att få till stånd en ökad konkurrensutsättning bör fler kommuner, och kanske främst de större kommunerna, förmås att konkurrensutsätta avfallshanteringen. Därvid förutsätts naturligtvis att kommunerna så långt möjligt tillämpar konkurrensneutrala villkor.

Övrigt

Kretsloppsdelegationen framhåller i sin senaste rapport Producentansvar för varor - förslag och idé, att genom införandet av ett allmänt producentansvar för alla varor kommer kommunernas ansvar för hanteringen av avfall inklusive transporter på sikt att i praktiken upphöra.

Vedlegg til kapittel 4

DANMARK

1. Love og regler som regulerer ældreplejen

Danske kommuner (og i begrænset omfang amtskommuner) har i henhold til gældende lovgivning det overordnede ansvar for kommunens samlede ældreservice.

Kommunen kan vælge selv at udføre ældreplejen, gøre det i samarbejde med andre kommuner, eller lade et privat firma udføre opgaverne. Dog kan kommunen ikke overlade hjemmesygepleje til ansatte i private virksomheder. Iflg. loven skal hjemmesygepleje varetages af kommunalt ansat personale. Heller ikke myndighedsopgaverne kan overlades til private leverandører.

2. Struktur i ældreplejen

Med "ældreplejen" menes i det følgende:

- hjemmesygepleje
- hjemmehjælp
- kommunalt omsorgsarbejde
- pleje og daghjem
- dagcentre og beskyttede boliger

Organisatorisk kan der skelnes mellem den decentrale pleje i hjemmet og den mere centrale pleje på plejehjemmene.

Ældrepleje i hjemmene omfatter hovedsageligt hjemmehjælp (bl.a. rengøring, vask og indkøb) og hjemmesygepleje. Dertil kommer madordninger, samt det generelle omsorgsarbejde i form af besøgsordning, snerydning etc.

Ældrepleje på plejehjemmene foregår i store enheder, men omfatter sådan set de samme ydelser som i hjemmeplejen. Dog skal man være opmærksom på, at plejehjem er forbeholdt ældre, som har et omfattende behov for fysisk/psykisk pleje. Derfor er sygeplejen på plejehjem noget "tungere" end i hjemmesygeplejen.

Personalet på ældreplejen udgjorde i januar 1996 knap 90.000 personer, som kan fordeles på forskellige typer af ældrepleje:

Tabel 1: Personale på ældreplejen, januar 1996¹

	Antal personale ²	I % af samlede antal ansatte
Integrerede ordninger ³	53.483	60
Hjemmesygepleje	1.644	2
Hjemmehjælp	10.722	12
Omsorgsarbejde	326	-
Pleje- og daghjem	20.210	23
Dagcentre	1.713	2
Beskyttede boliger	850	1
I alt	88.947	100

Kilde: Danmarks Statistik: Social sikring og retsvæsen. 1997:5, tabel 22.

Note 1: Omfatter ikke personale i private firmaer

Note 2: Personalet er omregnet til fuldtidsbeskæftigede.

Note 3: De enkelte typer af ældreplejen drives i stigende omfang som dele af integrerede ordninger, hvor personalet ikke kan fordeles på de enkelte kategorier. Dagcentre og beskyttede boliger drives ofte sammen med plejehjem.

Der er over årene sket en forskydning af ældreplejen fra plejehjem til pleje i eget hjem (herunder i ældreboliger eller beskyttede boliger).

Tabel 2: Ændring i antal plejehjem og i antal beboere på plejehjem

	1986	1996
Antal pleje- og daghjem	1 305	922
Antal pladser (beboere)	52 661	40 514

Ældreplejen i Danmark udføres af kommunerne, amtskommunerne, af selvejende og private institutioner samt af private firmaer.

Ser man på ældreplejen i hjemmet (hjemmesygeplejen og hjemmehjælpen), er det kommunens ansvar. Der er ikke muligt at specificere ansatte, der arbejder med pleje i hjemmet, men udover "hjemmesygepleje" og "hjemmehjælp", som vist i tabel 1, udfører et betydeligt antal ansatte under de integrerede ordninger pleje i hjemmene. Det antages, at der i dag er ca. 60.000 (kommunalt) fuldtidsansatte beskæftiget med ældrepleje i hjemmet.

Hvis man ser på ældrepleje i pleje- og daghjem, er det først og fremmest kommunerne, som står for denne del af ældreplejen, men en ikke ubetydelig del drives af selvejende og private organisationer.

Tabel 3: Antal pleje- og daghjem fordelt efter ejerforhold

I alt januar 1996	922
Amtskommunale	13
Fælleskommunale	5
Kommunale	693
Selvejende og private ¹	211

Kilde: Danmarks Statistik: Social sikring og retsvæsen. 1997:5, tabel 25.

Note 1: Der er ikke tale om kommerciel private virksomheder, men om privat "nonprofit" virksomhed med et socialt sigte.

De samlede udgifter til ældreområdet er på 21,1 mia. kroner i 1998, hvilket svarer til knap 20 % af de samlede kommunale nettoudgifter. Ældreplejen udgør dermed den største

udgiftspost på kommunens budget og er naturligt nok genstand for samfundspolitisk og -økonomisk bevågenhed.

3. Konkurrenceudsætning af ældreplejen

Ældreplejen har i de sidste 10 – 15 år været gennem en kraftig udvikling. Kommunerne har gennemført markante omstillinger af serviceudbuddet – der eksisterer i dag en meget bred vifte af tilbud, og kommunernes hjemmehjælp er vokset betydeligt.

I takt hermed sker der en fortsat udvikling af instrumenter, som skal sikre en effektivisering af ældreplejen. Fx har man i mange år anvendt ”benchmarking” af kommunernes ressourceanvendelse på ældreområdet gennem offentliggørelse af sammenlignelige nøgletal. Og nye styre- og organisationsformer vinder frem. Her kan nævnes kontraktstyring, som bl.a. anvendes internt på kontrakter indgået mellem en decentral institution og den politiske ledelse. Herved søger kommunerne at ”kommercialisere” ældreplejen uden at inddrage den private sektor.

Hvis man ser på en egentlige konkurrenceudsætning af ældreplejen, som involverer den private sektor, er den - i forhold til fx renovation - svagt udviklet i Danmark. Det skyldes bl.a., at der i Danmark har været reservation mod at gøre sundhedssektoren, og herunder ældreplejen, til genstand for kommercielle interesser. Som det vil fremgå, sker der noget, men det går langsomt.

De hidtidige danske forsøg på konkurrenceudsætning af ældreplejen kan groft inddeles i følgende tre udbudsformer:

- **Brugervalg udbud**, hvor kommunen åbner op for, at også andre udbydere kan levere ydelser, samtidig med at kommunen fortsætter med at levere ydelserne. Dermed får brugerne valgfrihed mellem forskellige udbydere.
- **Lagdelt udbud**, hvor kommunen sætter et bestemt lag af opgaver i udbud på tværs af områder, fx rengøring og madlavning, mens den egentlige pleje forbliver i kommunens regi.
- **Område udbud**, hvor kommunen kan vælge fx at sætte et område af ældreplejen i udbud.

3.1. Brugervalg udbud

En række danske kommuner har i de seneste år indført brugervalg i dele af ældreplejen. Der er ikke tale om storstilede omlægninger. Typisk udvælger kommunen enkelte typer af praktisk bistand i et mindre område i kommunen

Som eksempel på brugervalg modellen kan nævnes ordningen i Søllerød Kommune. Kommunen indførte i 1995 en ordning, hvor brugerne kan vælge mellem at få praktisk bistand leveret af kommunen eller et privat firma. Kommunen udvalgte i den forbindelse fem private virksomheder. Den praktiske bistand omfattede (1) hjælp til rengøring, (2) hjælp til indkøb og (3) hjælp til tøjvask.

Kommunen visiterer borgerne til hjemmehjælpsydelse og foretager tilsyn to gange om året. De ældre kan herefter vælge imellem at få hjælpen fra den kommunale hjemmehjælp, eller fra de fem godkendte private virksomheder. Ældre, der vælger et privat firma, får et tilskud fra kommunen, som kun delvist vil dække prisen (dækningsraden mellem 60 – 85% afhængigt af den private virksomheds priser). For ældre, som vælger et privat firma, vil der således være en egenbetaling, mens ældre, som vælger kommunen som leverandør, ikke skal yde egenbetaling.

Mange danske kommuner benytter brugervalg modellen i større eller mindre omfang, og meget tyder på, at modellen vil gribe om sig i de kommende år. Det kan hænge sammen med en ny social servicelov, som træder i kraft den 1. juli 1998. Loven giver de ældre, som modtager hjemmehjælp, et retskrav på at kunne vælge en privat person frem for den kommunale hjemmehjælp. Politisk har man ikke ønsket at tage skridtet fuldt ud og udvide retskravet til en privat virksomhed, men loven kan tænkes at inspirere flere kommuner til at indføre frit valg ordninger. Det kan nævnes, at Københavns kommune har planer om at indføre brugervalg for visse typer af praktisk bistand som rengøring og indkøb. Ifølge det oplyste får de ældre valget mellem kommunen og et antal private operatører, som kommunen godkender.

Brugervalg modellen kan have positive virkninger for effektiviteten i ældreplejen. Det kræver dog, at der er lige konkurrenceforhold mellem kommunen og de private virksomheder. I så fald kan brugervalg modellen være med til at højne plejeydelsernes kvalitet til den givne pris. De ældre vil vælge den leverandør, som giver den bedste pleje til prisen, og fravalget af de andre leverandører (fx kommunen) vil presse disse til at effektivisere driften.

Hvis de ældre – som det er tilfældet i Søllerød kommune - er sikre på at skulle betale ekstra for at benytte en privat virksomhed, vil brugervalg formentlig kun tiltrække få ældre. I så fald kan modellen nok ikke udvikle tilstrækkelig volumen til at give grundlag for fremkomsten af store virksomheder, der kan udnytte stordriftsfordele.

Brugervalg modellen synes da også først og fremmest at have til formål at give de ældre den tilfredshed, som ligger i selv at kunne vælge (og dermed fravælge) leverandør. Selv om der er ulige konkurrenceforhold mellem kommune og privat virksomhed, sker der herved en vis efterspørgselsstyring af ældreplejen, som kan føre til visse effektivitets- og produktforbedringer, når kommunes service bliver testet af ”markedet”. Ud fra et konkurrencesynspunkt kan den største fordel ved brugervalg metoden være, at modellen er et nødvendigt skridt, før kommunerne ”tør” gå videre med en mere omfattende konkurrenceudsætning af ældreplejen.

3.2. Lagdelt udbud

I modsætning til brugervalg modellen sigter lagdelt udbud direkte på effektivitetsforbedringer. Modellen anvendes i mange kommunerne, men for det meste er omfanget meget begrænset i de enkelte kommuner. Der er typisk tale om udbud af få praktisk ydelser til ældre i hjemmeplejen, fx rengøring, indkøb og mad, og ofte kun i begrænsede områder af kommunen. Hermed kan kommunen forholdsvis let ”benchmarke” sin egen virksomhed, og det kan være et middel til at gennemføre effektivitetsforbedringer i egne virksomheder/forvaltninger.

Som et eksempel på lagdelt udbud kan nævnes forsøget i Lyngby-Taarbæk kommune,

som er en større kommune med 50.000 indbyggere. Kommunen udbød madlavning og madudbringning til bl.a. kommunens plejehjem. Bl.a. kommunens egne ansatte (økonomaerne på plejehjemmene) bød på opgaven, men den blev vundet af den private danske virksomhed ISS Catering A/S (et datterselskab af rengøringskoncernen ISS). Formålet med udliciteringen var angiveligt besparelser, og kontrakten gav kommunen en besparelse på 18% i forhold til det oprindelige budget.

Der er ingen tvivl om, at der kan opnås betydelige besparelser gennem udbud af enkelte opgaver. Undersøgelser⁶⁵ viser, at der ved udbud af rengøringsopgaver kan opnås besparelser på omkring 20% i forhold til oprindeligt budgetterede udgifter⁶⁶. Det bemærkes, at tallene ikke vedrører rengøring i hjemmene, hvor private virksomheder vanskeligt kan udnytte stordriftsfordele, hvorfor konkurrenceudsætning næppe vil give så store besparelser.

Det kan tilføjes, at udliciteringen i Lyngby-Taarbæk kommune fik et problemfyldt forløb. Der opstod kritik af ISS Caterings opgavevaretagelse, idet et ikke ubetydeligt mindretal af bl.a. plejehjemsbeboere var utilfredse og mente at kvaliteten var forringet i forhold til tidligere. Efter 1½ års forløb valgte ISS Catering at opsige aftalen, og herefter har kommunen igen overtaget madlavningen.

Det må antages, at mange kommuner bruger lagdelt udbud modellen som et forsigtigt første skridt på vejen til udbud af større sammenhængende opgaver i ældreplejen. Mange kommunerne ønsker at gå forsigtigt frem på dette vanskelige område, dels for at få erfaring, dels for langsomt at vænne borgerne til udbudsinstrumentet.

3.3. Områdeudbud

Udbud af større sammenhængende driftsopgaver i ældreplejen er en sjælden foreteelse i Danmark.

Græsted-Gilleleje kommune var den første kommune i Danmark, der satsede på en mere sammenhængende udlicitering af ældreplejen. I 1996 satte kommunen godt en trediedel af kommunens ældrepleje i udbud. Det svenske firma Curatus vandt ordren, som beløb sig til cirka 26 mio. kr. årligt. Kommunen forventer en årlig samlet besparelse på knap 18% af de hidtidige driftsudgifter på det udliciterede område.

Udliciteringen af ældreplejen i Græsted-Gilleleje kommune omfatter følgende opgaver:

- Udførelse af praktiske og lettere omsorgsydelser i eget hjem
- Transport til og fra egen bolig til kommunens dagcentre
- Madproduktion på eksisterende storkøkken og udbringning af mad til ældrecentre og hjemmeboende
- Rengøring, tøj- og linnedvask samt køkken- og cafeteriadrift på kommunens fire pleje- og omsorgscentre

Et centralt element i Græsted-Gilleleje ordningen er det frie forbrugervalg, som er indbygget i kontrakten med Curatus. I aftalen skelnes mellem tre typer af ydelsesgrupper:

⁶⁵ Konkurrencestyrelsen: Konkurrenceregørelsen, december 1997, side 140 – 142.

⁶⁶ Rengøringen vedrører andet end ældrepleje.

- **Praktisk bistand** (hjemmehjælp, rengøring, indkøb mv.) For dette område blev der indbygget i kontrakten, at Curatus det første år af kontraktens løbetid fik monopol på disse ydelser. Efter et halv års indkøring ikrafttrådte derpå en kommunal autorisationsordning af andre private firmaer. De ældre kan herefter frit vælge mellem de andre autoriserede firmaer og Curatus. Curatus var i kontraktens første år garanteret 80% af ydelserne (den opgjorte omsætning forud for kontraktperioden), men denne garantibestemmelse er nu faldet væk.
- **Pleje ydelser.** Her er tale om ”lettere” pleje ydelser, da kommunens ansatte fortsat varetager de ”tungere” pleje ydelser. For dette område kan de ældre vælge af få leveret af Curatus eller af kommunen. Andre private firmaer kan ikke levere pleje ydelser. Curatus var ikke på forhånd garanteret en bestemt fordeling af disse pleje ydelser.
- **Anden praktisk bistand**, som er tilkøbs ydelser (fx vinduespudding, hovedrengøring etc.). Da det er tilkøbs ydelser, der leveres uden visitation, kan alle private virksomheder deltage. Det betyder, at Curatus må konkurrere med andre virksomheder om at levere disse ydelser.

Kommunen er i en form for konkurrence med det private firma Curatus, da de ældre frit kan vælge at få leveret pleje ydelser fra kommunen eller fra Curatus. Der er ikke tale om priskonkurrence, men om konkurrence på kvalitet og service, hvor Curatus har et økonomisk incitament til at øge markedsandelen, og kommunens ansatte har et ønske om at bevare arbejdspladserne. For at sikre en lige behandling af privat og offentlig virksomhed, er der i kommunen opbygget en særlig enhed, som kontrollerer såvel den private som de kommunale udførere.

Græsted-Gilleleje kommune var som nævnt den første kommune, som har gennemført et mere sammenhængende udbud af ældreplejen. Det skete i 1996, og siden er kun ganske få kommuner fulgt efter, og ingen i samme målestok som Græsted-Gilleleje Kommune.

4. Konkurrencepolitiske problemstillinger

Konkurrenceudsætning af ældreplejen rejser på mange områder de samme spørgsmål som ved konkurrenceudsætningen af renovation. Det er nogenlunde de samme potentielle problemer, når kommunen samtidigt optræder som myndighed og som erhvervsvirksomhed, og de mere principielle betragtninger om den ”rigtige” udbuds metode i kapitlet om renovation, gælder også stort set for ældreplejen. Dog skal der peges på den mekanisme i Græsted-Gilleleje ordningen, som forhindrer at vinderen af licitationen samtidig får en eneret. Virksomheden må ”tåle” konkurrence med private og kommunens virksomheder. På området for praktisk bistand får virksomheden monopol det første år, hvilket skal ses som begynder hjælp, og er konkurrenceretligt acceptabelt.

Men på nogle områder er der tale om andre – og vanskeligere – problemstillinger:

- Først kan peges på det forhold, at den private virksomhed har mulighed for, og har et incitament til, at påvirke efterspørgslen. Udbyderen og efterspørgeren (som ikke selv betaler direkte for ydelsen) kan have en fælles interesse i at udvide omfanget af ældreplejen. Fx inden for hjemmeplejen, hvor transporten fra bruger til bruger koster tid og penge, vil det være interessant for den private udbyder at øge opgaverne i hvert

hjem. Der kan så let opstå en alliance mellem udbyder og den ældre om at stille øgede krav til kommunen. Den samme alliance vil ikke kunne opstå, hvis kommunen, som jo betaler ydelserne, stod for hjemmeplejen.

- Samtidig er ældreplejen et langt mere politisk sensitivt område end renovation, da det jo drejer sig om pleje af ældre medborgere. Der er derfor ikke det samme spillerum for initiativer og forsøg (og fejltagelser), som vil gælde på renovationsområdet. Det betyder, at konkurrenceudsætningen er svagt udviklet, og der er ikke nok volumen til at udvikle stordriftsfordele og innovation.
- Dertil er ældreplejen et langt mere kompliceret område end renovation. Flere af opgaverne - især den deciderede pleje - er vanskelige at beskrive, og flere fagområder kan være involveret, hvilket ikke gør opgavebeskrivelsen lettere. Det betyder bl.a., at der stilles større krav til private virksomheder, der skal løse mere omfattende og sammenhængende opgaver. Der er således større adgangsbarrierer for private virksomheder på området for ældrepleje, end på området for renovation.

Som vist er konkurrenceudsætningen af ældreplejen i Danmark gået langsom. Imidlertid står kommunerne over for krav, som kan tvinge dem til at gennemføre konkurrenceudsætning i et langt større omfang. En række forhold stille krav om nye organisations- og samarbejdsformer for at øge effektiviteten på området. Det er beregnet, at der i de kommende år vil være en stigende, demografisk betinget udgiftspres, fordi antallet af ældre på 85 år og derover stiger. Der forventes endvidere vækst blandt de ældste demente borgere samt vækst i antallet af ældre med etnisk baggrund. Begge grupper kræver andre og bedre ydelsestyper. Endeligt vil der komme stigende krav fra nye generationer af ældre om forbedret service og valgfrihed.

Disse krav og forventninger kan formentlig ikke imødekommes gennem finansielle forbedringer, og kommunerne er derfor tvunget til at rette blikket mod bl.a. muligheder for øget konkurrenceudsætning af området.

4.1. Barrierer mod konkurrenceudsætning på ældreplejeområdet

Der synes at være tre væsentlige barrierer for konkurrenceudsætning af ældreplejen:

- Markedet er svagt udviklet
- Lovmæssige rammer
- Ideologi og tradition

Markedet er svagt udviklet

Fordi konkurrenceudsætningen af ældreplejen i Danmark er meget begrænset i omfang og opdelt på en række enkeltopgaver, er markedet svagt udviklet. Der er mange små private virksomheder, som kan påtage sig enkelte opgaver, men der er kun ganske få danske virksomheder, som kan påtages større sammenhængende driftsopgaver. De to største udbud af plejehjemsopgaver, det ovenfor nævnte i Græsted-Gilleleje Kommune og et andet i Hørsholm Kommune, er da også vundet af udenlandske firmaer: henholdsvis svenske Curatus og det fransk ejede Partena Care.

Brugervalg og lagdelt udbud modellerne har det problem, at der ikke opbygges en

tilstrækkelig volumen, således at flere virksomheder bliver interesserede i sektoren, og der opbygges erfaring og udvikles nye og mere effektive produkter det gør det meget vanskeligt for virksomhederne at opbygge en tilstrækkelig volumen. De ”pletvise” udbud skaber ikke grobund for virksomheder, som kan udnytte stordriftsfordele og udvikle nye produkter. Meget tyder da også på, at det ikke så meget er effektivitet og besparelser som valgfriheden, der er det primære for de kommuner, som står bag de begrænsede forsøg på konkurrenceudsætning.

Lovmæssige barrierer

Danske kommuner (og amter) har en lovmæssig forpligtelse til at sikre ældrepleje. Det indebærer, at kommunen har nogle myndighedsopgaver som fx kontrol med ældreplejens omfang og kvalitet. Disse myndighedsopgaver kan ikke overdrages til private virksomheder. Herudover kan danske kommuner vælge at overdrage opgaver inden for ældreplejen til private virksomheder, i det omfang kommunen ønsker det. Der er dog én undtagelse: Det er i lovgivningen om den kommunale hjemmesygepleje fastsat, at hjemmehjælpens sygepleje skal varetages af kommunalt ansat personale.

Der er intet til hinder for at kommunen kan konkurrere med de private virksomheder. Ved brugervalg modellen kan de ældre netop vælge mellem kommunen og (udvalgte) private virksomheder. I Græsted-Gilleleje licitationen var det netop fastlagt, at de ældre frit kunne vælge at få plejeydelsen leveret af kommunen eller den private virksomhed, der havde vundet licitationen. Det må forudses, at der ved kommende større, sammenhængende udbudsrunder i danske kommuner bliver mulighed for, at kommunen selv kan byde på opgaven.

Da kommunen udformer og fører tilsyn med overholdelse af de opgaver, som virksomhederne byder på, og samtidig ejer den kommunale virksomheden, som også byder på opgaven, må der ikke kunne skabes tvivl om kommunens uafhængighed. I sådanne tilfælde må der derfor ske en klar adskillelse af kommunens rolle som myndighed og som erhvervsvirksomhed.

Det kan være en begrænsning for konkurrenceudsætningen, at loven fastsætter, at visse opgaver (hjemmehjælpens sygepleje) skal varetages af kommunalt ansat personale. Det behøver dog ikke at hindre udbud at større sammenhængende opgaver, hvori hjemmehjælpens sygepleje indgår, da disse betingelser jo kan indgå i udbudsbetingelserne.

Ideologi og traditioner som barrierer

Det er ikke overraskende, at konkurrenceudsætning af ældreplejen er politisk omstridt. De samfundsmæssige hensyn, som knytter sig til velfærdsområdet og herunder ældreplejen, er vitale for velfærdssamfundet. Lige adgang til ydelser som fx ældrepleje er et grundlæggende element i den danske velfærdsmodel. Den sociale og politiske betydning af velfærdsområdet afspejles konkret i, at ydelserne helt overvejende er offentligt finansierede modsat fx renovation.

Mange kommuner tøver derfor med at igangsætte en proces mod større konkurrenceudsætning af ældreplejen, og går man i gang, foregår det langsom og forsøgsvis. Hvis denne barriere skal overvindes, og hvis der skal åbnes op for udbud af

store sammenhængende opgaver, er det nødvendigt, at kommunen benytter nogle stærke og effektive styringsinstrumenter, således at borgerne får sikkerhed for, at de private virksomheder virkelig lever op til myndighedernes krav.

4.2. Vejen mod mere konkurrenceudsætning af ældreplejen

Som vist har kommunen meget stor frihed til at vælge mellem de forskellige måder at producere ældrepleje på. Egentlig er der flere lovmæssige begrænsninger for konkurrenceudsættelse af renovation end ældrepleje. Kun på et enkelt område – hjemmehjælpens sygepleje – er det i loven bestemt, at kommunen skal stå for produktionen. Dertil kommer udførelse af myndighedsopgaver, som heller ikke kan overlades til private selskaber. Derudover har kommunen i henhold til loven frit spil til at konkurrenceudsætte ældreplejen.

En væsentlig barriere mod konkurrenceudsættelse er derimod ”tradition og ideologi”. Hvis vejen skal banes for mere konkurrenceudsætning af ældreplejen, er det derfor vigtigt, at der anvendes instrumenter, som sikrer, at der tages højde for de samfundsmæssige hensyn.

Udbud er i den henseende et godt og fleksibelt instrument. Ved udbud fastholder kommunen ansvaret for ydelsen i forhold til modtageren, og står fortsat for finansieringen af ydelsen. Der er alene selve produktionen, som på kommunens betingelser sættes i udbud og eventuelt overlades til eksterne leverandører.

Et væsentligt problem er ældreplejens komplicerede og individuelle natur. Der skal derfor foretages en detaljeret beskrivelse af de ydelser, der udføres, samt de krav, ydelserne skal leve op til. Sådanne detaljerede kravspecifikationer er en nødvendig forudsætning for en effektiv styring og kontrol af en udbudt ældrepleje. Sådanne systemer skal også kunne imødegå den ineffektivitet, som kan opstå gennem en alliance mellem det private firma og den ældre om ressourcekrav.

I afsnit 3 blev vist de tre anvendte udbudsformer i Danmark: områdeudbud, lagdelt udbud og brugervalg. Dette viser udbudsformens fleksibilitet, hvor kommunen kan tilrettelægge produktionen på den mest hensigtsmæssige måde.

FINLAND

1 Lagar och bestämmelser

De till äldre personer riktade tjänsterna bildar en helhet med service och funktioner som det ankommer dels på socialväsendet, dels på hälsovårdsväsendet att anordna. I denna framställning fäster jag huvudvikten vid socialvården. Med uttrycket “ äldre ” avses här personer som fyllt 65 år; gränsen har dragits vid den nuvarande åldersgränsen för ålderspension.

Planeringen och anordnandet av äldreomsorg ankommer på kommunerna, oavsett om vi granskar sektorn ur socialväsendets⁶⁷ eller hälsovårdsväsendets⁶⁸ synvinkel. En kommun kan anordna tjänsterna som gäller social- och hälsovården antingen

⁶⁷ Socialskyddslagen (710/82), 17 §: Kommun skall omhänderta anordnandet av följande sociala tjänster:

- genom att sköta verksamheten själv
- med stöd av avtal gemensamt med en eller flera andra kommuner
- genom att gå med i ett kommunalförbund som sköter ärendena
- genom att anskaffa tjänsterna av staten, en annan kommun, ett kommunalförbund eller någon annan offentlig eller privat organisation som tillhandahåller tjänster av önskat slag.

När tjänster tillhandahålls av en producent i den privata sektorn skall kommunen försäkra sig om att de tjänster som anskaffas håller den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet⁶⁹.

Till kommunerna erläggs årligen en statsandel för täckande av operativa kostnaderna för social- och hälsovården; denna andels belopp bestäms med kalkyler. Kommuner kan också erhålla statsandelar för etableringsprojekt⁷⁰.

Avgifter

För de kommunala social- och hälsovårdstjänsterna får avgifter debiteras av dem som mottar tjänsterna⁷¹. Vissa tjänster har dock i lagen angivits som gratis för användaren. Avgifterna får enligt lagen inte vara högre än självkostnadspris, därtill anges det i förordningen att avgifterna skall vara skäliga.

I förordningen ingår det bestämmelser om maximibelopp för de avgifter som debiteras för tjänsterna, samt vissa andra detaljer. Kommunerna kan göra avsteg från maximibeloppen genom att förordna om lägre eller inga avgifter. Avgifterna kan vara till fixerade belopp eller inkomstrelaterade; det senare innebär att avgiftens belopp bestäms av den betalandes betalningsförmåga.

Om en kommun köper in tjänsten, t.ex. av en privat företagare, skall den som mottar tjänsten debiteras samma avgifter och ersättningar som om kommunen själv hade anordnat motsvarande tjänster.

-
- 1) socialarbete
 - 2) uppfostrings- och familjerådgivning
 - 3) hemtjänster
 - 4) bostadstjänster
 - 5) anstaltsvård
 - 6) familjevård
 - 7) närståendevård

Därtill ingår flera andra uppgifter, som barndagvård, specialvård av utvecklingshandikappade etc.

⁶⁸ Folkhälsolagen (66/72) och lagen om specialsjukvård (1062/89)

⁶⁹ Lagen om planering av social- och hälsovården och om statsandelar (733/92), 4 §

⁷⁰ I samband med det nya systemet för statsandelar, som trädde i kraft i början av år 1993, ökades kommunernas ekonomiska beslutsmyndighet och deras ansvar för anordnande av tjänsterna. Samtidigt upplöstes den centrala förvaltningens styrnings- och bestämmanderätt. Kommunerna får sina statsandelar på kalkylerade grunder. Medlen är inte längre "örönmärkta" för specifika ändamål, med andra ord anges det inte längre vilka medel som används för skolväsendet, vilka för hälsovård. Kommunerna får disponera över sina andelar som de själva finner bäst, förutsatt att de lagstadgade uppgifterna uppfylls. Statsandelsreformen gjorde att kommunerna kan konkurransutsätta tjänsterna.

⁷¹ Lag (734/92) och förordning (912/92) om klientavgifter inom social- och hälsovården. I Finland diskuteras det om bestämmelserna om klientavgifter borde modifieras, t.ex. så att klientens förmögenhet i högre grad än nu skulle tas i beaktande när avgifternas storlek bestäms, jfr. PM av en arbetsgrupp som utrett kostnaderna för tjänster givna i hemmen, social- och hälsovårdsministeriets publikation 1997

Tillståndsbeviljande och övervakning

I lagen om privat hälsovård ingår det också bestämmelser om övervakning av funktionerna från myndigheternas sida⁷². Normverket som gäller övervakning av privat producerade sociala tjänster⁷³ är av senare datum.

Den som producerar privata tjänster och som mot ersättning ger socialtjänster dygnet runt, skall ha tillstånd, som utfärdas av den länsstyrelse på vars område tjänsterna ges. Till koncessionsansökan bifogas utlåtande av socialväsendet i den kommun där den privata enheten skall placeras. Kommunerna måste i sina utlåtanden förfara neutralt och de skall av den privata serviceproducenten kräva samma nivå på vården som förutsätts av kommunens egen motsvarande verksamhet. Länsstyrelsen är inte bunden av ett utlåtande av en kommun. När verksamheten upphör skall likaså meddelande därom ges till länsstyrelsen. Andra tjänsteproducenter än de som ger service dygnet runt skall göra skriftlig anmälan till den kommun där verksamheten är tänkt att bedrivas. Anmälan bör ske innan verksamheten inleds, ändras eller upphör. Länsstyrelserna håller register över tjänsteproducenter i resp. län.

Tillstånd som gäller tillhandahållandet av sociala tjänster ges i allmänhet så att de gäller kontinuerligt. Också tidsbestämda tillstånd ges, om man vill ställa villkor för verksamheten, så att man inom en bestämd tid vill ha möjlighet att övervaka hur villkoren iakttas. Företagen skall också insända verksamhetsberättelser. Företagsverksamheten kan alltså kontrolleras med koncessionskontroll, kontroller på eget initiativ samt med verksamhetsberättelserna som utgångspunkt.

En verksamhetsenhet som ger privata socialtjänster skall vara lämplig för ändamålet, både hälsomässigt och i övrigt. Antalet anställda skall varar tillräckligt med tanke på behovet av tjänster och antalet klienter. Enheten skall verka i tillräckligt rymliga och ändamålsenliga lokaliteter, hjälpmedlen och personalen skall motsvara verksamhetens krav. Personernas kompetens bör vara likadan som den kompetens som krävs av de yrkesmänniskor som arbetar inom kommunens eller ett kommunalförbunds socialvård.

Tidigare övervakade länsstyrelserna företagen i den sociala sektorn med stöd av de generella stadgandena om övervakning i sociallagstiftningen. Man ingrep i verksamheten bara om den hade givit anledning till klagomål. Den nyare lagstiftningen har ökat länsstyrelsernas övervakning.

⁷² Lag (152/90) och förordning (744/90) om privat hälsovård.

⁷³ Lag (603/96) och förordning (1208/96) om övervakning av privata socialtjänster.

2 Äldreomsorgens organisation

Efterfrågan

På grund av ändringarna i befolkningsstrukturen kommer efterfrågan på tjänster inom äldreomsorgen att öka i Finland. Finlands befolkning hör till dem i Europa som åldras snabbast. Det här betonas speciellt åren 2010 - 2020, när de stora åldersklasserna, alltså de som föddes under åren efter kriget, når pensionsåldern. Se närmare prognosen nedan.

År	Hela befolkningen	andel över 65 år av hela befolkningen, %	andel under 20 år av befolkningen, %	Relationen hela >65 år / < 20 år.
1990	5 055 000	13,7	25,4	54,1
1994	5 098 000	14,1	25,6	55,0
2000	5 172 000	14,8	24,7	60,2
2010	5 233 000	17,0	23,1	73,5
2020	5 222 000	21,9	22,0	99,4

Tabell 1. Finlands befolknings utveckling; andelen över 65-åringar och under 20-åringar av hela befolkningen; relationen mellan över 65-åringar och under 20-åringar⁷⁴.

Utbudet

Äldreomsorg erbjuds både på anstalter och i form av öppen vård. Till anstaltsvården räknas vård på ålderdomshem samt kronikervård som ges på hälsocentralernas sjukhus och på psykiatriska sjukhus. Till den öppna vården för gamla människor räknas i första hand hemtjänster och sjukvård hemma, diverse stödtjänster (måltids-, transport-, klädvårds-, bad- o.a. tjänster), stöd för anhörigvården, service- och dagcentra, servicebostäder, hälsovårdsrådgivning och dagsjukvård.

Tidigare var urvalet olika tjänster och graderingen av dem betydligt mindre, en gammal människa flyttade från det egna hemmet till ett ålderdomshem, några alternativ fanns det just inte. Med det nuvarande serviceutbudet försöker man skapa flera alternativ.

I Finland är andelen av anstaltsvård i totalutbudet av äldreomsorg stor, i europeisk jämförelse. Trots att tjänstestrukturen inom vården också i Finland blivit öppnare, är den när vi ser på kostnadsbilden fortfarande starkt anstaltdominerad, jfr. följande tabell. I strävandena att lätta upp tjänstestrukturen ingår också det att tjänsterna i allt högre grad överflyttas från hälsovården till socialväsendet. Statsandelssystemet i den form det bedrevs fram till år 1993 prioriterade investeringar i hälsovård, statsandelarna för hälsovårdsändamål var större, gamla människor intogs på hälsovårdsanstalter och ålderdomshem omvandlades till sjukhus för kroniker. Det nuvarande styrningssystemet prioriterar inte längre artificiella lösningar av det här slaget.

⁷⁴ Prognos av statistikcentralen 1995.

	Andel av kostnaderna 1988, %	Andel av kostnaderna 1994, %
Socialväsendet	48	62
Hälsovården	52	38
Tjänster för öppen vård	21	29
Anstaltsvård	79	71

Tabell 2. Fördelningen av kostnaderna för långvården mellan social- och hälsovårdsväsendet samt mellan tjänsterna för öppen vård och anstaltsvård åren 1988 och 1994⁷⁵.

Kommunernas och kommunalförbundens operativa kostnader för social- och hälsovårdsväsendet var år 1996 sammanlagt 59,8 miljarder FIM. Fördelningen var i stort sett jämn mellan social- och hälsovårdsfunktionerna. Äldreomsorgstjänsternas andel av budgeten beräknas vara omkring en tredjedel av beloppet, alltså 20 miljarder FIM. I denna summa saknas investeringskostnaderna och likaså de tjänster som direkt köps inom den privata sektorn.

Den övervägande delen av äldreomsorgen produceras inom den offentliga sektorn. Mängden köpta tjänster på den privata marknaden är liten i kommunernas serviceutbud: av kommunernas operativa kostnader för social- och hälsovården var andelen tjänster producerade i den privata sektorn omkring 4 procent eller 2,2 miljarder FIM år 1995⁷⁶. Andelen varierar beroende på vilken sektor av social- och hälsovårdstjänsterna det är fråga om, störst är andelen när det gäller boende i servicehus.

	%
Tandvård inom bashälsovården	0,4
Övrig öppen vård inom bashälsovården	0,7
Vård på bäddavdelning på hälsocentral	1,4
Hemhjälp	4,7
Vård på ålderdomshem	10,7
Anstaltsvård för utvecklingshandikappade	12,2
Servicebostadsfunktioner för handikappade	17,1
Servicebostadsfunktioner för gamla	27,4
Servicebostadsfunktioner inom missbrukarvården	46,0

Tabell 3. Andelen av privata tjänsteproducenter inköpta tjänster av vissa kommunalt anordnade social- och hälsovårdstjänster år 1995⁷⁷

⁷⁵ De strukturella omställningarna inom social- och hälsovårdstjänsterna (på finska), STAKES (Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården) rapporter 192, 1996

⁷⁶ PM av en arbetsgrupp som utrett kostnaderna för tjänster givna i hemmen, social- och hälsovårdsministeriets publikation 1997:27 (på finska)

⁷⁷ Uusitalo, Staff (red.): Översikt av tjänsteutbudet inom social- och hälsovården, STAKES, rapporter 214, 1997, (på finska)

Andelen köpta tjänster är stigande. Kommunerna har separerat stödtjänster av typen städning och måltidsservice från de övriga hemtjänsterna och dessa har i allt högre grad börjat anskaffas inom den privata sektorn. Att gamla bor i servicehus har ökat avsevärt under 1990-talet, eftersom minskningen av anstaltsvård huvudsakligen ersatts med boende i servicehus. Kommunerna köper också ofta servicehustjänster av privata serviceproducenter, ofta sådana som fått finansiering av Penningautomatföreningen och statens bostadsfond.

Till kategorin privata serviceproducenter i tabellen hänförs också den s.k. tredje sektorn, m.a.o. organisationer som verkar i en sektor mellan den offentliga och den privata sektorn; det kan vara fråga om föreningar och stiftelser, som i många fall ursprungligen grundats för ideell verksamhet. Många sådana föreningar och stiftelser arbetar numera i nära samarbete med kommunerna. Flera kommuner har grundat sådana för att kunna bli delaktiga av Penningautomatföreningens (se nedan) bistånd. Detta slags bistånd beviljas nämligen inte direkt till kommuner.

Arbetet som gäller åldringar bedrivs i hög grad inom denna tredje sektor. Antalet medlemmar i organisationer och föreningar för arbete med gamla var år 1995 över 350 000. Till de största aktörerna inom detta arbete hörde Folkhälsan, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry och Vanhustyön keskusliitto ry (Förbund för åldringsomsorg). Dessa organisationer har omkring 1500 anställda⁷⁸. Ett exempel på hur stark denna tredje sektors ställning är, visas av att det i Nylands län finns 80 privata företag som ger äldrevård dygnet runt. Av dem ägs 49 av stiftelser eller föreningar, ett har formen av andelslag och resten är aktie-, kommandit- eller öppna bolag.

Företagen inom socialvården är ganska små, hälften av enheterna har färre än sju anställda. Det största privatföretaget inom äldreomsorg är Hoitokoti Kotipihlaja Oy, som ägs av ISS Finland Oy. ISS är ett multinationellt bolag med huvudkontor i Köpenhamn och med verksamhet i 30 länder. Till ISS' verksamhet hör förutom äldrevård också tillhandahållande av olika slags service för sjukhus, livsmedelsindustrin etc. Enligt en bedömning som ISS företagit är årsomsättningen för de privata företagen i äldrevårdsbranschen (med den tredje sektorn frånräknad) i Finland ca 250 Mmk (miljoner FIM), varav ISS' omsättning utgör uppskattningsvis 10 % eller 25 Mmk. Tillväxten har varit snabb, verksamheten inleddes år 1997, och det året var omsättningen 6 Mmk.

Finansieringen

För finansieringen av den kommunalt anordnade social- och hälsovårdsservicen står huvudsakligen kommunerna och staten, med skattemedel. Likaså är Penningautomatföreningen viktig som finansierare.

År 1990 betalades genomsnitt nästan 48 % av de kommunala kostnaderna för social- och hälsovården med statsandelar. År 1997 var statens finansieringsandel bara något över 25 %. Statens reträtt från finansieringen av den kommunala välfärdsservicen har varit snabb.

⁷⁸ Södergård, Social- och hälsovård vid ett vägskäl, 1998 (på finska)

Med avgiftshöjningar har finansieringsansvaret också överförs på klienterna. Signifikanta höjningar av avgiftsnivån företogs åren 1991-95. Klienternas andel varierar beroende på serviceform, högst var den år 1996 inom anstaltsvården av gamla med 19,1 %; i specialsjukvården var däremot avgiftsfinansieringens andel en av de lägsta, 6,9 %. Klientavgifternas andel har ökat i viss mån under de senaste åren.

En speciell omständighet inom finansieringen av finländarnas sociala trygghet är de insatser som Penningautomatföreningen (PAF) bidrar med. Denna förening, grundad år 1938, är en offentligrättslig förening, som i Finland har monopol på att hålla penningautomater och bedriva kasinospel samt att hålla spelkasino⁷⁹. Föreningen är en av de största operatörerna av spelautomater i världen. PAFs syfte är att skaffa medel till stöd för frivilliga organisationer som bedriver social- och hälsovårdsarbete. Föreningens medlemmar är 96 organisationer som på riksplenet bedriver verksamhet i social- och hälsovårdsbranschen.

Överskottet av PAFs verksamhet utdelas varje år till allmännyttiga frivilligorganisationer och stiftelser som verkar i social- och hälsoomsorgen⁸⁰. Ett av de nio områden som föreningens bidrag går till är just stöd till äldreomsorg. I utdelningen av understöd år 1998 fick 1025 organisationer sammanlagt 1,5 miljarder mark. Invalidvården fick mest, 412 Mmk, äldreomsorgens bidrag var 358 Mmk.

Bidragen utdelas en gång varje år på föredragning av social- och hälsovårdsministeriet och med ett av PAFs styrelse uppgjort fördelningsförslag som grund. Diverse social- och hälsovårdstjänster som tidigare finansierats med statliga budgetanslag har överförs till RAY att finansiera.

3 Konkurrensutsättning

Konkurrensutsättningen av välfärdstjänster av typen äldreomsorg har i Finland avancerat långsamt, t.ex. i jämförelse med tjänsterna av mera teknisk natur. Det är närmast i form av experimentprojekt som den kommunala välfärdsservicen konkurreras ut. Det är kanske av den här anledningen som det än så länge inte över hövan förekommer privat företagsverksamhet i branschen. En klar ökning kan dock observeras både när det gäller mängden av konkurrens och den privata företagsverksamheten i branschen.

⁷⁹ Lotterilagen (491/65), penningautomatförordningen (676/67), lagen om underhållningsautomater (164/95), förordningen om underhållningsautomater (853/96)

⁸⁰ Enligt penningautomatförordningen kan PAFs överskott utdelas till samfund och stiftelser som bedriver med följande slag av verksamhet

- 1) främjande av den allmänna folkhälsan
- 2) stöd för barnskyddet
- 3) vård av handikappade
- 4) stöd till äldreomsorgen
- 5) utveckling av ungdomsfostran
- 6) förberedelser inför skyddande och räddande av människoliv i samband med katastrofer
- 7) anskaffning och underhåll av semesterställen som är öppna för alla
- 8) främjande av nykterhetsarbete och missbrukarvård

På grund av att statistiksystemen ändrats finns det bara dålig tillgång på uppgifter som anger hur sen privata socialserviceverksamheten utvecklats. I den statistik som STAKES (Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården) för har antalet serviceproducenter ökat från 700 i början av 1990-talet till över 1000.

	1990	1994	1995	1996
Verksamhetsenheter	742	724	1063	1074
Personal	8279	6430	10829	11190

Tabell 4. Antal privata socialvårdsverksamhetsenheter och personal 1990, 1994-96⁸¹

Antalet privata verksamhetsenheter i proportion till befolkningmängden är störst i urbaniserade kommuner och minst i landsbygdskommuner.

Huvudservicebransch	1995	1996
Boendeservice	458	507
Anstaltstjänster för äldre	103	98
Hemservice	93	72
Annan	409	397
Totalt	1063	1074

Tabell 5. Antalet verksamhetsenheter inom varje huvudservicebransch 1995 och 1996⁸²

Den största delen av verksamhetsenheterna säljer sina tjänster till kommunerna antingen i form av avtal om köptjänster eller med betalningsförbindelse. Den minsta andelen köpta tjänster fanns i sektorn hemservice. Det är också bland producenterna som i huvudsak inriktar sig på hemservice som andelen producenter, som helt och hållet verkar utan avtal om köptjänster, är störst.

År 1994 genomfördes tre utredningar i syfte att undersöka utvecklingen mot en öppen marknad, bruket av servicesedlar etc. i kommunerna⁸³. Kommunförbundet är i färd med en uppföljningsundersökning, vars resultat bör föreligga i september 1998.

Beställare - producent modellen

Övergången till en renlärig beställare-producentmodell förutsätter att det finns en servicemarknad. Den avgörande utgångspunkten i denna modell är konkurrensutsättning. 46 % av de kommuner som besvarade en enkät av Kommunförbundet på hösten 1994 meddelade att de hade möjligheter att utsätta några tjänster för fri konkurrens. Modellen antas dock ha en framtid i kommunalförvaltningen. 95 % av de svarande kommunerna ansåg att modellen kommer att utnyttjas i ökande grad i den kommunala förvaltningen.

⁸¹ Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, Den privata socialservicen 1996, Statistikmeddelande

⁸² jfr. föregående fotnot

⁸³ Kommunförbundet gjorde två av dessa undersökningar och STAKES en. I dessa granskades nya tillvägagångssätt, bruket av servicesedlar och metoder som bygger på marknadsstyrning.

I kommunerna har man nästan uteslutande uppfattat modellen beställare-producent som någonting som gäller köpta tjänster. Bland köpta tjänster som gäller äldreomsorgen nämnde kommunerna vanligen boendet i servicehus, stödservice samt i viss mån hemservice. Konkurrensutsättningen av tjänster inom äldreomsorgen var enligt enkäten sällsynt och hade mest att göra med måltidsservice och transporter.

Beställare-producentmodellen i sin mest renodlade form, alltså i en version där beställarna är separata från producenterna och där kommunens egna enheter ställts i fri konkurrens gentemot utomstående aktörer, var att döma av de lämnade i bruk enbart i Lapträsk kommun och också där bara för hemservicens del. I Lapträsk kommun (ca 3000 inv.) hade man slagit samman den hemsjukvård som den kommunala hälsovården producerat med den hemservice som socialvården producerat. I början av år 1993 gick man ut med en offerttävlan för att söka fram den mest lämpliga producenten av detta slags service. Offrter inbegärdes av kommunens egna enheter men också av privata företag. Den kommunala enhetens offert var billigast. Den kommunala enhet som producerade tjänsterna separerades till en fristående enhet. Inbesparingarna nåddes bl.a. därigenom att personalen utbildade sig till att verka på ett bredare område. Det blev möjligt att sänka gränserna mellan yrkeskåren, så att de gamla besöktes av en människa som kunde utföra alla arbeten och vårdåtgärder på en gång. Man kunde undvika de tidigare upprepade besöken av olika personer, med delvis överlappande uppdrag, och detta sparade kostnader⁸⁴.

År 1997, när avtalsperioden löpte ut, återgick man dock i Lapträsk till tidigare praxis. Man hade konstaterat att den beställare-producentmodell som tillämpats i viss mån var artificiell, och att man inte nått några väsentliga fördelar jämfört med de konventionella systemen. Från kommunens sida framhålls det dock att de utvidgade definitionerna av arbetsuppgifterna, som experimentet medförde, fortfarande bibehålls och att de fortfarande ger sänkta kostnader.

I Helsingfors stads socialvården har beställare-producentmodellen tillämpats i anstaltsvården av gamla sedan år 1994. I socialvårdsens interna organisation har beställare och producent differentierats. Helsingfors konkurrensutsätter dock inte producenterna som erbjuder tjänster, eftersom det bl.a. visat sig vara möjligt att påverka prisnivån genom överläggningar parterna emellan. Utgångspunkten har varit att stadens egen verksamhet utvecklas så att den ger positivt resultat och är konkurrenskraftig. I avtalen har intagits ett uppsägnings- och permitteringskydd för stadens fast anställda personal. Det har i själva verket närmast varit fråga om en inre organisatorisk omställning, snarare än om en egentlig beställare-producentmodell.

Servicechecken

I vilken mån servicechecken lämpar sig för anhörigvård utreds i ett experiment hos social- och hälsovårdsministeriet, där det deltar 20 kommuner från olika delar av Finland. I experimentet används servicechecken för anordnande av service för den person som

⁸⁴ Äldreomsorg – konkurrens och frihet att välja (på finska), Statens ekonomiska forskningscentral, 1995:85

behöver vård under tider när den anhöriga som normalt har hand om vården har ledigt. Servicecheckar ges till den som behöver vården eller vårdnadshavaren, som kan använda checkarna för anskaffning av avbytare, rekreation, bostads- eller anstaltservice, genom en organisation eller en privat företagare. Kommunen får bestämma om villkoren för beviljandet och om checkarnas värde.

I anslutning till experimentet, som avslutades vid utgången av år 1997, finns en uppföljningsundersökning där det bl.a. utreds vilken verkan experimentet har på den lokala servicemarknaden, på eventuella prisskillnader mellan privata och offentliga tjänster samt servicens kvalitet. Undersökningens resultat publiceras i juni 1998.

Det kan här nämnas att social- och hälsovårdsministeriet åren 1995-1997 genomförde ett motsvarande experiment med servicecheckar som gällde dagvård för barn. Experimentet uppskattades övervägande bland både producenterna och användarna. Checkmodellen visade sig bli klart förmånligare för kommunen än egen tjänsteproduktion⁸⁵.

Resultat

I Finlands kommuner har man än så länge ganska begränsade erfarenheter av modeller för välfärdsservice på marknadsvillkor och konkurrensutsättning, varför det inte ännu är möjligt att dra några slutsatser om i vilken mån de fungerar och hur kostnadseffektiva de är, inte heller om deras inverkan på servicekvaliteten och -resultaten.

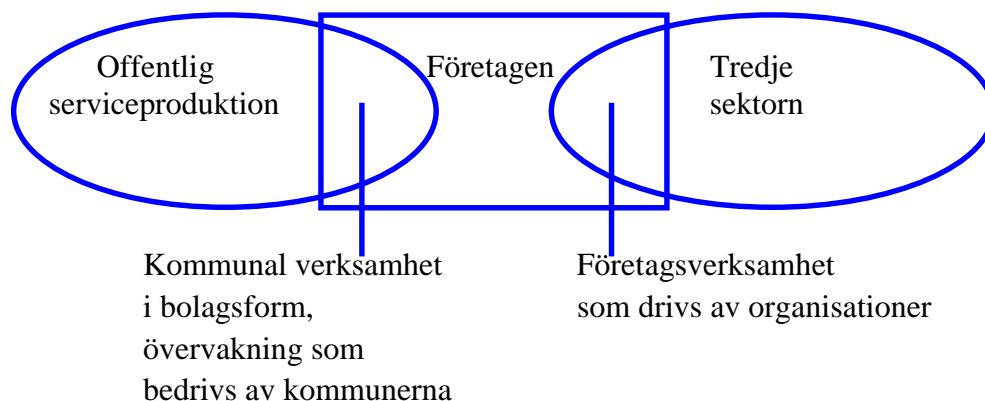
En av orsakerna till att konkurrensutsättningen av välfärdstjänster spritts förhållandevis långsamt är att det är svårare att definiera ett servicepaket inför konkurrensen än det är att definiera t.ex. en servicehelhet av teknisk natur. I bakgrunden finns ofta ofullständig information och externa effekter. Delvis av denna orsak är det ont om producenter som erbjuder välfärdstjänster, och det är svårare att anordna en meningsfull offerttävlan än när det är fråga om tekniska tjänster. Problemet blir ännu tydligare ju mindre kommun det är fråga om. En annan uppenbar orsak till att konkurrensutsättningen inte är så allmän när det gäller välfärdstjänster är att de kommunala tjänsterna i branschen hör till kommunernas bastjänster, varför politiker och medborgare kanske ställer sig avvisande när det blir fråga om fri konkurrens i denna bransch, med försök att nå effektivitet med hjälp av marknadsmekanismer⁸⁶.

4 Konkurrenspolitiska problem

Konkurrensproblemen som har att göra med äldreomsorgen ingår nuförtiden i de gränsytter som uppstår dels mellan den offentliga och den privata serviceproduktionen, dels mellan den privata sektorns och tredje sektorns serviceproduktion.

⁸⁵ Erfarenheter av dagvård på marknadsvillkor, mellanrapport om ett riksomfattande servicecheckexperiment inom dagvård, Social- och hälsovårdsministeriet (på finska) 1996:5

⁸⁶ Monopol eller konkurrens (på finska), SITRA 1997



Konkurrensverket har under tio års verksamhet fått in en egentlig åtgärdsbegäran (111/61/98) i anslutning till äldreomsorgen, men de inofficiella kontakterna har varit flera. Konkurrensrådet⁸⁷, som har till uppgift att behandla klagomål om offentliga anskaffningar, behandlar för närvarande det första klagomålet om äldreomsorg.

Av konkreta missförhållanden som kommit till konkurrensverkets kännedom har ett att göra med gränsdragningen mellan den offentliga tjänsteproduktionen och företagsverksamheten, och det som frågan gäller är kommunens roll som övervakare av företagsverksamheten. Ett annat missförhållande värt att uppmärksamma gäller stödet till den tredje sektorn. Detta medför ofta ogynnsamma effekter för privata företags verksamhetsförutsättningar.

Kommunens roll som övervakare

Ett klagomål har inkommit från ett företag som producerar vårdtjänster för gamla i Helsingfors. Företagaren ifrågasätter stadens eller allmänt taget en kommuns socialbyrås lämplighet när det gäller att övervaka privata företag som producerar äldreomsorg. Särskilt gäller frågan en socialbyrås förmåga att verka som opartisk övervakare, när den själv producerar likadana tjänster som de privata företagen. Kommunen kan genom att bevilja betalningsförbindelser styra valet av vårdplats.

Konkurrensverket skickade denna åtgärdsbegäran vidare till länsstyrelserna för utredning. Enligt vissa företagare är inställningen på myndighetshåll misstänksam till äldreomsorg som drivs i form av privat företagsverksamhet. Företagarna säger att kommunerna ingår köptjänstavtal med den s.k. tredje sektorn, alltså föreningar, stiftelser etc., hellre än med företag. Kommunala tjänstemän sitter ofta med som beslutsfattare i organisationerna i tredje sektorn. Den kommunala socialvården brukar också, enligt vissa företagare, inte i tillräcklig mån hänvisa till den privata sektorn när gamla människors anhöriga hör sig för om tjänsteutbudet.

⁸⁷ Konkurrensrådet är en instans av domstolskaraktär, vars uppgift är att handlägga klagomål över offentlig upphandling. Konkurrensrådet kan bl.a. ålägga t.ex. att ett kommunalt upphandlingsbeslut upphävs eller ändras. Konkurrensrådet fungerar även som första instans vid överklaganden av Konkurrensverkets beslut i undantagsärenden och vidare kan Konkurrensrådet på Konkurrensverkets framställan besluta att konkurrensbegränsningar skall upphöra samt ålägga näringsidkare att erlägga påföljdsavgift (böter).

Å andra sidan har det till vissa länsstyrelsernas kännedom inte kommit uppgifter om att myndigheter skulle ha snedvridit konkurrensen mellan den offentliga sektorn och privata på marknaden för äldreomsorg. Till exempel i Västra Finlands län finns det 227 privata företag med koncession att producera äldreomsorg på dygnet-runt-basis. I koncessionsansökan skall det, enligt lagen om övervakning av privata sociala tjänster, ingå utlåtande av den kommun där verksamheten har sin hemort. Inte en enda koncessionsansökan har förkastats på grund av ett sådant utlåtande. Enligt länsstyrelserna leder den kraftigt ökade efterfrågan när det gäller äldreomsorg till att nya företagare lockas till branschen, också företagare som inte nödvändigtvis har den professionella bakgrunden och tillräcklig förmåga att prestera sociala tjänster. Det gör att man av de övervakande myndigheterna måste kräva mer ingående och mer omfattande övervakning.

Likaså har privata aktörer i branschen framfört synpunkter som anger att det inte finns några egentliga, på lag byggda hinder för konkurrensen. Den lagstadgade övervakningen gäller dock inte för kommunala anstalter, vilket kan anses vara en brist.

Det finns indikationer som anger att modellen beställare-producent inte är klart definierad när det gäller äldreomsorg. Städernas socialväsen och tjänstemännen där fungerar i flera roller: som myndighet, beställare och producent, och det kan medföra problem bl.a. i frågor som gäller neutraliteten.

Penningautomatföreningens ställning

Konkurrensverket har kontaktats i anledning av den eventuella snedvridningseffekten på konkurrensen, som kommer sig av finansieringen från Penningautomatföreningens sida. De branscher som misstankarna om snedvridning gäller är, förutom olika delområden inom äldreomsorgen (bostadsservice, måltidsservice) också tvätteriservicen. Näringsidkarna har konstaterat att s.k. allmännyttiga föreningar får PAF-understöd, som gör att de kan sälja sina tjänster till underpris och därmed konkurrera ut privata företag.

Enligt en anmälan styr en stad köptjänsterna inom äldreomsorgen till en lokal demensförening, som är mottagare av PAF-bidrag. I föreningens styrelse sitter ett antal ledande tjänstemän i staden ifråga. Det här fallet undersöks som bäst i konkurrensrådet, enligt lagen om offentliga anskaffningar. Ett beslut i ärendet väntas i juni 1998.

Enligt synpunkter som framförts inför konkurrensverket är stödet från PAF snedvridande på marknaden. Med kommunal medverkan grundas föreningar och stiftelser, eftersom kommunerna inte själva kan bli delaktiga av understöd från PAF. PAF får inte heller enligt sina stadgar ge bidrag till privatföretag. Stödet ges inte till den som slutligen anlitar tjänsterna, och denne har inte heller några valmöjligheter. Finansieringen gör att aktörerna inom den tredje sektorn har en oslagbar konkurrensfördel, något som kan leda till ineffektivitet.

Konkurrensverket har inlett diskussioner med PAF och har då konstaterat att det ur verkets synpunkt sett är viktigt att konkurrensförutsättningarna mellan aktörerna på marknaden är jämlika, så att marknadsstrukturen gör det möjligt att erbjuda alternativa lösningar.

5. Slutledningar

Efterfrågan på tjänster inom äldreomsorgen kommer att öka betydligt i Finland under de närmaste åren och decennierna.

T.ex. i jämförelse med prestationer av teknisk natur har konkurrensen när det gäller välfärdsservice utvecklats långsamt i Finland. Konkurrensutsättningen av kommunal välfärdsservice har närmast genomförts i form av experimentella projekt, varför erfarenheterna när det gäller i vilken mån konkurrensen är lämplig för en effektivisering av serviceproduktionen bara är preliminära, och någon enhetlig total överblick kan inte än så länge fås.

Den centrala orsaken till att konkurrensen när det gäller välfärdsservice utvecklats betydligt långsammare än t.ex. ifråga om tekniska prestationer är, att förutsättningarna för konkurrensutsättning är sämre. Bl.a. är det svårare att definiera de servicepaket som konkurrensen skall gälla. Delvis av denna orsak är antalet producenter som erbjuder välfärdstjänster litet, vilket gör att det kan vara svårt att få till stånd meningsfulla offerttävlingar.

Många parallella företeelser och utvecklingsdrag stödjer dock utbredningen av alternativ på marknadsvillkor, både inom äldreomsorgen och i produktionen av övrig välfärdsservice. Den offentliga ekonomins ekonomiska kris och det ökande antalet gamla människor skapar ett tryck som leder till sökning av nya alternativ. Statsandelsreformen, övergången till nettobudgetering och den kommunala bokföringsreformen medverkar till att nya alternativ uppkommer och till en ökning av den fria konkurrensen. De i lagstiftningen inherent hindren för tillämpningen av marknadsbaserade lösningar har redan i stor utsträckning avskaffats.

ISLAND

1. Love og regler om ældreservice

Den islandske kommunallov foreskriver hvilke opgaver kommunerne har. Blandt kommunernes opgaver er ældreplejen eller bistand over for ældre borgere.

Der findes en særlig lov om ældre borgeres anliggender. Hensigten med den lov er at sikre, at ældre har mulighed for at opnå den sundheds- eller socialservice de har brug for, og at den ydes på det niveau, der skønnes mest naturligt og praktisk i forhold til den ældres behov og formåen.

Af loven fremgår det blandt andet, at opførelse af boliger og plejehjem for ældre er noget kommunerne skal stå for, men det er De ældres byggefond tilladt at støtte kommuner i forbindelse med projekter af denne art. De ældres byggefond blev stiftet ved en særlig lov. Den har til opgave at bidrage til opbygningen af ældreservice over hele landet og opførelse af ældreboliger. Fonden er i Statens socialsikringsinstituts varetægt og forvaltes af et samarbejdsudvalg om ældres anliggender. En særlig afgift, der pålægges alle skatteborgere, udgør hovedindtægtskilden for De ældres byggefond. Samarbejdsudvalget om ældres anliggender består af tre medlemmer, en indstillet af Islands samråd for ældreomsorg, en af Islandske kommuners landsforening og en uden indstilling. Sundhedsministeren udpeger udvalgets formand blandt medlemmerne. Udover at forvalte De ældres byggefond og stille forslag til sundhedsministeren om fordeling af fondens midler, danner udvalget kontakt mellem ministerium, institutioner og organisationer, der beskæftiger sig med ældres anliggender. Udvalget afgør ligeledes tvivlstilfælde, der eventuelt opstår på ældreområdet, for så vidt disse ikke rent faktisk hører om domstolene.

2. Strukturen og driften af ældreplejen

2.1 Struktur

Loven om ældres anliggender skelner mellem dels den decentrale ældreservice dels plejen på institutioner.

Decentral ældreservice

1. Ældres hjemmepleje

I enhver kommune skal der drives hjemmepleje for ældre. I det omfang det er muligt skal de kommuner, der er fælles om ældreudvalg, være sammen om at drive hjemmepleje for ældre i distriktet. Med hjemmepleje menes den bistand, der ydes i de ældres hjem, og den er todelt. Dels er der sundhedsdelen i hjemmeplejen, så som lægebesøg, hjemmesygepleje og rekreation i de ældres private hjem, der varetages af personalet på sundhedsklinikkerne. Dels er der den sociale side af hjemmeplejen, så som bistand ved husholdningsarbejde og indkøb, socialrådgivning og hjemsendelse af mad, der varetages af vedkommende kommunes sociale tjeneste eller andre, som kommunen indgår aftale med.

2. Dagcentre for ældre

Under dette hører de lokaler, der tilbydes som faciliteter til hobbyarbejde og organiseret foreningsarbejde.

3. Daghjem for ældre

Her menes den virksomhed, hvor der tilbydes mindst følgende service: Transport til og fra personens hjem, hobbyvirksomhed, lokaler til lette legemsøvelser, kost, hvileordning og hjælp med badning.

4. Ældreboliger i selveje, udlejning og med bopælsret

Herunder hører den boligordning for ældre, der nu bliver mere og mere almindelig. Der tilbydes samme service som i centerboliger for ældre (se i det følgende).

Institutionservice for ældre

1. Servicepladser for ældre

Herunder hører bolig og/eller plejehjem for ældre. Det er meningen at beboerne skal kunne få forskellig grad af service, afhængigt af behov men uafhængigt af boligformen.

2. Plejepladser

Der er tale om pladser på ældreinstitutioner eller plejehjem, hvor beboerne kan få sygepleje og anden omsorg.

2.2 Driftsmæssigt ansvar og fordeling af omkostninger

Omkostninger ved ældreservice fordeles på stat, kommune og den, der modtager servicen, afhængigt af hvilken service der er tale om.

Decentral ældreservice

1. Omkostninger ved hjemmepleje fordeles således, at kommuner bærer omkostningerne af den sociale, og statskassen den sundhedsmæssige del af den. Det er meningen, at kommunalbestyrelser skal have mulighed for at opkræve en afgift fra de som benytter sig af de diverse sociale dele af hjemmeplejen. Undtaget fra afgiftspligten skal dog altid være de personer, der ikke har indtægter ud over folkepension og socialforsikringens indkomstsikring.

2. Omkostninger ved dagcentre for ældre fordeles mellem kommunen og dem, der nyder godt af denne service. Kommunen står for driften af centrene. I dagcentrene tilbydes der forskellige kurser, som kommunen for en stor dels vedkommende yder tilskud til. Samtidig findes der faciliteter til fodpleje og hårpleje, der udlejes til private, hvor lejerne bærer de fulde omkostninger og har ansvaret for denne virksomhed.

3. De, der gør brug af daghjemmet skal deltage i omkostningerne ved daghjemmet op til et vist maksimum. Iøvrigt betaler staten omkostninger ved daghjem, d.v.s. Statens socialforsikringsinstitut.

4. Beboere i boliger i selveje, udlejning eller med bopælsret betaler selv for den service, der tilbydes udover hjemmepleje. Driftsbestyreren af servicen fastsætter afgiften.

Institutionspleje

Opholdsomkostninger på institutioner for ældre, d.v.s. serviceboliger og plejeboliger, betales af Statens Socialforsikringsinstitut medmindre individernes indkomst overstiger et bestemt maksimum.

Type af service	Driftsmæssigt ansvar	Omkostninger betales af		
		Stat	Kommune	Serviceudbydere
Decentral ældre-service				
Hjemmepleje	kommune	X	X	X
Dagcentre	kommune		X	X
Daghjem	kommune	X	X	X
Beskyttede boliger	kommune			X
Institutionspleje				
Serviceboliger	kommune	X	(X) ⁸⁸	X
Plejeboliger	kommune	X	(X)	X

1 Hvor det driftsmæssige ansvar ligger hos kommunen, betaler kommunen alle omkostninger udover hvad tilskud fra stat og beboere dækker.

3. Reykjavík kommunes service over for ældre

Loven om ældres anliggender forudsætter en bestemt arbejds- og omkostningsfordeling mellem stat og kommune. I den følgende omtale vil der blive gjort forsøg på, i videst muligt omfang, kun at behandle kommunernes del af ældreplejen. Da samtlige kommuner på grundlag af loven om ældres anliggender har de samme forpligtelser, vil kun en kommune blive omtalt særskilt med hensyn til gennemførelsen af loven. Reykjavík er langt den største kommune i landet og andelen af borgere over 67 års alder er derfor temmelig stor. Som følge deraf er ældreplejen i kommunen meget omfattende og mangesidig.

Reykjavík er opdelt i 7 hjemmeplejedistrikter og i hvert distrikt er der et dagcenter. Daglig drift og administration af den sociale hjemmepleje for pensionister i hvert distrikt finder sted i dagcentret.

a) Boliger for ældre

1) Ældreboliger, der ejes af kommunen:

Reykjavík kommune driver et betydeligt antal beskyttede lejligheder for ældre, som både er tiltænkt enkeltpersoner og ægtepar. Lejlighederne findes på tre forskellige steder i byen.

2) Servicelejligheder for ældre

Reykjavík ejer og driver et stort antal servicelejligheder, både såkaldte almennyttige lejligheder, almennyttige lånefinansierede lejligheder og almindelige lånefinansierede lejligheder. Der er tale om lejligheder dels for enkeltpersoner, dels for ægtepar.

I servicelejlighederne tilbydes der mere service end i andre ældreboliger, der ejes af kommunen. Beboerne i servicelejlighederne betaler selv husleje, mad og serviceafgift for den service, de modtager. De bevarer derfor deres økonomiske selvstændighed, til forskel fra hvad der er tilfældet på plejehjem, hvor der er tale om et daggebyr.

⁸⁸ _ar sem rekstrarleg ábyrg_ er í höndum sveitarfélags grei_ir sveitarfélag allan kostna_ sem er umfram grei_slur frá ríki og vistmönnum.

Daghjem drives for dagafgifter, der betales af Statens socialforsikringsinstitut. Daghemsgæsterne hentes i deres hjem om morgenen og køres hjem om eftermiddagen. De modtager samme service og sociale bistand som beboere i servicelejligheder. Hver enkeltperson betaler 500 islandske kroner pr. dag for denne service og differencen betales af Statens socialforsikringsinstitut.

3) Servicepladser

Servicepladser for ældre opdeles i hvileafdelinger og plejeafdelinger og drives for dagafgifter fra Statens socialforsikringsinstitut. Beboernes gennemsnitsalder på hvileafdelinger er 84,8 år og på plejeafdelinger 89,4 år. I forbindelse med servicepladserne findes der ligeledes selvejende lejligheder. Beboerne i de selvejende lejligheder har ligeledes mulighed for at udnytte følgende service: Kost, vask, hårpleje, fodpleje, bad, legemsøvelser og foreningsaktiviteter.

4) Plejepladser

Driften af Reykjavík kommunes plejehjem sker dels for faste tilskud på Finansloven eller for dagafgifter fra Statens socialforsikringsinstitut. Foreningsaktiviteter på disse steder er udelukkende tiltænkt beboerne. Aktiviteterne består bl.a. i forskellige former for håndarbejde, spil, bankospil, gudstjenester, fællessang m.v.

5) Selvejende institutioner

Nogle kommuner, foreninger og institutioner har stiftet selvejende institutioner, der har som målsætning og hensigt at bygge og drive institutioner, hvor ældre kan få pleje og omsorg. Dette mål vil institutionerne nå ved at samle penge blandt borgere, virksomheder, organisationer og institutioner samt med tilskud fra myndighedernem jf. loven om ældres anliggender. Administrationen af disse institutioner varetages af et repræsentantskab, som hver stifter indstiller medlemmer af. I dag drives mindst to af disse selvejende institutioner for faste bevillinger på Finansloven.

b) Almen service for ældre

Der findes syv dagcentre, et i hvert af byens hjemmeplejedistrikter. I samtlige centre drives der afvekslende forenings- og fritidsaktiviteter og der tilbydes tillige frokostmåltider, bistand ved badning m.v. Udover forenings- og fritidsarbejdet varetager hvert dagcenter den daglige drift og administration af hjemmeplejen i det pågældende distrikt.

Ældre, der bor hjemme, har ret til hjemmepleje. Denne service er baseret på hjælp til selvhjælp og afpasses efter den enkeltes helbred og sociale forhold. Den er opdelt i to dele. Dels er der den sundhedsmæssige side, der varetages af sundhedsklinikkernes personale. Desuden er der den sociale side af hjemmeplejen, som varetages af vedkommende kommune eller andre som kommunen indgår aftaler med.

4. Konkurrencemuligheder i ældrepleje

Staten betaler en stor del af samtlige omkostninger ved ældreplejen og den overordnede administration varetages af sundheds- og socialforsikringsministeren. Ansvar for emnegruppen ligger således hos staten. Kommunerne står derimod for den praktiske side

af ældreplejen undtagen hvor der er tale om sygepleje- og lægebehandling, idet sundhedssektoren helt og holdent er et statsligt anliggende i Island.

Tilrettelæggelsen af ældreplejen er i Island præget af temmelig stor overlapning mellem staten og kommunerne med hensyn til administrativt og økonomisk ansvar for plejen.

De fleste institutioner, der er tilknyttet ældrepleje, ejes af staten eller kommunerne. Nogle plejehjem er dog privatejede. F.eks. drives de største plejehjem for ældre i Reykjavík af private, dels af organisationer, der ikke driver virksomheden med henblik på fortjeneste, dels af private virksomheder. Driftsformen har dog ikke ført til konkurrence med hensyn til service, og i hvert fald kun indirekte, idet største delen af omkostningerne ved driften betales af staten i form af dagafgifter, d.v.s. faste beløb pr.dag for hver beboer. Der ligger således ikke i betalingssystemet nogen direkte motivation til rationalisering udover at dagafgifterne er ofte meget begrænsede i forhold til driftsomkostningerne.

På det seneste har nogle kommuner, til trods for hvad der siges i det foregående, udarbejdet nøjagtige omkostnings- og driftsbudgetter med henblik på at forsøge at opnå lavere omkostninger og øget rationalisering. I den henseende er enkelte dele af ældreinstitutionernes drift blevet udbudt, så som rengøring og i nogle tilfælde køkkendriften. Med sådanne udbud søger man at indføre konkurrence om de pågældende dele af driften.

På de fleste områder inden for offentlig drift i Island er der sket store holdningsændringer i de seneste år. Institutioner har fået større selvstændighed ved at der er indgået styringskontrakter mellem dem og ministerier eller kommuner. Det har krævet større økonomisk adskillelse mellem de enkelte dele af driften, ført til yderligere konkurrenceudsætning og lavere omkostninger. Under Samkeppnisstofnuns undersøgelse af ældreplejen i Island har det dog vist sig, at ideer om at bidrage til konkurrence i selve ældreplejen, d.v.s. den faglige service, ikke har været aktuelle blandt dem, der arbejder med disse anliggender. Man kan konkludere, at årsagen hertil først og fremmest er, at den overordnede økonomiske og faglige ledelse af disse sager på forskellig vis er uklar og opdelt mellem stat og kommuner. Hos staten hører disse sager desuden under to ministerier, dels Socialministeriet, dels Sundheds- og Socialforsikringsministeriet.

På grund af den overordnede administration af ældrepleje må det siges at være vanskeligt at anvende konkurrencemæssige metoder til at opnå billigere og bedre service. Det må således formodes at være en forudsætning for at kunne indføre effektiv konkurrence i enkelte dele af ældrepleje, at der foretages organisatoriske ændringer efter at loven er ændret. Imidlertid må derpå regnes at være forskellige politiske hindringer for konkurrenceudsætning. Social bistand over for ældre har århundredegamle rødder i Island. Det kan derfor tænkes at være i modstrid med ideologiske traditioner at indføre konkurrenceudsætning for at nedbringe driftsomkostninger eller forbedre servicen. Under henvisning til traditioner må ligeledes markedetsefterspørgsel formodes at være meget lidt udviklet, så det ville tage lang tid at indføre effektiv konkurrence.

NORGE

Pleie- og omsorgstjenestene som ytes i norske kommuner kræver store ressourcer. De samlede kostnadene i 1995 var på 27,8 milliarder kroner. Fra 1991 til 1995 økte utgifterne med 3,9 % nominelt per år, i forhold til en lønnsvekst i sektoren på 2,7 %. De ældre utgjør

den klart største brukergruppen av pleie- og omsorgstjenester. Det forventes økt etterspørsel etter og behov for pleie- og omsorgstjenester for eldre de kommende år. Årsaken er at det blir flere eldre ("eldrebølgen") og at de eldre blir eldre. Kostnadene vil også øke fordi man ønsker et bedre og mer omfattende tilbud. Eldreomsorgen har høy politisk prioritet i Norge. I statsbudsjettet for 1998 mottar eldreomsorgen størst økning (2 milliarder kroner) av alle satsningsområder. Regjeringen har også lagt frem *Handlingsplan for eldreomsorgen* (St meld nr 50 (1996-97)) som skal legge grunnlaget for denne satsningen. Disse faktorene gjør at det blir ekstra viktig at kommunene disponerer sine ressurser så effektivt som mulig. Konkurransetsetting kan være et sentralt virkemiddel i det henseende.

Lover og regler

Pleie- og omsorgstjenester er regulert av to lover – kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Dette har ofte medført problemer å få koordinert tjenestetilbudet på en hensiktsmessig og fleksibel måte, slik at det nå arbeides med å revidere lovverket. Kommunene har ansvaret for å sørge for pleie- og omsorgstjenester kommunens innbyggerne har rett på etter disse lovene.

Definisjoner

Pleie- og omsorgstjenester omfatter tjenester etter både kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Betegnelsen *omsorgstjenester* brukes om tjenester etter sosialtjenesteloven. Betegnelsen *hjemmetjenester* omfatter både hjemmesykepleie, hjemmehjelp og andre tjenester som ytes i brukerens hjem. *Lovregulerte boliger* brukes om institusjoner etter kommunehelsetjenesteloven (sykehjem og andre boformer for heldøgns omsorg og pleie) og institusjoner etter sosialtjenesteloven (aldershjem), mens *omsorgsboliger* er betegnelsen på tilrettelagte boliger som gis oppstartingsstøtte fra Husbanken når de tilfredsstiller visse krav til boligen og at kommunen har etablert døgnbaserte hjemmetjenester.

2 "Markedet" for eldreomsorgstjenester

2.1 Produktet – eldreomsorgstjenester

De viktigste pleie- og omsorgstjenestene har tradisjonelt vært hjemmehjelp og hjemmesykepleie, aldershjem og sykehjem. Dette har vært rimelig klare begreper. Hjemmehjelp handlet om praktisk hjelp i hjemmet, mens hjemmesykepleien var et medisinsk pleietilbud. Aldershjemmene var opprinnelig et tilbud til eldre som var noenlunde selvhjulpne, men som ønsket eller kunne ha behov for å leve i en felleshusholdning. Sykehjemmene har alltid vært definert som et medisinsk tilbud for pleietrengende som ikke hadde behov for opphold på sykehus eller sykestue.

I dag er ikke disse skillene like meningsfylte. Tjenestetilbudet er blitt utvidet, endret og mer differensiert. Hjemmehjelpen og hjemmesykepleien er integrert i de aller fleste av landets kommuner, og kalles gjerne for hjemmetjenesten. Det er innført døgnnettjeneste i svært mange kommuner, noe som innebærer at flere kan bo hjemme og motta pleie- og omsorgstjenester. Hjemmetjenesten er supplert med ambulerende vaktmestere og matombringer. Det er også etablert en ordning med avlastning og omsorgslønn til pårørende som har en særlig tyngende omsorgsbyrde. Eldresenter er et tilbud til alle hjemmeboende eldre i senterets distrikt, hvor eldre kan ta del i ulike aktiviteter, arbeide som frivillig, treffe andre osv. I tillegg er det blitt etablert såkalte frivillighetssentraler som blant annet yter bistand til eldre hjemmeværende.

Institusjonene har også utviklet et mer differensiert tilbud. Skjermede enheter for aldersdemente finnes i de fleste kommuner. Mange tilbyr dagopphold dels som avlastning og dels som ledd i rehabilitering eller opptrening. Korttidsopphold anvendes til ulike formål som avlastning, rehabilitering og overgangsspleie etter sykehusbehandling. De tradisjonelle institusjonene er blitt supplert med nye botilbud og boformer. Vi har fått alderspensjonat, serviceboliger og bofellesskap. Fra 1994 har omsorgsboliger blitt et nytt botilbud. Omsorgsboligene skiller seg fra serviceboligene ved at det er et krav om døgn tjeneste i den kommunale hjemmetjenesten og ved at det er en egen tilskuddsordning for slike boliger.

2.2 Etterspørselen - behovet for eldreomsorgstjenester

I St meld nr 50 Handlingsplan for eldreomsorgen er behovet for eldreomsorgstjenester forsøkt kartlagt. Det er skilt mellom behovet for pleie og omsorg på døgnbasis og behovet for hjemmetjenester og tilrettelagt bolig. Disse to produktene kan til en viss grad sees på som substitutter for eldre som har behov for eldreomsorgstjenester. Pleietjenester utført i hjemmet vil redusere behovet for institusjonsplasser med tilhørende pleietilbud, og omvendt. Tilsvarende for omsorgstjenester.

Behovet for pleie og omsorg på døgnbasis

De faktorer som i størst grad påvirker etterspørselen etter offentlige døgnbaserte eldreomsorgstjenester er:

- nedsatt funksjonsnivå,
- forekomst av aldersdemens,
- sosioøkonomiske forhold som boligstandard, inntekt m.v. og
- tilgang på familie- og husholdsbaserte pleie- og omsorgstilbud.

Med økende alder øker forekomsten av sykdommer. Den enkeltes evne til å mestre de mest grunnleggende dagliglivsfunksjoner reduseres og behovet for hjelp begynner å melde seg. Selv om behovet for pleie- og omsorgstjenester varierer mye blant eldre, vil økningen i antall personer 80 år og eldre være den viktigste indikatoren på behovet for pleie- og omsorgstjenester. I tillegg vil andelen personer over 80 år som bor alene påvirke behovet ettersom det viser seg at bruken av offentlige pleie- og omsorgstjenester øker betydelig i en slik situasjon.

I meldingen sammenholdes flere faglige vurderinger og vitenskapelige undersøkelser. Konklusjonen er at behovet for plasser med heldøgns pleie og omsorg i egnet bolig kan uttrykkes som en dekningsgrad på om lag 25 pst av befolkningen over 80 år og eldre, men forutsetter en godt utbygd hjemmetjeneste. Dette samsvarer imidlertid omtrent med dagens dekningsgrad.

Behovet for hjemmetjenester og tilrettelagt bolig

Hjemmetjenester og tilrettelagt bolig er mindre omfattende tjenester. Behovet for hjemmetjenester og tilrettelagt bolig har vist seg å være vanskeligere å kartlegge. I en vurdering av fylkesleger og fylkesmenn gjort for Sosial- og helsedepartementet i 1996 nevnes utbyggingen av døgnbaserte hjemmetjenester som særlig positivt. Likevel er situasjonen i hjemmetjenestene presset. Bedre utbygde hjemmetjenester vil lette presset på institusjonene, men dette forutsetter økt kapasitet og kompetanse. I følge Statistisk sentralbyrå mottok 37 pst av befolkningen over 80 år hjemmetjenester i 1995.

Det ble i 1995 gjort en undersøkelse av udekkede behov for tjenester i kommuner som har tatt i bruk Gerix informasjonssystem for pleie og omsorgstjeneste.⁸⁹ Undersøkelsen viste at 12 pst av de som ikke mottar offentlige omsorgstjenester har behov for hjelp, særlig til rengjøring og innkjøp. Udekkede hjelpebehov forekommer hyppigere i større kommuner enn i mindre kommuner. Blant mottakere av hjemmetjenester viste undersøkelsen at 29 pst hadde behov for ytterligere hjelp. Det er en klar tendens til at det er de som bruker en omfattende mengde tjenester som også trenger mer.

I meldingen konkluderes det med at dagens dekningsgrad for hjemmetjenester synes å være for lav. Kommunenes ansvar for å yte pleie- og omsorgstjenester til andre grupper vil øke behovet for hjemmetjenester.

2.3 Tilbud av eldreomsorgstjenester

Tilbudet av pleie- og omsorgstjenester for eldre er i stor grad offentlig styrt. Først og fremst gjennom de lover og regler vedtatt i Stortinget, men også gjennom retningslinjer fra departementer og føringer fra regjeringen og Stortinget. Regjeringens handlingsplan for eldreomsorgen legger opptil en sterkere statlig styring med dagens og fremtidens tilbud av eldreomsorgstjenester. Kommunene har på sin side ansvaret for å sørge for tilbud av pleie- og omsorgstjenester i samsvar med de lover og regler som regulerer dette og de retningslinjer sentrale myndigheter trekker opp.

Kommunenes ansvar for å sørge for tilbud av eldreomsorgstjenester innebærer også en rett til å bestemme hvordan dette skal skje og hvem som skal utføre tjenestene. Tradisjonelt har pleie- og omsorgstjenester vært utført av kommunene, ideelle organisasjoner, for ikke å glemme familie og andre pårørende. I den senere tid har kommunene åpnet opp for private bedrifter gjennom å lyse drift av sykehjem, bo- og omsorgsboliger, hjemmetjenesten m.m. ut på anbud. I dag tilbys derfor eldreomsorgstjenester av tre typer aktører:

- kommunale etater eller foretak
- ideelle organisasjoner
- private bedrifter

Disse skiller seg på flere måter. Mens private bedrifter normalt har som målsetning å få mest mulig avkastning på kapitalen (mest mulig fortjeneste), baseres ideelle organisasjoner typisk på "non-profit". Kommunale etater på sin side har (eller bør ha) til formål å dekke de pålagte oppgaver og optimalisere driften innenfor de budsjettmessige rammer som er gitt.

Vi har ikke kunnet tallfeste i hvilket omfang de ulike aktørene utfører pleie- og omsorgstjenester, men det er liten tvil om at kommunale etater utfører det aller meste av slike tjenester fremdeles. Innslaget av privat bedrifter og ideelle organisasjoner har økt, men trolig mest på grunn av at tjenestetilbudet er utvidet både i omfang og bredde. Private bedrifter har i liten grad overtatt eksisterende drift, men vunnet oppdrag om drift av nye

⁸⁹ Gerix er betegnelsen på et informasjonssystem utviklet i samarbeid mellom kommunene, SHD, KRD, SSB og KS. Siktemålet er å bedre tilgangen på data om brukerne og deres behov for tjenester gjennom innhenting av informasjon om brukernes tilstand og omgivelser, og data om de tjenester som ytes og omfanget av disse. Systemet skal gi kommunene et bedre styringsverktøy og gi sentrale myndigheter informasjon som gjør det mulig å følge utviklingen i kommunene.

sykehjem o l (se neste avsnitt). Ideelle organisasjoner har kommet inn i form av drift av eldrester, frivillighetssentraler osv., hvor de mottar statsstøtte.

3 Konkurransetsetting av eldreomsorgen

Det foreligger så vidt vi kjenner til, få erfaringer med bruken av konkurranseutsetting av eldreomsorgstjenestene i norske kommuner. Dette skyldes at konkurranseutsetting av slike tjenester foreløpig er lite utbredt og at de første eksemplene nylig er igangsatt. Det vi vet noe om er bakgrunn for, forberedelser og forventede virkninger av konkurranseutsetting. Vi vet også noe om formen for konkurranseutsetting.

3.1 Anbudskonkurranse

I en spørreundersøkelse fra 1996 rapporterte 2 av 119 kommuner (1,7%) at de hadde konkurranseutsatt drift av omsorgsboliger.⁹⁰ Samme andel rapporterte at de hadde konkurranseutsatt hjemmehjelpen. De kommuner som ikke hadde konkurranseutsatt sine pleie- og omsorgstjenester ble bedt om å oppgi årsaken for dette. De kunne velge mellom fire svarkategorier; ikke satt på dagsorden, under planlegging, er forkastet, ikke lokale tilbydere. Rundt 80 pst av kommunene svarte årsaken var at konkurranseutsetting ikke har vært satt på dagsorden. I den senere tid er det i Norge kommet noen eksempler på kommuner som har konkurranseutsatt eldreomsorgstjenesten. Nedenfor følger en presentasjon av to utvalgte eksempler (så vidt vi kjenner til er det ikke så mange andre som har gjort dette).

Eksempel 1: Asker Kommune – Risenga bo- og omsorgssenter

Asker kommune hadde venteliste på og et fremtidig økende behov for omsorgsplasser. Utvidelse av eksisterende omsorgstilbud var derfor nødvendig. På den bakgrunn startet kommunen opp Risenga-prosjektet i juni 1996. Konklusjonen på prosjektet ble at byggingen og driften av Risenga bo- og omsorgssenter skulle konkurranseutsettes. Hensikten var for det første å høste erfaring med konkurranseutsetting og for det andre effektivisere driften av kommunens øvrige institusjoner ved å lære fra driften av Risenga bo- og omsorgssenter.

Risenga bo- og omsorgssenter ble delvis ferdigstilt 1. juni 1997 og skal innen 1.1.98 ha 140 plasser, hvorav 48 institusjonsplasser, 56 omsorgsboliger i bofellesskap med heldøgnspleie, 6 trygghetsplasser og 30 dagplasser. Driften av senteret ble lyst ut på anbud med begrenset konkurranse som anskaffelsesprosedyre. ISS vant anbudet ved å påta seg å drive minst like godt som kommunen og 22 pst billigere, noe som vil gi Asker kommune en årlig besparelse på 10 mill kr og totalt over 50 mill kr over kontraktens fem år. Asker kommune håper at dette også kan innebære forbedret drift av kommunens fire eksisterende institusjoner som drives i egenregi.

Ettersom driften av Risenga bo- og omsorgssenter nylig er startet opp, er det få faktiske erfaringer som kan trekkes. Når det gjelder forberedelsene og tilretteleggingen for konkurranseutsetting av driften ser det ser imidlertid ut som om Asker kommune har gjort et godt forarbeid.

Eksempel 2: Moss kommune – sykehjemstjenester

I Moss kommune var det igangsatt et arbeid for å gjennomgå egenproduksjon med tanke på effektivisere virksomheten. Konkurranseutsetting som virkemiddel kom imidlertid

⁹⁰ Egil Kjerstad og Frode Kristiansen, *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*, SNF-rapport 87/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen 1996.

først på banen etter et skifte i kommunens politiske ledelse fra Arbeiderpartiet til en koalisjon av mange partier, deriblant Høyre og Fremskrittspartiet.

Innenfor pleie- og omsorgssektoren besluttet Moss kommune å konkurransesette ett *nytt* sykehjem og ett av tre distrikter for hjemmebaserte tjenester. Som en følge av dette ble selve omsorgsetaten omorganisert og inndelt i følgende enheter:

- 1 sentral ledelse
- 1 forvaltningsavdeling
- 3 utføreravdelinger
- 1 institusjonsavdeling

Sentralledelsen har det overordnede ansvaret for omsorgsetaten. Forvaltningsavdelingen ble tillagt selve bestillerrollen med oppgaver som utvelgelse, oppfølging og kontroll, samt behandling av søknader og klagesaker. Driften av hjemmebaserte tjenester ble lagt til tre utføreravdelinger delt inn i geografiske distrikter, hvorav den ene konkurransesettes i første omgang. Institusjonsavdelingen har ansvaret for drift av sykehjem, aldershjem, m.m., herunder også driften av det nye sykehjemmet som er konkurransesatt.

Hovedtrekk i prosessen med konkurransesetting har vært:

- Kommunen bygger og leier ut lokaliteter for privat drift. Kommunen har også opprettet et eget eiendomsselskap som står som eier av kommunale bygg, slik at en skal få en mer riktig prising selv ved egenproduksjon.
- Konkurransesetting av driften uten deltakelse av egenregi-enheter i første omgang. Dette skyldes knapp tid og manglende tilpasning av egen organisasjon. Målsetningen er at også egne enheter skal få anledning til å delta i konkurransen om oppdragene.
- Bistand fra konsulentfirma til å forberede konkurransesettingen. Herunder utarbeidelse av anbudsdokumenter, oppgavebeskrivelse, annonsering.

Moss kommune mottok to tilbud på drift av nytt sykehjem. Begge anbyderne var kvalifiserte, men budene var svært forskjellige. Anbyder med høyest pris ble valgt på bakgrunn av at han tilfredsstilte de fleste krav og kriterier anbudsdokumentene oppstilte. Det var en prisforskjell på 13 pst. Vinnende anbyder var ISS.

Driften av sykehjemmet i Moss kommune har nylig startet opp, slik at erfaringene er få. Noen erfaringer har imidlertid blitt pekt på:

- Forberedelse av konkurransesettingen krevde mye arbeid, selv med konsulentbistand, og anbudsdokumentet kunne vært utformet bedre. Sistnevnte gjelder særlig formulering av utvelgelseskriterier og formen for anbudskonkurranse. Det ble heller ikke stilt tilstrekkelig garantikrav for fortsatt drift ved konkurs.
- Antall tilbud var færre enn forventet. Kommunen tror at det skyldes at antall sykehjemsplasser var lite, i tillegg til at det foreløpig er få private aktører i Norge.
- Begge tilbudene var lavere i pris enn det kommunen selv har avsatt i sammenlignbare driftsutgifter i sin økonomiplan.
- Kommunens sentrale innkjøpsenhet har vært trukket inn i prosessen hele tiden.

3.2 Målestokk-konkurranse og "benchmarking"

Målestokk-konkurranse i den forstand at staten aktivt benytter informasjon om noen kommuners effektivitet til å belønne eller straffe andre sammenlignbare kommuner, eksisterer ikke per i dag. Derimot fastsetter staten en rekke krav til kommunene gjennom forskrifter, retningslinjer og føringer. I tillegg finansieres store deler av pleie- og

omsorgstjenestene ved overføringer fra staten til kommunene, slik at staten har en viss innflytelse på insentivene til effektiv ressursbruk i kommunal tjenesteproduksjon.

Kommunene har til tross for dette relativt frie tøyler når det gjelder utformingen av tilbudet av pleie- og omsorgstjenester. Et eksplisitt reguleringsregime fra statlig hold synes også uforenelig med prinsippet om kommunalt selvstyre. Kommunene selv er imidlertid også opptatt av å bruke sine ressurser så effektivt som mulig (selv om man skal ikke se bort fra hvilke insentiver finansieringsordningen har).

Det er både fra kommunene og staten enkeltvis og i samarbeid satt i gang omfattende arbeider med å skaffe data til veie for å måle og sammenligne effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon. Innfallsvinkelen er noe forskjellig. Kommunene er opptatt av å etablere et systemer for å sammenligne effektiviteten i kommunal virksomhet, slik at kommunene skal bli i bedre stand til å styre sin ressursbruk. Effektivitetssammenligninger skal altså tjene som et styringsverktøy for kommunene.

Sentrale myndigheter – som finansierer en betydelig del av pleie- og omsorgstilbudet – ønsker på sin side å etablere et slikt system for bedre å kunne følge utviklingen i de ulike kommunene. I dag benytter staten slik informasjon til å holde seg orientert, samt gi anbefalinger og råd. Det kan på sikt tenkes at staten vil bruke slike sammenligningsdata til å gjøre individuelle overføringer til hver kommune avhengig av observert effektivitet i forhold til andre kommuners effektivitet, men det skal trolig mye til.

Erlandsen m fl har gjennomført en analyse av effektivitet, kvalitet og organisering av pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner på oppdrag av Kommunenes sentralforbund.⁹¹ De analyserte først effektiviteten som forholdet mellom mengden av tjenester som ytes og ressurser som brukes ved hjelp av dataomhyllingsmetoden (DEA). På denne måten etablerte de såkalt referansekommuner, dvs effektive kommuner som mindre effektive kommuner kan sammenligne seg med. På denne måten får en frem effektivitetspotensialet, noe som de fant var til dels betydelig.

Deretter analyserte de sammenhengen mellom effektivitet målt på denne måten og brukertilfredshet målt ved Gallup-data og trekk ved organiseringen. Det er relativt store effektivitetsvariasjoner mellom de ulike kommunene som ikke ser ut til å slå ut i brukertilfredshet. De fant også at kommuner med handlingsplaner for tjenesten, samarbeid med frivillige organisasjoner, eller ”myke” budsjettskranker hadde høyere brukertilfredshet. Kommuner med felles turnus i hjemmetjenesten eller integrasjon av institusjons- og hjemmetjenesten hadde lavere brukertilfredshet. I mindre kommuner var folk generelt mer tilfreds med pleie- og omsorgstjenesten enn i større kommuner.

3.3 Det politiske rom for konkurranseutsetting og markeder

Det er i Norge i dag bred politisk enighet om at det offentlige skal ha et overordnet ansvar for tilbudet av pleie- og omsorgstjenester. Dersom det ville være ønskelig ut fra effektivitetsmessige kriterier å innføre et fritt marked for pleie- og omsorgstjenester for eldre, noe som det slettes ikke nødvendigvis er, synes dette å være politisk umulig.

Derimot når det gjelder organisering og driftsoppgaver i pleie- og omsorgssektoren, er det en åpning for konkurransebaserte løsninger for å bedre effektiviteten i offentlig

⁹¹ Espen Erlandsen, Finn R. Førstund, Erik Wærnes og Siri B. Waalen: *Effektivitet, kvalitet og organisering av pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner*, SNF-rapport 91/97, Oslo Desember 1997.

ressursbruk. Sentrale myndigheter vil ikke forhindre kommuner i å inngå samarbeid med ulike private aktører, både ideelle organisasjoner og fortjenestebaserte tjenesteytere, om organisering og drift av pleie- og omsorgstjenester. Når det er sagt oppmuntres det heller ikke til dette (kanskje med unntak av ideelle organisasjoner). I St meld nr 50 Handlingsplan for eldreomsorgen står det følgende:

”Sosial- og helsedepartementet vil understreke at kommunene må bevare sin kompetanse innenfor pleie- og omsorgstjenestene. Dette er viktig for å sikre tilstrekkelig kvalitet på tjenestene og kommunenes evne til å utvikle de samlede tjenestene i tråd med befolkningens behov. Disse hensyn tilsier at kommunene bør utvise tilbakeholdenhet med konkurranseutsetting av kjernefunksjoner i sektoren.”

Til tross for dette står det kommunale selvstyret sterkt. Det er nedlagt et betydelig arbeid av kommunene i fellesskap gjennom Kommunenes sentralforbund og i den enkelt kommune vedrørende konkurranseutsetting, slik at vi tror at konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester vil bre om seg. Særlig vil utvidelser av eksisterende drift legges ut på anbud. Det er imidlertid politisk motstand også på kommunalt nivå, slik at omfanget i den enkelte kommune trolig vil avhenge av det politiske klima.

4 Konkurransopolitiske problemstillinger

Konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon, herunder pleie- og omsorgstjenestene reiser en rekke spørsmål knyttet til:

- om vedkommende tjeneste i realiteten lar seg konkurranseutsette,
- valg av konkurranseform og –mekanisme,
- valg av organisasjonsløsning og tilrettelegging av konkurranse for å skape likeverdige konkurransevilkår,
- forholdet mellom konkurranse for effektivitet og andre mål eller hensyn.

Dette er spørsmål som konkurransemyndighetene bør ha kunnskap om og kompetanse på, og derigjennom kunne gi råd om ulike valg. Nedenfor vil vi kort drøfte disse generelle momentene i relasjon til pleie- og omsorgstjenesten.

4.1 Konkurranseutsetting?

Det er liten tvil om at selv pleie- og omsorgstjenester lar seg konkurranseutsette. Det faktum at flere kommuner har gjort dette, bør være tilstrekkelig bevis på det. I prinsippet kan det synes som om alle offentlige velferdstjenester og forvaltningsoppgaver lar seg konkurranseutsette. F eks kan departementer konkurranseutsette egen lovproduksjon ved å lyse dette ut på anbud til ulike advokatfirma. Kanskje dette faktisk er en god løsning. En kan så spørre hva som er argumentene eller kriteriene for ikke å konkurranseutsette virksomheten.

Når det gjelder anbudskonkurranse som kanskje er den mest brukte formen for konkurranseutsetting, er det visse kriterier som må være tilstede for at man skal oppnå en effektiv løsning.

- Det må eksistere et marked i den forstand at det er flere uavhengige aktører som konkurrerer om oppdraget.
- Det må være mulig å tegne relativt fullstendige kontrakter, og disse må la seg håndheve.

Manglende eller svake markeder har til nå vært et problem ved konkurranseutsetting. Kommunene har fått inn færre tilbud enn de hadde forventet, og EØS-reglene er slik at når man har lagt ut tilbud skal det mye til for å trekke tilbudet tilbake dersom man er misfornøyd med resultatet. I markeder med få aktører kan det også være en fare for tilbudssamarbeid, noe som vil redusere gevinstene ved å legge tjenestene ut på tilbud ytterligere.

Anbudskonkurranse innebærer at kommunene må styre tilbudet av pleie- og omsorgstjenester gjennom kontrakter og ikke instruksjoner eller andre former for interne beslutninger. Dersom det var mulig å tegne fullstendige kontrakter ville disse to styringsformene være ekvivalente. I praksis er dette sjelden tilfellet og pleie- og omsorgstjenester har vist seg å være vanskeligere å spesifisere i kontrakt enn f.eks. renovasjonstjenester. Dette er forhold kommunene bør veie mot hverandre før de velger konkurranseutsetting.

4.2 Valg av konkurranseform

Til tross for at det finnes mange former for konkurranseutsetting, er tilbudskonkurranse den mest brukte. Nedenfor skal vi drøfte noen andre former relatert til pleie- og omsorgstjenesten.

Markedsløsningen

Den mest ekstreme måte å konkurranseutsette eldreomsorgen på er å etablere et marked der disse tjenestene omsettes på lik linje som epler, biler, osv. Et normalt marked innebærer blant annet privat finansiering – dvs. at brukerne fullt ut må betale den prisen markedet setter på pleie- og omsorgstjenestene. Privat finansiering kan for det første innebære at prisen blir så høy at noen (eller mange) ikke har råd til å kjøpe disse tjenestene og dermed faller utenfor. For det andre kan det oppstå en situasjon med sterkt differensiert tilbud ved at inntekt og formue er ulikt fordelt. Gitt at man ønsker å sikre et likt, universelt tilbud av sentrale velferdsgoder som pleie- og omsorgstjenester, vil det være behov for offentlig finansiering og et marked der prisen allokterer godene vil ikke være en aktuell løsning. Offentlig finansiering betyr imidlertid verken (i) at brukerne ikke kan velge mellom ulike tilbydere eller (ii) at det offentlige må stå for produksjonen av tjenestene.

Fritt brukervalg

Fritt brukervalg er en markedsløsning med (helt eller delvis) offentlig finansiering. Dette praktiseres f.eks. innenfor undervisningssektoren delvis på videregående nivå, men fullt ut på universitetsnivå. Innenfor pleie- og omsorgstjenestene vil dette bety at en bruker må kunne velge mellom ulike tilbydere av institusjoner eller hjemmetjenester. Med tanke på insentiver til å drive kostnadseffektivt bør dette fortrinnsvis være uavhengige aktører, men det kan tenkes mellomløsninger. Kommunene kan f.eks. la brukerne velge mellom ulike kommunalt drevne aldershjem. Det er noe merkelig at denne formen for konkurranseutsetting ikke benyttes. En mer bevisst bruk av slike ordninger kan trolig realisere gevinster.

Et argument mot en slik ordning knytter seg til kostnadsforhold som stordrifts- eller breddefordeler. Dersom det eksisterer stordriftsfordeler vil det være lønnsomt å la en eller et fåtall aktører produsere tjenestene. Dersom det eksisterer breddefordeler vil det lønne seg å integrere de ulike tjenestetilbudene. I slike situasjoner kan tilbudskonkurranse være mer gunstig.

Anbudskonkurranse

Anbudskonkurranse er den formen for konkurranseutsetting har vært benyttet. Kommunene auksjonerer ut retten til å drive pleie- og omsorgstjenester på vegne av kommunen innenfor et gitt område. Den som byr lavest pris for en gitt kvalitet eller høyest kvalitet for en gitt pris, får retten til å gjøre utføre tjenestene. Anbudskonkurranse har den virkning at om den utføres på en riktig måte, vil den mest effektive bedriften vinne konkurransen.

4.3 Organisering av kommunal tjenesteproduksjon og like konkurransevilkår

Anbudskonkurranse innebærer ofte at offentlige og private aktører konkurrerer om oppdraget. Det offentlige bør da som eier sørge for at konkurranse skjer på likeverdige forhold. Dette reiser krav til hvordan kommunen organiserer sin kommunale tjenesteproduksjon. Det er særlig tre forhold som er aktuelle ved konkurranseutsetting:

- utskillelse i eget rettssubjekt
- valg av selskapsform
- skjerming av egenproduksjon

Det er flere konkurransehensyn som taler for at kommunene bør skille tjenesteproduksjonen ut som et eget rettssubjekt. En slik utskilling vil redusere kommunens mulighet og insentiv til å krysssubsidiere egenproduksjon. Utskillelse vil også bidra til å frembringe kommunenes reelle kostnader ved tjenesteproduksjonen. I verken Asker eller Moss kommune deltok den kommunale etaten i anbudskonkurransen, slik at dette ikke var en aktuell problemstilling der. Tanken er imidlertid at de kommunale etatene i fremtiden skal delta i konkurransen.

Når kommunen har valgt å skille ut tjenesteproduksjonen i et eget rettssubjekt er spørsmålet hvilken selskapsform de bør velge. Konkurransehensyn tilsier at aksjeselskap vil være den beste formen. For det første vil da både offentlige og private aktører være underlagt de samme selskapslover. For det andre synes aksjeselskapsformen å hindre konkurransevridning som følge av ulik finansiell risiko mellom offentlige og private aktører.

Når det eksisterer et marked for pleie- og omsorgstjenester i den forstand at mange leverandører kan tilby disse tjenestene, er det viktig at kommunene ikke skjærer egenproduksjon mot konkurranse. Dette fordi man da ikke vet om kommunens midler kunne vært benyttet på en mer effektiv måte.

5 Konklusjon

Eldreomsorgen står foran store utfordringer både når det gjelder å få dekket dagens og fremtidens behov for slike tjenester, men også når det gjelder å utvikle og styrke tilbudet. Offentlig finansiering (eller tvungen privat forsikring) er trolig en forutsetning for å sikre en likt og universelt velferdstilbud av slike tjenester. Dette innebærer at den fullstendige markedsløsningen ikke er aktuell. Disse forhold reiser imidlertid krav om at kommunene innretter sin virksomhet så effektiv som mulig. Konkurranseutsetting kan i det henseende være et egnet virkemiddel. Anbudskonkurranse er så vidt forsøkt i noen få kommuner. Erfaringene er foreløpig få, men synes å være positiv. Det er imidlertid viktig at kommunene organiserer sin virksomhet på en måte som sikrer likeverdige konkurransevilkår når offentlige og private aktører konkurrerer. Nedenfor skisseres noen

mulige utfordringer for kommunene når det gjelder konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenesten for eldre.

- Svake markeder tilsier at kommuner bør begynne å konkurrere om oppdrag i hverandres kommuner. Det er ikke opplagt at konkurransen bør stå mellom private og den eksisterende kommunale aktøren.
- Alternative konkurranseformer som fritt brukervalg bør prøves ut i større grad. Det kan tenkes at dette vil gi gevinster.
- Kommunen bør være bevisst at kontrakter kan gi et svakere styringsverktøy en interne instruksjer og kontroll.
- Kommunene bør i utformingen av kontrakter være oppmerksom på at det kan påvirke konkurransesituasjonen.

SVERIGE

Lagar och regler

Vård av og omsorg om eldre personer og personer med funksionshinder regleras i socialtjenstlagen (SoL, 1980:620), hälso- og sjukvårdslagen (HSL, 1982:763) och i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, 1993:387) och är i huvudsak ett kommunalt ansvar.

Enligt socialtjenstlagen är kommunerna skyldiga att innrätta særskilda boendeformer för service och omvårdnad för eldre människor med behov av særskilt stöd. Kommunen får dock sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens oppgifter inom socialtjensten.⁹²

Definitioner av tjensten

Äldreomsorgen i Sverige är en heterogen tjenst och det är svært att dra klare gränser mellom de ulike verksamheterna. Under senere år har det skett en forskjutning i tjensteinnehållet från serviceoppgifter till personlig omvårdnad och ofta også avanserad sjukvård. Nedan følger den indelning som görs i den nationella statistiken. Statistiken tillåter ingen oppdelning mellom vård og omsorg om eldre og vård og omsorg om funksionshindrade, vilket innebær att statistikhenvisninger omfatter bægge omsorgsgrupperna.

Hemsjukvård – sjukvård i hemmet som utförs av kommunens vårdbitråden, undersköterskor, sjuksköterskor eller distriktsköterskor. Vården innebær kontinuerlig behandling og tilsyn som bedöms pågå under en längre tid. Social hemhjälp – stöd, service og omvårdnad i bostaden, (i det följande används termen hemtjenst). Særskilda boendeformer – benämning på boendeformer för service og omvårdnad og bostäder med særskild service som kommunerna enligt socialtjenstlagen är skyldiga att innrätta.

Ansvariga myndigheter

Det finns tre myndigheter som ansvarar för äldreomsorgen. Enligt socialtjenstlagen är det Socialstyrelsen som står för tilsynen över socialtjensten i riket. Kommunen har dock det ytterste ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd og den hjælp som de behöver. Socialnämnden i kommunen ansvarar för den löpande tilsynen. För att bedrive verksamhet i enskild regi krävs tillstånd av länsstyrelsen og om eventuelle

⁹² Detta gäller dock inte oppgifter som innefattar myndighetsutövning.

missförhållanden är av allvarlig art och inte åtgärdas kan länsstyrelserna förbjuda fortsatt verksamhet.

Marknadsstruktur

Marknaden

Mellan 1991 och 1993 fyrdubblades förekomsten av privat entreprenadverksamhet inom vård- och omsorgsområdet. Kommunerna hade tidigare i stor utsträckning drivit vård- och omsorgsverksamhet i egen regi och upphandlade främst tekniska tjänster. Orsaker till ökningen var dels politiska signaler att offentlig verksamhet i högre grad skulle utsättas för ett effektivitetstryck genom konkurrenslösningar, dels ädelreformen som medförde att kommunerna fick det samlade ansvaret för äldre- och funktionshindrade personer och dels kommunernas försämrade ekonomi.

Socialtjänstens kostnader motsvarar drygt hälften av kostnaderna för kommunernas totala verksamhet, exklusive affärsmässig verksamhet. Vård och omsorg om äldre och funktionshindrade är det område inom socialtjänsten som förbrukar de största kostnaderna, ca 77 miljarder 1996, vilket är en ökning med ca 13% jämfört med 1995.⁹³

Kostnaden per person med vårdinsats varierar relativt kraftigt mellan olika kommungrupper, men framförallt mellan enskilda kommuner.⁹⁴ Den genomsnittligt lägsta servicenivån⁹⁵ har kommungruppen storstäder. Servicenivån påverkas av en rad faktorer, åldersstrukturen i kommunen och därmed också omfattningen av behovet av vård och omsorg, den kommunala ekonomiska situationen generellt, bedömningsgrunder för biståndsbeslut, omfattningen av anhöriginnsatser samt politiska prioriteringar. Variationerna beror dessutom på att endast hälften av kommunerna har övertagit ansvaret för hemsjukvården i ordinärt boende från landstinget. Gemensamt för samtliga kommungrupper är dock att andelen hjälpta personer 80 år och äldre har minskat sedan 1994.

För företagens del är det den äldreomsorg som kommunen väljer att konkurrensutsätta, ofta genom ett anbuds förfarande, som utgör det område där privata företag har möjlighet att bedriva äldreomsorg med tillgång till offentlig finansiering. Detta område utgjordes således 1996 av maximalt ca 77 miljarder kronor, exklusive hjälptagaravgifter.

Till skillnad från en mer ordinär marknad är företagen i princip beroende av endast en kategori köpare, landets kommuner. Dessa köpare väljer att antingen producera tjänsten själva eller att köpa den externt. De ekonomiska ramarna för marknaden begränsas av politiska beslut och om tjänsten konkurrensutsätts möter de privata företagen ofta även konkurrens från kommunens egenregi-enheter. Det förekommer också att ett anbuds förfarande används för att få in externa aktörer som ett komplement och egenregi-enheterna ges i dessa fall inte möjlighet att lämna anbud.

Finansieringen

Äldreomsorgen finansieras med i huvudsak kommunala medel samt med stadsbidrag. En

⁹³ Jämförelsetal för socialtjänsten 1996, Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och Statistiska centralbyrån.

⁹⁴ ibid

⁹⁵ Mätt som andelen personer 80 år eller äldre i särskilt boende eller med hemhjälp och /eller hemsjukvård i ordinärt boende av samtliga 80 år eller äldre i kommunerna.

del av finansieringen står också brukarna för genom olika typer av egenavgifter, bl.a. betalas hyra för boendet i särskilda boendeformer. Avgifternas andel av kostnaderna för dessa verksamheter varierar mellan olika kommungrupper från ca 8% till ca 11%. Det råder stora olikheter mellan kommunernas avgiftssystem.

Aktörer på marknaden

Liksom inom många andra områden där kommunerna har ett huvudmannaskap har kommunerna samtidigt flera olika roller, såsom en av finansiärerna, beställare och producent. Dessa olika roller skapar särskilda problem som berörs under avsnittet om konkurrensneutralitet. Kommunala bolag förekom hösten 1993 i endast tre kommuner och är fortfarande ovanliga inom äldreomsorgen.

Enligt en kartläggning av äldreomsorgen som gjordes av tidningen Dagens Medicin i november 1997 fanns det ett tiotal större företag på marknaden för äldreomsorg i Sverige. På riksplenet dominerar Partena Care AB som tillsammans med sitt dotterbolag Partena Care Mälardalen hade en omsättning 1996 på 857 miljoner kronor. Partena ägs i huvudsak av franska Sodhexo Alliance. I företagets strategi ligger att etablera sig även i de övriga nordiska länderna. Efter Partena följer ett drygt halvt dussin medelstora företag med en omsättning på mellan 100 och 300 miljoner kronor. I den gruppen återfinns bl.a. HSB-ägda⁹⁶ GrannskapsService i Sverige AB, Nordvård, ISS Care Service AB, Medihem AB och Riksbyggen. En nykomling på marknaden är Bure vård och omsorg med en omsättning på ca 100 miljoner. Företaget ägs av Bure Hälsa och Sjukvård AB som är ett etablerat sjukvårdsföretag med en omsättning på ca 1 miljard kronor.

Företrädare för företagen är ganska överens om att marknaden kommer att utvecklas mot en uppdelning i stora rikstäckande företag och ett större antal små företag som endast driver ett ålderdomshem. Bland de mindre entreprenörerna finns även personalkooperativ och ideella organisationer som Stadsmissionen.

Företag	Omsättning 1996 i miljoner kronor	Årsanställda 1996
Partena Care AB	857	2 718
Nordvård	260 (1997)	820 (1997)
GrannskapsService	196	686
Riksbyggen	180-190	ca 500
Medihem AB	169	423
ISS Care Service AB	135	343
Curatus Senior AB	106	303
Bure vård och omsorg	76	108
Crebona omvårdnad AB	21	64

Källa: Dagens Medicin, tisdagen den 18 november 1997, nr 31

⁹⁶ HSB är en av Sveriges största kooperativa bostadsorganisationer.

Det finns två branschorganisationer för de privata vård- och omsorgsföretagen. Hela organiserar de större bolagen och Riksförbundet för enskild vård (Rev) organiserar de mindre företagen och stiftelser.

De äldre, som ju är de som ytterst konsumerar denna tjänst, får sägas vara en svag konsumentgrupp. De är beroende av den vård som erbjuds och är ofta för gamla och svaga för att kunna vara aktiva och välinformerade konsument. Pensionärernas riksorganisation (PRO) arbetar dock aktivt för att tillvarata de äldres intressen.

Konkurrenslösningar

Inom äldreomsorgen förekommer olika former av konkurrenslösningar, i vilka verksamheten konkurrensutsätts i olika hög grad. Den vanligaste konkurrenslösningen är upphandling i konkurrens med eller utan deltagande av kommunens egna enheter. Andra former av konkurrenslösningar är resultatenheter, beställar-utförarmodell (BUM) och olika former av kundvalssystem. Nedan följer en kort genomgång av dessa olika former.

Resultatenheter, definierade som avgränsade organisatoriska enheter inom förvaltningen med ansvar för personal, ekonomi och resultat, hade hösten 1993 införts i ca 50 procent av samtliga kommuner inom äldreomsorgen. I dag är denna siffra sannolikt högre. Det är vanligare med enskilt driven äldreomsorg i kommuner som har infört resultatenheter.

I BUM görs någon form av uppdelning av kommunens roll som beställare och producent inom den kommunala förvaltningen. Hösten 1993 hade en sådan organisationsform en begränsad utbredning inom kommunernas äldre- och handikappomsorg och fanns i 37 kommuner, vilket motsvarar ca 13% av samtliga kommuner. Omfattningen är förmodligen fortfarande begränsad.

Med kundvalssystem avses att det med biståndsbeslutet följer en fiktiv summa pengar till den enskilde, t.ex. utställd i form av en check vilken gäller som betalning vid anlitande av omsorgsgivare.⁹⁷ Kundvalssystemet enligt denna definition är en mycket marginell företeelse inom äldre- och handikappomsorgen.

Konkurrensutsättningens omfattning och geografisk fördelning

Det förekommer ingen nationell uppföljning som mäter huruvida verksamhet är konkurrensutsatt eller ej. Vad vi kan avläsa i den nationella statistiken är däremot om verksamheten drivs i kommunens egen eller i annans regi. Mycket talar för att vi kan anta att den enskilt drivna verksamheten varit konkurrensutsatt i någon form varför vi använder oss av enskild regiform som en hygglig approximation för konkurrensutsättning.

Enligt Kommunförbundets bedömning kan entreprenadernas andel av kommunernas sammanlagda bruttokostnader för äldreomsorgen år 1996 uppskattas till ca 7%, vilket i faktiska kostnader var ca 4 miljarder.⁹⁸ Det är dock stora skillnader i entreprenadverksamheternas andel av kommunernas kostnader. Hösten 1993 varierade

⁹⁷ Tjänster som omfattas är vanligen inom hemtjänsten såsom städning, inköp, tvätt, matdistribution, personlig omvårdnad och ledsagning.

⁹⁸ Hösten 1993 var denna siffra 2 miljarder, inklusive handikappomsorgen, vilket motsvarade ca 4% av kommunernas sammanlagda bruttokostnader för äldre- och handikappomsorgen. Enligt Kommunförbundet bedömdes kostnaderna för särskilt boende på entreprenad vara i storleksordningen ca 9% av den totala kostnaden på 77 miljarder för äldre- och handikappomsorgen 1996, respektive 4% för hemtjänst på entreprenad.

kostnadsandelen mellan mindre än 1% och 42%. Andelen var som regel högre i storstäder, förortskommuner samt stora och medelstora städer än i andra kommungrupper. Särskilda boendeformer saknades praktiskt taget helt i glesbygdskommuner och mindre kommuner. Med avseende på faktiska kostnader fanns de mest omfattande entreprenaderna i Stockholm. Andra kommuner med omfattande privata entreprenader var Helsingborg och Malmö.⁹⁹

Flertalet, ca 61%, av de kommuner som hösten 1993 anlidade privata entreprenörer anlidade dessa för verksamhet inom hemtjänsten. Vanligast förekommande var entreprenader avseende specifika tjänster som matdistribution och städning. Därefter vanligast, ca 50%, var att entreprenörer anlidades för verksamhet avseende särskilda boendeformer. Av de ca 133 000 äldre och funktionshindrade som bodde i särskilda boendeformer den 31 december 1996 bodde drygt 9% i enheter som drevs av enskilda vård- och omsorgsgivare, vilket innebär en ökning med en procentenhet jämfört med 1995. År 1994 var andelen ca 7%.

Under 1998 planerar Stockholms kommun att konkurrensutsätta äldreomsorg för ca 1,3 miljarder. Den totala kostnaden för verksamheten beräknas under 1998 bli ca 4 miljarder.¹⁰⁰

Effekter av konkurrensutsättning på kostnader och kvalitet

På uppdrag av Socialstyrelsen genomförde Spris 1996 en litteratursammanställning vars syfte var att belysa hur ökade inslag av entreprenadverksamhet inom äldreomsorgen har påverkat kvalitet och kostnadseffektivitet.¹⁰² Samtliga sex av de studier som innehåller kostnadsjämförelser visar att entreprenören driver en mer kostnadseffektiv verksamhet än den som drivs i kommunal regi. Ingen av studierna ser dock till eventuella långsiktiga effekter. Resultatet i en studie, där även andra kommunala verksamheter förutom äldreomsorg ingår, tyder dock på att skillnader i kostnader mellan entreprenad driven och kommunalt driven verksamhet avtar med tiden. Elva av studierna har gjort en kvalitetsbedömning av omsorgen utifrån vårdtagarnas perspektiv. Samtliga visar att entreprenören uppfyllt kommunens kvalitetskrav och två av dem visar att kvaliteten på vård och omsorg blivit bättre. Studierna visar att även hotet om konkurrensutsättning har inverkan på effektiviteten. Det begränsade antalet studier och studiernas skiftande kvalitet gör att det, enligt SPRI, är svårt att dra generella slutsatser. Litteraturstudien tyder dock på att entreprenader inom hemtjänst och särskilt boende kan vara kostnadseffektivt för kommunen, åtminstone på kort sikt, utan att kvaliteten försämras för den enskilde.

I en av de studier som ingår i Spris sammanställning genomfördes en jämförelse mellan ett ålderdomshem som drivs i offentlig regi och ett som drivs på entreprenad. Studien visar bland annat att personalkostnaden var högre vid det offentligt drivna ålderdomshemmet. Orsaken till detta var, förutom en högre personaltäthet, att personalen var äldre, vilket ger en högre lönekostnad. Den högre personaltätheten vid det offentligt drivna ålderdomshemmet motiveras av ett högre omvårdnadsbehov. Entreprenören hade ett flexibla bemanningssystem med färre heltidstjänster och kortare rapporteringstid

⁹⁹ SoS rapport 1994:24

¹⁰⁰ Dagens Medicin, Tisdagen den 18 november 1997, Nr 31

¹⁰¹ Hälso- och sjukvårdens utredningsinstitut (Spris) finansieras till lika delar av staten och sjukvårdshuvudmännen.

¹⁰² Äldreomsorg på entreprenad, SoS-rapport 1996:8

mellan passen, vilket bidrog till kostnadsskillnaden. I samband med upphandlingen minskades antalet anställda på kommunens ålderdomshem från 36 till 26. Under samma tidsperiod genomfördes dock allmänna besparingar varför hela personalneddragningen inte kan hänföras till påverkan från ett eventuellt hot om konkurrensutsättning.¹⁰³

I januari 1996 lade Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms Universitet fram en utvärdering av Stockholms stads konkurrensprogram. Utvärderingen omfattar ett flertal delprojekt, varav ett söker "...isolera vilken effekt konkurrensprogrammet kan ha haft på äldreomsorgens kvalitet". Studien bygger på jämförelser mellan anbudsupphandlade enheter och ännu inte anbudsupphandlade enheter inom Stockholms stads äldreomsorg, före och efter införandet av konkurrensprogrammet. Författaren menar att resultaten inte i sin helhet ger något belägg för att äldreomsorgens kvalitet skulle ha försämrats som ett resultat av konkurrensprogrammet.

En studie av Socialstyrelsen (1995:11) visar att ett ökat anlitanande av entreprenörer inom hemtjänsten inte gav den enskilde ökade möjligheter att välja utförare. Som regel hänvisades den enskilde antingen till en kommunal eller privat utförare snarare än valde själv. I de kommuner som infört s.k. kundvals-system framstod intresset bland de äldre för att utnyttja valmöjligheten som litet.

Vaxholms kommun, utanför Stockholm, införde 1993 ett checksystem inom äldreomsorgen. Det slopades emellertid redan under våren 1997 eftersom kommunen ansåg att det var en för liten andel, 10 av 100 äldre, som utnyttjade valmöjligheten. Många var också, enligt företrädare för kommunen, oförmögna att göra ett aktivt val. Nacka kommun, också beläget utanför Stockholm, planerar däremot att utvidga verksamheten med checksystemet.

Kommunernas egna uppföljnings- och utvärderingsdokument utgör, enligt en studie av Socialstyrelsen 1995, en otillräcklig grund för att dra några generella slutsatser om i vilken omfattning som kostnader och kvalitet påverkats av konkurrenslösningar inom äldreomsorgen.¹⁰⁴ Kraven på och intresset för kvalitetsmätningar och andra utvärderingar av kommunens egen verksamhet anses dock ha ökat till följd av att verksamhet har lagts ut på entreprenad, vilket också bekräftas av Kommunförbundet. Detta innebär en ökad kostnad för uppföljning i kommunerna men bör ändå ses som en positiv effekt av entreprenadlösningar.

Konkurrenspolitiska problemställningar inom äldreomsorgen

Konkurrensneutralitet

Ett genomgående problem vid konkurrens mellan offentliga och privata aktörer är att de grundläggande förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet skiljer sig åt. Genom reglerna för mervärdesskatt gäller att omsättning av vissa tjänster, bl.a. äldreomsorg, är undantagna från skatteplikt. Kommuner och landsting kompenseras därför av staten för den moms som ingår i kostnaderna för köp från externa leverantörer. Privata

¹⁰³ Ålderdomshem på entreprenad – en fallstudie, Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE) 1994:5

¹⁰⁴ SoS-rapport 1995:17, I denna rapport granskas hur kommuner med mer omfattande entreprenadverksamhet 1994 följde upp och utvärderade verksamheten. I drygt hälften av de 39 tillfrågade kommunerna fanns ingen dokumenterad uppföljning eller utvärdering. Bland de kommuner som hade tillgång till dokument av utvärderande karaktär, hade endast hälften tillgång till uppgifter om entreprenadverksamhetens ekonomiska utfall.

näringsidkare på berörda områden har inte motsvarande möjlighet. Eftersom kommunernas verksamhet ytterst garanteras av skattemedel har den kommunala verksamheten också en annan ekonomisk uthållighet än särskilt de små omsorgsföretagen. Svårigheten att på ett riktigt sätt fördela kostnaderna i den kommunala verksamheten kan också leda till snedvriden konkurrens vid anbudstävlingar genom att anbuden kanske egentligen inte är jämförbara. En annan skillnad är att kommunallagens lokaliseringsprincip medför att de kommunala egenregi-enheterna i princip inte får bedriva verksamhet utanför kommunens geografiska område.

Ett annat förhållande som skapar problem är att kommuner i vissa fall väljer att avbryta upphandlingen innan den slutförts. Det övergripande regelverket för offentlig upphandling, lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) förbjuder inte ett sådant förfarande. Avbrutna upphandlingar är i första hand ett trovärdighetsproblem men kan på sikt även få effekter på konkurrensen på marknaden. Om entreprenörerna blir osäkra om kommunen avser att fullfölja upphandlingen kommer deras vilja att lämna anbud att minska. På sikt kommer detta ytterst att minska kommunernas möjligheter att effektivisera verksamheten. Beroendet av den offentliga finansieringen och endast en kategori köpare gör också att osäkerhet om möjligheten att vinna nästa anbudsomgång kan befaras leda till underinvesteringar. Osäkerheten innebär också att det blir en fördel att vara stor eftersom sårbarheten minskas genom möjligheten att sprida eventuella förluster. Företrädare för företagen har också påpekat att utvecklingen går mot en uppdelning i stora rikstäckande företag och ett större antal små företag som endast driver ett ålderdomshem.

I de fall då kommunen har en egenregi-enhet som deltar i upphandlingen uppstår alltid frågan om konkurrensneutralitet. Ett av motiven till att lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende i samband med offentlig upphandling (LIU) infördes var just att komma åt den situation då den upphandlande enheten diskriminerar externa aktörer och väljer den egna enheten oavsett om den lämnat det bästa anbudet.

Offentlig upphandling och kvalitet

Flertalet studier pekar på att entreprenören har en, relativt kommunen, lika hög eller högre kvalitet i verksamheten. Kvalitetsmedvetandet har ökat i kommunens verksamhet och sannolikt har förekomsten av entreprenadverksamhet påskyndat denna utveckling.

Mot bakgrund av att flera branschföreträdare framhållit att det inte gått att pressa kostnaderna mer vid anbudsupphandling utan att kvaliteten skulle ha blivit lidande har kommuner övervägt att införa kvalitetskonkurrens. Denna innebär att beställaren i anbudsfrågan specificerar vad entreprenaden får kosta och företagets konkurrensmedel blir att till den givna kostnaden prestera högsta kvalitet.

En aspekt som Socialstyrelsen har påpekat är att eftersom ökade inslag av entreprenadlösningar leder till byte av entreprenörer finns det en risk att kontinuiteten i omsorgen äventyras. Detta kan innebära en kvalitetsförsämring då kontinuiteten, sett från ett hjälptagarperspektiv, är en högt värderad kvalitetsegenskap.¹⁰⁵

I den nationella handlingsplan för äldreomsorgen som regeringen presenterat under våren 1998 efterlyses bl.a. en ökad statlig styrning av äldreomsorgen för högre kvalitet.¹⁰⁶ Här

¹⁰⁵ SoS – rapport 1996:8

¹⁰⁶ Proposition 1997/98:113

påtalas dessutom att ett av äldreomsorgens allvarligaste problem är att det råder brist på medicinsk kompetens inom äldreomsorgen. Efter att brister uppmärksammats i medierna föreslås också ett tillägg till socialtjänstlagen. Förslaget innebär att var och en som är verksam inom omsorger om äldre- och funktionshindrade åläggs att anmäla eventuella missförhållanden till ansvarig myndighet. Det påpekas att detta bör gälla såväl inom kommunal som enskild verksamhet och innebär en skärpning av lagen.

Konkurrensverkets ärenden

Konkurrensverket får många klagomål på kommuners agerande i samband med upphandling av varor och tjänster. Relativt få har dock rört äldreomsorgen. I de klagomål som inkommit är det vanligt att entreprenören ifrågasätter kommunens val av anbudsgivare, vilket avspeglar det förhållandet att entreprenören ifrågasätter kommunens förmåga att skilja på sin roll som beställare och utförare. Konkurrensverket har också handlagt ärenden som berört förvärv mellan företag inom denna bransch.

I ett ärende¹⁰⁷ som rörde upphandling av hemtjänst klagade ett företag på att kommunen efter det att anbudsupphandlingen påbörjats infört nya bedömningskriterier vid val av anbudsgivare. Det nya kriteriet avsåg att andelen privata företag skulle begränsas i förhållande till kommunens egenregiverksamhet. Kommunen ansåg att konkurrensförhållandena annars kunde utvecklas menligt. Ärendet ledde till att Konkurrensverket med stöd av LIU ansökte hos Marknadsdomstolen att kommunen vid vite skulle förbjudas att i framtiden upprepa sitt agerande. Marknadsdomstolen förbjöd kommunen vid vite av fem miljoner kronor att i framtiden göra om samma sak eller att tillämpa beteenden som väsentligen överensstämmer med det angivna.

Sammanfattning

Avslutningsvis kan den konkurrensutsatta äldreomsorgen i Sverige kännetecknas av följande:

- en storstadsföreteelse
- en totalt sett begränsad andel konkurrensutsatt verksamhet
- en expansiv marknad
- en utveckling mot några få stora rikstäckande företag och ett större antal små
- upphandlingar fungerar hjälpligt
- checksystem är en marginell företeelse

¹⁰⁷ Konkurrensverkets ärende, dnr 1221/95

Vedlegg til kapittel 5

DANMARK

1 Konkurrencemyndighedens virkemidler

1.1 Direkte indgreb

Konkurrenceloven har to forbudsbestemmelser: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbud mod misbrug af dominerende stilling. Forbudsprincippet betyder, at sådanne aftaler og adfærd allerede i selve loven er gjort ulovlige.

Lovens to forbud gælder enhver form for erhvervsvirksomhed, uanset om den er offentlig eller privat. Derimod gælder lovens forbudsbestemmelser ikke for de erhvervsvirksomheders konkurrencebegrænsninger, som er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

Som hovedregel vil der derfor ikke være hjemmel til at gribe direkte ind og påbyde konkurrenceudsætning af offentlig virksomhed.

1.2 Indirekte virkemidler

Konkurrencerådet må derfor anvende andre og mere indirekte midler, hvis man ønsker, at de politiske beslutningstagere i højere grad skal konkurrenceudsætte offentlig reguleret virksomhed. Det kan bl.a. ske gennem konstruktiv information om konkurrence i relation til reguleringsmyndighederne.

Konkurrencerådet har gode muligheder for at påvirke de offentlige myndigheder gennem offentliggjorte henvendelser. Konkurrencestyrelsen kan skrive til den myndighed, der har fastsat konkurrencebegrænsningen og påpege skadelige virkninger for konkurrencen samt komme med forslag til at fremme konkurrencen. Myndigheden har pligt til at svare inden for 3 måneder. Både henvendelse og svar kan offentliggøres.

1.3 EU's konkurrenceregler

EU's konkurrenceregler findes i artiklerne 85 – 90. Reglerne er umiddelbart gældende i medlemslandene og gælder for samtlige erhvervssektorer¹⁰⁸. Også offentlig reguleret virksomhed er fuldt ud omfattet af forbudsbestemmelserne i artikel 85 – 86.

Artikel 90, stk. 1, er rettet mod medlemsstaterne og skal hindre, at medlemsstaterne lovgiver på en måde, hvorved en virksomhed, som fx er blevet tildelt eneret, ved den blotte udøvelse af den eneret, den er tillagt, uværgeligt vil komme til at misbruge sin dominerende stilling.

Artikel 90, stk. 2, er rettet mod virksomheder, ”der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk karakter”. Disse virksomheder er som

¹⁰⁸ Der er dog særlige regler for transport- og landbrugssektoren

udgangspunkt underkastet konkurrencereglerne i art. 85 – 86, medmindre anvendelsen heraf faktisk eller retligt vil hindre disse virksomheder i opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem.

Inden for konkurrencepolitikken har medlemsstaterne og Kommissionen forskellige opgaver. Kommissionen er kun tillagt kompetence til at anvende Fællesskabets regler, og medlemsstaterne anvender kun deres nationale lovgivning, men deltager også i anvendelsen af Traktatens artikel 85 – 86.

I praksis kan EU's konkurrencemyndighed og medlemstaternes konkurrencemyndighed understøtte hinanden i konkurrencesager. Et eksempel herpå er vist nedenfor i eksemplet om sagen "Helsingør-Helsingborg overfarten".

I forbindelse med EU's konkurrenceregler er også statsstøttere reglerne i EF-traktatens art. 92-94 af stor betydning. Statsstøttere reglerne indebærer, at der som udgangspunkt ikke uden Kommissionens forudgående godkendelse må gives offentlig støtte, som begunstiger visse virksomheder eller produktioner, hvis støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene samt påvirker samhandelen mellem medlemslandene.

Statsstøttebegrebet er meget vidt og omfatter ikke bare direkte økonomisk støtte udbetalt til virksomhederne men også skattebegunstigelser – f.eks. afgiftsfritagelser - samt garantier og forsikringer. Det er Kommissionen og EF-domstolen, der afgør, om en given foranstaltning udgør statsstøtte.

Når statsstøttere reglerne har stor betydning for sikring af lige konkurrencevilkår skyldes det, at i takt med at den internationale handel stiger, og der indgås aftaler om begrænsning af tekniske handelshindringer, bliver statsstøtte et af de få tilbageværende midler regeringerne kan benytte, når de ønsker at beskytte deres industrier mod grænseoverskridende handel.

2 Overordnede problemstillinger ved konkurrenceudsætning

To overordnede problemstillinger

En succesfuld konkurrenceudsætning af offentlig virksomhed kræver diskussion af følgende to overordnede problemstillinger:

Hvordan får konkurrencemyndigheden øget tempoet i processen? Der er jo ingen tvivl om, at det på mange områder slet ikke foregår en konkurrenceudsættelse, eller også at den går meget langsomt. Konkurrencerådet kan ikke gå direkte ind og påbyde konkurrenceudsættelse. Derfor må der findes på andre konkurrencepolitiske virkemidler.

Hvilke metoder for konkurrenceudsættelse bør anvendes, hvor der igangsættes konkurrenceudsættelse? Ofte vil det ikke umiddelbart være muligt at overlade den tidligere offentlige produktion fuldt og helt til markedskræfterne. Det vil derfor være nødvendigt at anvende "næst bedste" løsninger – men hvilke?

Svarene på de to spørgsmål kan umuligt være endelige og entydige, men vil i høj grad afhænge af en række konkrete forhold. Det vil først og fremmest afhænge af de politisk fastsatte hensyn, som angiveligt er årsagen til, at produktionen af varerne eller ydelserne foregår i offentligt regi.

Konkurrencen og andre samfundsmæssige hensyn

Offentlig virksomhed vil være begrundet i varetagelse af en række samfundsmæssige hensyn, som ud fra en overordnet betragtning er vigtigere end hensynet til konkurrence. Det kan være hensyn til sociale forhold, sundhed, miljø, forsyningssikkerhed, forbrugersikkerhed etc. Ud fra en konkurrenceretlig betragtning er disse hensyn barrierer mod konkurrence, som bør overvindes. Men det er afgørende vigtigt, at konkurrencemyndigheden analyserer disse hensyn og inddrager dem i ”konkurrenceløsningen”. Mange gange vil disse hensyn kunne tilgodeses samtidig med, at konkurrencen ikke hindres.

Ud over den række af objektive hensyn som hensyn til miljø, sikkerhed etc., kan der være nogle mere subjektive politisk/ideologiske hensyn bag den offentlige produktion, som især vil vise sig, når en konkurrenceudsættelse kommer på dagsordenen. I arbejdet med at øge konkurrenceudsættelsen af offentlig produktion, er det vigtigt, at konkurrencemyndigheden erkender den politiske/ideologiske betydning, som omgærder offentlig produktion af visse ydelse eller varer. Som eksempel herpå kan nævnes konkurrenceudsætning inden for sundheds- og socialområdet. Det er åbenbart, at der her er tale om så politisk følsomme områder, at det i sig selv udgør måske den mest afgørende barriere for konkurrenceudsætning.

Endvidere kan den offentlige virksomheds samfundsøkonomiske betydning og produktionens kompleksitet være en barriere for konkurrenceudsætning. Som eksempel kan peges på de offentlige forsyningsmonopoler, hvor infrastrukturen har karakter af naturligt monopol. Sådanne forsyningsmonopoler, fx energiforsyning, tele og jernbaner, har stor økonomisk tyngde og teknisk kompleksitet i forhold til fx renovation

3 Hvordan får konkurrencemyndigheden øget tempoet i processen?

Konkurrencerådet har som hovedregel ikke hjemmel til at påbyde konkurrenceudsætning af offentlig virksomhed. Konkurrencemyndighedens initiativer må derfor følge andre veje end påbud, nemlig gennem oplysning, argumentation og tilskyndelse.

Konkurrencemyndigheden succes vil først og fremmest afhænge af, om man er i stand til at anvise metoder for konkurrenceudsætning, som ikke tilsidesætter de samfundsmæssige hensyn, som ønskes tilgodeset.

Samtidig må konkurrencemyndigheden kunne ”aflæse” de politisk/ideologiske problemstillinger, og konkurrencemyndigheden må være i stand til at anvise effektive løsninger for konkurrenceudsættelse af offentlige forsyningsmonopoler, som ofte vil være teknisk komplekse og samfundsøkonomisk betydningsfulde virksomheder, som indeholder elementer af ”naturlige monopoler”.

Efter konkurrenceloven kan Konkurrencerådet bruge instrumentet ”offentlig henvendelser”, hvis der foreligger en konkurrencebegrænsning som følge af offentlig regulering. Konkurrencerådet kan fremlægge forslag til at øge konkurrencen, og dette ”instrument” anvendes offensivt.¹⁰⁹ I henvendelserne præsenteres afbalancerede forslag til konkurrenceudsættelse, som sikrer, at velbegrundede samfundsmæssige hensyn ikke tilsidesættes gennem konkurrenceudsætningen.

¹⁰⁹ Den tidligere konkurrencelov havde en tilsvarende bestemmelse, og den følgende argumentation bygger på erfaringer fra under den tidligere konkurrencelov.

De offentliggjorte henvendelser har haft vidtgående konsekvenser. I flere tilfælde er der, som en direkte følge af Konkurrencerådets anvisninger, sket ændringer i de offentlige myndigheders praksis til fordel for konkurrence og effektivitet. Dertil kommer, at Konkurrencerådets henvendelser og udtalelser har påvirket lovgivningen indirekte ved at skabe debat omkring den offentlige sektors økonomiske effektivitet og konkurrenceretlige forhold i det hele taget.

Sideløbende med de offentlige henvendelser søger konkurrencemyndigheden at påvirke til mere konkurrence og effektivitet inden for offentlig virksomhed gennem brancheundersøgelser o.l.

4 Metoder for konkurrenceudsætning af offentlig virksomhed

Det er konkurrencemyndighedens udgangspunkt, at den offentlig virksomhed så vidt muligt bør konkurrenceudsættes.

Dette kan ikke altid lade sig gøre ved offentlige forsyningsmonopoler, fordi de ofte er ”naturlige monopoler”. Det betyder, at de nødvendige investeringer og faste omkostninger er så store, at der for en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse kun bør være én udbyder på området. En situation med flere aktører og konkurrence er derfor ikke en samfundsmæssig acceptabel løsning. I stedet må der gennemføres en passende prisregulering.

Derimod er der intet i vejen for at konkurrenceudsætte den del af det offentlige forsyningsmonopol, som vedrører driften. Fx selve jernbanedriften, transport og salg af energi samt salg af teletjenester. Disse tjenester og ydelser kan i princippet konkurrenceudsættes som anden offentlig produktion af varer og tjenesteydelser.

Umiddelbart kan den offentlige virksomhed (som ikke er naturlige monopoler) konkurrenceudsættes på to måder:

- gennem fri adgang til markedet hvor såvel offentlig som privat virksomhed kan konkurrere. Denne metode benævnes ofte som liberalisering eller deregulering. Liberalisering/deregulering vil, afhængig af den offentlige virksomheds karakter, ofte i en overgang nødvendiggøre stærk regulering for at sikre den ønskede konkurrence. Metoden har som forudsætning, at der er tale om en vare/ydelse, som kan sælges på kommercielle vilkår.
- Gennem udbud af retten til at levere varen eller tjenesteydelsen. Konkurrenceudsætning gennem udbud er en efterhånden meget udbredt metode. Den indeholder potentielle konkurrenceproblemer, men hvis instrumentet anvendes i ”konkurrencens ånd” og tilpasses de konkrete opgaver, kan udbud gøres til et virkningsfuldt konkurrenceinstrument. Konkurrenceudsætning gennem udbud er en velegnet metode i de tilfælde, hvor produktionen af ydelsen eller varen er afhængig af offentlig støtte.

5 Potentielle konkurrenceproblemer ved konkurrenceudsætning gennem fri adgang til markedet

Afgivelse af eneret

Det offentlige kan søge at fastholde et offentligt legalt monopol med henvisning til varetagelse af en række samfundsmæssige hensyn.

Konkurrencerådet har ikke hjemmel til at påbyde fri adgang til markedet efter konkurrenceloven. Konkurrencestyrelsen kan påvirke ved – fx gennem de offentlige henvendelser - at skabe debat om urimelige konkurrencesituationer på grund af offentlig regulering. Her kan nævnes et eksempel, hvor Konkurrencestyrelsen i et samspil med EU Kommissionen bevirkede, at staten måtte give en privat virksomhed adgang til Helsingør havn.

DSB ejede og benyttede selv de eneste havnefaciliteter i Helsingør, der kunne benyttes til overførsel af kørende trafik i Helsingør. DSB havde i samarbejde med det svenske SLF (SweFerry AB) etableret driftsselskabet Scandlines, der alene stod for overfarten. Efter klager fra vognmænd og rederier rettede Konkurrencerådet henvendelse til trafikministeren og DSB med anbefaling af, at der blev åbnet mulighed for konkurrence på overfarten ved at tillade andre selskaber at drive færgefart på ruten.

Konkurrencerådets henvendelse og den offentlige debat i den forbindelse bevirkede, at EU Kommissionen tog sagen op i henhold til Traktatens Artikel 90, og sagen endte med, at trafikministeren åbnede op for konkurrence på ruten.

Fastholdelse af dominans

I nogle situationer vil den tidligere offentlige monopolvirksomhed bevare en så stærk stilling på det fuldt konkurrenceudsatte (liberaliserede) marked, at nye virksomheder har meget svært ved at trænge ind på markedet. Herved kan markedet blive ”lukket” med begrænset eller ingen konkurrence.

Problemstillingen er ikke anderledes end på andre markeder med dominerende private virksomheder, og konkurrencelovens beføjelser er dækkende. Efter konkurrenceloven er det forbudt for virksomheden at udnytte sin dominerende stilling, og Konkurrencerådet kan gribe ind med påbud. Fx ved at ophæve konkurrencebegrænsende aftaler og forretningsbetingelser.

Den tidligere offentlige virksomhed kan fastholde og evt. udbygge sin dominans gennem opkøb eller fusioner. En sådan adfærd vil være potentielt skadelig for konkurrencen og i direkte modstrid med intentionerne bag konkurrenceudsætningen af den offentlige virksomhed. Konkurrenceloven indeholder ikke fusionskontrol, så Konkurrencerådet har ingen muligheder for at forhindre koncentrationen.

Konkurrenceforvridning/krydssubsidiering

Endelig kan peges på problemet, hvor der i forbindelse med konkurrenceudsættelse opstår fare for offentlig konkurrenceforvridning. Når offentlig og privat virksomhed kommer i en konkurrencesituation, er det vigtigt, at den del af den offentlige virksomhed, som er aktør på konkurrencemarkedet, adskilles fra den øvrige del af den offentlige virksomhed/forvaltning. Den optimale løsning er en selskabsmæssig adskillelse, hvor den konkurrenceudsatte offentlige virksomhed følger reglerne for private aktieselskaber.

Den næstbedste løsning er en regnskabsmæssig adskillelse af en sådan karakter, at det udelukker krydssubsidiering.

Det kan nævnes, at Kommissionen har fremsat forslag til ændring af et direktiv om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemslandene og disses offentlige virksomheder. De planlagte ændringer skal hovedsagelig sikre regnskabsmæssig adskillelse mellem på den ene side transaktioner af almindelig økonomisk interesse, jf. art. 90, stk. 2, eller som er omfattet af eksklusive rettigheder og på den anden side tjenesteydelser, der udføres på konkurrencevilkår. Denne adskillelse skal medvirke til at fremhæve eventuel krydssubsidiering mellem de to former for aktiviteter. Kommissionen får derved lettere ved at identificere eventuelle overtrædelser af statsstøttereglerne. Direktivet forventes vedtaget i løbet af 1998.

Offentlige virksomheder, som går ud på markedet, er omfattet af konkurrenceloven. Konkurrenceloven giver ikke hjemmel til at påbyde en selskabsopsplitning eller en regnskabsmæssig adskillelse. Såfremt konkurrencebegrænsningen (krydssubsidieringen) er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, kan Konkurrencerådet ikke gribe ind med forbud. Hvis der ikke er tale om en sådan offentlig regulering, kan Konkurrencerådet i princippet gribe ind med påbud, hvis der kan påvises misbrug af dominerende stilling. I praksis kan dette dog blive vanskeligt.

6 Potentielle konkurrenceproblemer ved udbud

Væsentlige problemer

Ikke så sjældent har de offentlige virksomheder, som hidtil har stået for opgaven, ret til at byde på de udbudte opgaver i konkurrence med private virksomheder. Heri ligger et potentielt problem.

Ud fra et konkurrence synspunkt, er det i princippet ligegyldigt, om det er en privat eller offentlig virksomhed, som vinder licitationen. Og det kan kun være en konkurrencemæssig fordel, at alle relevante aktører får en mulighed for at deltage i licitationen. Men myndigheden har en betænkelig dobbeltrolle, som ved en licitation kan føre til, at myndighedens egen virksomhed får en bedre behandling end den private virksomhed. Dobbeltrolle består i, at myndigheden samtidig med at eje den virksomhed, som byder på opgaven, dels udformer og fører tilsyn med overholdelse af de opgaver, som virksomhederne byder på.

Der må derfor ske en klar adskillelse af myndighedens rolle som myndighed og som erhvervsvirksomhed. Det må derfor som minimum sikres, at myndighedens driftsafdeling fører et selvstændigt regnskab helt adskilt fra det øvrige regnskab, og opgjort efter årsregnskabslovens bestemmelser.

Endvidere kan peges på potentielle konkurrenceproblemer, hvis myndigheden udbydes for store enheder i én licitation. Derved mindskes konkurrencen på længere sigt, idet de tabende virksomheder ikke formår at blive i markedet og vente på en ny stor licitation om en 3 – 5 år. Man risikerer med denne metode relativt hurtigt at ende op med et mindre antal dominerende virksomheder. Heri ligger en potentiel fare for at erstatte det tidligere offentlige monopol med et privat monopol.

En løsning kan være at udbyde opgaven i mindre enheder. Det giver mulighed for en

fortsat konkurrence mellem mange virksomheder, idet virksomheder, som taber én licitation, ikke mister alt, men har mulighed for at komme tilbage og vinde nye licitationer.

Licitationsens varighed kan også blive et problem for konkurrencen. Hvis perioden er meget lang, mister man let de dynamiske fordele ved licitationsformen.

Konkurrencerådets virkemidler ved løsning af problemerne

Generelt har Konkurrencerådet ingen hjemmel til at bestemme de udbudsbetingelser, som den offentlige udbyder anvender.

Det gælder således, at selv om det er åbenbart, at en kommunes valg af virksomhed (fordi det var det billigste og mest effektive tilbud) fører til, at den valgte virksomhed opnår dominans, kan Konkurrencerådet ikke kræve, at kommunen ændrer sit valg, eller opstiller betingelser, som modvirker dominansen. Konkurrencerådet kan dog gå ind efterfølgende, hvis udbudsforretningen fører til misbrug af dominerende stilling.

Konkurrencerådet har heller ikke hjemmel til at påbyde, at udbudet ikke må resultere i en eksklusiv aftale med kun én leverandør for at imødegå dominansproblemer.

Konkurrencerådet ville kunne anvende instrumentet ”offentlig henvendelse”, hvis ovennævnte konkurrenceproblemer opstod. Indtil nu har der ikke været behov for sådanne offentlige henvendelser.

Konkurrencerådet har i flere tilfælde udsendt retningslinier om god ”konkurrenceskik”, bl.a. på udbudsområdet. Her har Konkurrencerådet bl.a. præciseret, at kontraktperioden ikke bør være længere end 3 – 5 år, hvorefter opgaven på ny bør udbydes. Det er som sagt retningslinier, som de offentlige myndigheder kan følge eller lade være, men deres blotte eksistens har erfaringsmæssigt en ikke ubetydelig virkning på de offentlige myndigheder. Hvis sådanne retningslinier er velbegrundede og bliver kendte, bliver de let det ”officielle” udgangspunkt. Hvis myndighederne vælger at fravige dette, bliver de derfor tvunget til at have stærke argumenter herfor.

7 Forslag til forbedringer af konkurrencemyndighedens virkemidler

Konkurrenceloven kan ikke forebygge konkurrenceproblemer

Den danske konkurrencelov er (i lighed med forholdene i andre lande) ikke proaktiv og fremadrettet på samme måde som sektorspecifik lovgivning, der direkte kan påtvinge markedet konkurrence. Loven giver således kun i ringe omfang mulighed for, at konkurrencemyndigheden direkte kan fremtvinge konkurrence. Konkurrencerådet kan fx kun i beskedent omfang kræve fri adgang¹¹⁰ til et markedsområde, selv om det er åbenbart, at manglende adgang vil kunne medføre dominans og misbrug af dominerende stilling. Konkurrencerådet kan heller ikke kræve, at offentlige myndigheder skal udsætte deres in-house produktion for konkurrence eller kræve, at udbudsmateriale udarbejdes under særlig hensyntagen til konkurrencen på langt sigt.

¹¹⁰ Mulighed for at give tredjepartsadgang under særlige omstændigheder.

Konkurrenceloven kan forhindre eller fjerne konkurrenceproblemer – den er reaktiv
Konkurrenceloven er først og fremmest indrettet til at forhindre eller fjerne opståede konkurrenceproblemer. Konkurrenceloven er reaktiv Dvs. konkurrencemyndigheden griber først ind med forbud, når der konstateres et misbrug af dominerende stilling. Risikoen for indgreb kan naturligvis afskrække offentlige virksomheder fra at misbruge sin markedsstilling. Derved får konkurrencelovgivningen et vist forebyggende effekt. Men graden af denne forebyggende effekt afhænger af, hvor præcist og effektivt konkurrencemyndighederne er i stand til at administrere spillerummet for eventuelle misbrug.

Forbudet mod misbrug af dominerende stilling gælder al erhvervsvirksomhed – såvel offentlig som privat. Dvs. hvis den offentlige virksomhed misbruger sin dominans til at hindre konkurrence fra private eller andre offentlige virksomheder, kan Konkurrencerådet gribe ind med forbud.

Men som vist, vil der som hovedregel ikke være hjemmel til at gribe direkte ind og påbyde konkurrenceudsætning af offentlig virksomhed. Det skyldes, at konkurrencelovens forbudsregel ikke gælder, når konkurrencebegrænsningen skyldes offentlig regulering.

Den manglende mulighed for at forebygge og helbrede konkurrenceproblemer gennem påbud er en væsentlig begrænsning for konkurrencemyndighedens arbejde med at konkurrenceudsætte offentlig virksomhed.

De indirekte virkemidler - dvs. først og fremmest offentlige henvendelser, men også udsendelse af retningslinier, foredrag etc. - skal imidlertid ikke undervurderes. Som vist, kan disse virkemidler have en betydelig påvirkningskraft ikke mindst på lidt længere sigt.

Der er dog ingen tvivl om, at der er et betydeligt potentiale for konkurrenceudsættelse, som der må gøres noget ved. På kort sigt er der næppe muligt at få indført nye konkurrenceregler, som kan ”gennemtvinge” konkurrenceudsættelse af offentlig virksomhed. Konkurrencemyndighederne må derfor gå andre veje og søge at udnytte de eksisterende muligheder meget bedre. Følgende initiativer kan understøtte de gældende konkurrenceregler:

1. Forbedre samarbejdet med EU's konkurrencemyndigheder. Med forbudsreglerne i Traktatens art. 85 – 86 kombineret med art. 90 kan EU's konkurrencemyndighed gennemtvinge konkurrenceudsættelse, hvor der er en fællesskabsdimension. Den nationale konkurrencemyndighed kan i den forbindelse være mere udfarende over for Kommissionen, og der kan etableres regelmæssige ”konkurrencemøder”, hvor der udveksles konkurrenceretlige problemstillinger.
2. På statsstøtteområdet er det vigtigt, at Kommissionen har mulighed for at føre en effektiv kontrol – herunder at der kan gribes hurtigt ind over for konkurrenceforvridende støtte. Kommissionens muligheder for at føre en effektiv kontrol forudsætter blandt andet, at der er en høj grad af gennemsigtighed om, hvad der ydes i statsstøtte og at og konkurrerende virksomheder har gode klagemuligheder.
3. De nationale konkurrencemyndigheder bør derfor gå foran i arbejdet for at sikre gennemsigtigheden, om hvad der ydes i statsstøtte. Desuden kunne det overvejes at

lade de nationale konkurrencemyndigheder understøtte hinanden i bestræbelserne på et undgå konkurrenceforvridende statsstøtte de nordiske lande imellem. Dette kunne ske ved at lade konkurrencemyndighederne tage sager op af egen drift og behandle klager over formodede overtrædelser af statsstøttere reglerne med henblik på at bringe eventuelle overtrædelser til ophør landene imellem.

4. En mere målbevidst påvirkning af de respektive nationale sektormyndigheder. Et middel kunne være at opbygge et stærkt beredskab, så konkurrencemyndigheden dels kan påvirke sektorlovgivningen, dels rådgive og komme med forslag til sektormyndigheden. Herved får konkurrencemyndigheden initiativet og kan påvirke den politiske dagsorden.
5. Konkurrencemyndigheden tager initiativ til et projektsamarbejde med enkelte eller flere kommuner. Formålet skulle være sammen at analysere muligheder for konkurrenceudsætning af udvalgt kommunal produktion.
6. Et nordisk samarbejdsprojekt om benchmarking af offentlig produktion. Man kunne udvælge nogle centrale områder, udvikle metoder for benchmarking og foretage en nordisk benchmarking. Formålet skulle være at kunne påvise at konkurrenceudsætning giver positive virkninger. Formålet med at gøre det i nordisk regi er, at vi på mange måder er ens, hvorfor et positivt resultat vil få større politisk gennemslagskraft.

FINLAND

1 Instrumenten

Konkurrenslagstiftningen

På de konkurrensbegränsningar som offentligt ägda företag eller offentliga organ får tillstånd i sin näringsverksamhet tillämpas konkurrenslagen enligt samma principer som på de begränsningar som förekommer bland näringsidkare i allmänhet. På det praktiska planet har konkurrensmyndigheterna, med stöd av 7 § konkurrenslagen, tagit ställning till flera fall av missbruk av dominerande marknadsställning, som företagits av naturliga monopol som t.ex. gas-, el- och vattenverk.

I Finlands konkurrenslagstiftning är begreppet näringsidkare tänkt att gälla med bred tolkning; en näringsidkare är en fysisk person eller en privat eller offentlig juridisk person, som yrkesmässigt tillverkar, köper eller säljer nyttigheter. Det förutsätts inte ens att näringsverksamheten bedrivs i syfte att få ekonomisk vinst, låt vara att dess syfte i allmänhet är kommersiellt, med ett mått av ekonomisk risktagning. Det kommersiella syftet visar sig vanligen så att nyttigheten säljs mot vederlag. I beredningen till konkurrenslagen har det konstaterats att redan det, att ett offentligt samfund kan anförtro en viss verksamhet till en privat näringsidkare eller att privata näringsidkare också idkar verksamheten ifråga, normalt skall anses vara ett tecken på att konkurrenslagen också bör tillämpas på motsvarande verksamhet när den bedrivs av ett offentligt samfund. Däremot

kan sådana lagstadgade offentliga funktioner som socialvård eller skolväsen, fortfarande enligt beredningen till konkurrenslagen, inte anses vara näringsidkande.

Om dock den konkurrensbegränsning som offentliga organ bedrivit inte har direkt beröring med den egentliga näringsverksamheten, utan t.ex. beror på reglementering av ett område med stöd i lagen eller andra normer, kan konkurrenslagen inte tillämpas, och konkurrensmyndigheterna har då inga möjligheter att avskaffa begränsningarna med hänvisning till konkurrenslagen.

Trots att Konkurrensverket inte med stöd av konkurrenslagen direkt kan avskaffa de konkurrensbegränsningar som beror på offentlig reglementering, har Konkurrensverket utvärderat de skadliga verkningarna av dessa begränsningar i princip på samma sätt som om det vore fråga om negativa effekter av åtgärder som företas av näringsidkare. Därmed har Konkurrensverket i sina förslag och utlåtanden som gäller konkurrensbegränsningarna av den offentliga makten granskat dessa begränsningar med stöd av den generalklausul som uttalas i 9 § konkurrenslagen. Enligt denna klausul anses konkurrensbegränsningar ha skadliga verkningar, om de minskar näringslivets effektivitet eller om de hindrar eller försvårar andras näringsverksamhet. Verket har med stöd av 9 § konkurrensbegränsningslagen också bedrivit förhandlingar i syfte att eliminera de skadliga verkningarna av konstaterade konkurrensbegränsningar.

Enligt 2 § lagen om Konkurrensverket (711/88) hör det till Konkurrensverkets uppgifter att komma med *initiativ* som syftar till en upplösning av konkurrensbegränsande stadgar och bestämmelser. I 1 § förordningen om Konkurrensverket sägs det att konkurrensverkets uppgift bl.a. är att *följa med beredningen av stadganden* som har att göra med näringslivet, och därvid inkomma med *utlåtanden* i frågor som berör konkurrens, likaså att ställa *förslag* som syftar till att främja konkurrensen och att verka för upplösning av stadgar och bestämmelser som har konkurrensbegränsande verkan.

Verkets i lag bestämda rätt att komma med utlåtanden har sedermera betonats i instruktioner av statsrådet. Statsrådets kansli sände redan den 15 december 1989 ministerierna en instruktion om hur konkurrenssynpunkterna bör beaktas i lagberedningen. I instruktionen uppmärksammade man ett åtgärdsprogram, där det betonades att nya stadganden inte får innehålla konkurrensbegränsande bestämmelser. I instruktionen uppmanades ministerierna inbegära utlåtande av Konkurrensverket innan de ger stadganden och bestämmelser som kan vara konkurrensbegränsande. Senare har ministerierna också fått påminnelser om att instruktionen gäller.

En reform av Finlands konkurrenslag träder i kraft 1.10.1998. I den förnyade lagen ingår bestämmelser om övervakning av företagsköp. Övriga betydande reformer gäller intyg om icke-ingripande besked och om konkurrensbegränsningar av mindre betydelse. Ny stadganden om offentliga konkurrensbegränsningar ingår inte i lagen. Arbetsgruppen som

haft hand om beredningen av lagreformen har konstaterat, att konkurrensbegränsningarna som det offentliga får till stånd med sina åtgärder och deras skadliga effekter kan förhindras genom att konkurrenssynpunkterna bättre beaktas i beredningen av lagstiftning och i förvaltningsbeslut.

Lagen om offentlig upphandling

De finländska upphandlingsenheterna iakttar de regler som EU och WTO ställt upp om upphandling. EU-reglerna om upphandling och WTOs GPA-avtal gäller endast anskaffningar för ett bestämt tröskelvärde eller högre. Finlands lagstiftning om offentlig upphandling förpliktar upphandlingsenheterna att konkurrensutsätta anskaffningar också under tröskelvärdet. Lagen om offentlig upphandling (1505/92) trädde i kraft 1.1.1994 som en del av EES-avtalet. Lagens viktigaste syfte var att uppfylla de förpliktelser som EES-avtalet, senare EG-avtalet, medförde och att få till stånd större konkurrens kring offentlig upphandling. I lagen uttrycks de allmänna principerna om fri konkurrens och jämlik behandling i samband med upphandling, och där finns också anvisningar om förfarandet vid ändringssökning.

Ärendena som gäller offentlig upphandling sorterar under handels- och industriministeriet. Konkurrensverket har inga uppgifter i anslutning till lagens omsättning i praktiken. Tvister i anledning av offentlig upphandling behandlas av konkurrensrådet, som är en instans av domstolskaraktär. Konkurrensrådet kan bl.a. ålägga att ett kommunalt upphandlingsbeslut upphävs eller ändras.

Lagen om offentlig upphandling förnyades i början av år 1998. Under beredningen av reformen diskuterades det om särskilt kommunernas konkurrensutsättningskyldighet borde vidgas så, att det arbete som kommunerna utför på egen hand jämföras med upphandling. Konkurrensutsättningsplikten utvidgades till att omfatta sådana kommunala byggprojekt vilkas entreprenadsumma är minst 5 miljoner FIM och för vilka statsstöd beviljas. Likaså förbättrades ställningen för de företagare som gått med i offerttävlan, i och med att rätten att överklaga besluten vidgades.

2 Konkurrenspolitiska problem i samband med konkurrensutsättningen av offentlig verksamhet

Avsaknaden av marknadsmässiga betingelser

När konkurrenspolitiken ses i ett vidare perspektiv framträder vid sidan av de traditionella antitrustfrågorna de problem som hänger samman med avsaknaden av marknadsmässighet såväl på efterfråge- som på utbudssidan av offentligt finansierade tjänster.

I den offentliga debatten har man i allt högre grad uppmärksammat behovet av en differentiering av utbudet av offentligt finansierade tjänster, så att också privata aktörer ges bättre möjligheter att verka på den marknad som gäller dessa tjänster. Några juridiska

hinder för att på fri konkurrens baserade produktionsalternativ används föreligger inte just längre. Skyldigheten att tillhandahålla de här tjänsterna ligger hos kommunen, men den som producerar dem kan vara en annan, offentlig eller privat producent. De arbetsuppgifter som tillkommer de kommunala myndigheterna måste kommunens myndigheter själva sköta. Enligt kommunallagen¹¹¹ :

Kommunen sköter sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan kommunen också beställa av andra tjänsteproducenter.

Stadganden av motsvarande innehåll ingår också t.ex. i lagarna om avfallshantering eller om social- och hälsovårdstjänster.

Lagstiftningen om offentlig upphandling har i betydande mån ökat konkurrensutsättningen, t.ex. när det gäller kommunala anskaffningar. Det har dock inte behövt innebära att kommunernas egen verksamhet öppnats för konkurrens.

I och med att det inte längre föreligger några juridiska hinder för marknadsbaserade produktionsalternativ, återstår bara ideologiska, politiska och andra orsaker. Det är inte lätt att frångå invanda tillvägagångsmodeller, särskilt när detta kan leda till konflikter mellan olika intressegrupper. Den ekonomiska krisen har dock också förmått föra fram de konkurrensbaserade alternativen som möjliga sätt att få till stånd effektivare funktioner.

I den offentliga debatten om konkurrensutsättning har diskussionen om diversifiering av utbudssidan i viss mån överskuggat frågorna som gäller efterfrågan, m.a.o. beaktande av kundernas och klienternas behov, i den offentligt bekostade servicen. Produktens, d.v.s. den offentliga tjänstens, egenskaper fastställs normalt av det offentliga planeringsmaskineriet. I en anmärkningsvärt stor del av den offentligt finansierade produktionen saknas dock ett element av äkta kundorienterad styrning enligt efterfrågan.

Metoder att lösa problemet

Forsknings-, informations- och publikationsverksamhet

En konkurrensmyndighet kan genom att bedriva forskning åtminstone indirekt främja marknadsmässiga hänsyn i den offentligt finansierade produktionen.

Konkurrensverket förfogar inte över egna anslag som kunde användas till att låta utredningar utföras av utomstående. Anslagen som gäller undersökningar i konkurrensfrågor administreras av handels- och industriministeriet. Verket kan dock delta i sådana undersökningar som rådgivande organ eller konsultorgan, och representanter för verket sitter ofta med i de grupper som leder undersökningar av det här slaget.

¹¹¹ 365/95, 2 §

Som exempel på en utredning som avser att samla ny information om just marknadsexponeringen av de kommunalt producerade tjänsterna kan nämnas en utredning på uppdrag av handels- och industriministeriet: *Främjande av konkurrensen i samband med privatiseringen och marknadsexponeringen av kommunala tjänster*. Frågor som man försöker hitta svar på är bl.a.

- Hur fungerar och utvecklas marknaden i sektorer där det parallellt finns offentliga, offentligt stödda, privata och av ideella samfund bedrivna serviceproducenter?
- Hur fungerar de nya styrsätten och marknadsmekanismerna i serviceproduktionen med tanke på konkurrensfrämjandet och neutraliteten i konkurrensen?
- Hur borde dessa styrsätt utvecklas med tanke på konkurrensen?

För undersökningen har man utsett delområden inom utbildningen och social- och hälsovården, och dessa har blivit föremål för närmare utredningar. Projektet skall vara klar senast den sista augusti 1998.

Initiativ och utlåtanden av Konkurrensverket

Det är Konkurrensverkets rätt och skyldighet att ta initiativ som syftar till att främja konkurrensen och till att avveckla konkurrensbegränsande stadganden och bestämmelser, samt att övervaka beredningen av stadganden i anslutning till näringslivet, och därvid ge utlåtanden i frågor som berör verkets kompetensområde¹¹². En del av Konkurrensverkets initiativ och utlåtanden under de senaste åren har just gällt införandet av konkurrensutsatta alternativ på områden inom den offentliga sektorn¹¹³.

Utvidgning av skyldigheten till konkurrensutsättning

I samband med reformen av lagen om offentlig upphandling diskuterade man också behovet att genom lagstiftning öka kommunernas skyldighet att öppna upp de tjänster som de bedriver i form av egen produktion för konkurrens. Till de radikalaste förslagen hörde ett alternativ som gick ut på att offentliga upphandlingsenheter – i praktiken kommuner – skulle åläggas att konkurrensutsätta alla anskaffningar med undantag för de allra minsta och mest brådskande. Kommunens egna enheter skulle givetvis också få delta i resp. offerttävlan.

Konkurrensverket har i sina utlåtanden i anledning av den föreslagna lagreformen starkt förordat de effektivare möjligheterna att söka ändring och vidgandet av skyldigheten att ge ut projekt på offerttävlan. Det bästa resultatet skulle uppnås om huvudregeln vore att all upphandling skulle vara utsatt för fri konkurrens. Verket har dock inte ansett det vara ändamålsenligt, åtminstone inte på kortare sikt, att konkurrensutsättningsplikten utsträcktes till att gälla sådana tjänster som kommunerna enligt lagen är förpliktade att anordna.

¹¹² Förordningen om Konkurrensverket, 1 §

¹¹³ t.ex. om kommunernas förfaringssätt inom sjuktransporterna och om förbättring av konkurrensförutsättningarna i

2.2 Övriga konkurrenspolitiska problem

Den offentliga sektorn eller en aktör med offentligt stöd konkurrerar på samma marknad som privata företag

Konkurrensproblemen när det gäller marknadsexponeringen av offentliga tjänster har ofta sin rot i bristande neutralitet. Det offentliga samfundets egna affärsenheter favoriseras eller konkurrerande näringsidkare utesluts. Förklaringen till att fallen av detta slag blivit allmännare är dels att branscher som tidigare skötts med suveränt monopol av de offentliga samfunden numera öppnats för konkurrens, dels att verksamhetsenheter som producerar tjänster för det offentliga numera också börjat med företagsverksamhet.

Neutralitetsproblem har förekommit i många branscher där det förekommer både offentlig och privat produktion. Många av de fall som under den senaste tiden behandlats av Konkurrensverket har gällt läroinrättningar som är mottagare av offentligt stöd, och som börjat erbjuda tjänster i branscher där det sedan länge funnits privat företagsverksamhet. Konkurrensverket har kontaktats av näringsidkare i anledning av att läroinrättningar av det nämnda slaget upplevs som snedvridande på konkurrensen. Den grundläggande orsaken som uppges har vanligen varit den att skolor med offentligt stöd kan prissätta sina tjänster så lågt att priserna inte motsvarar kostnaderna. Konkurrensverket förhandlar som bäst med myndigheterna i undervisningsbranschen om möjligheterna att eliminera problem av det nämnda slaget.

Konkurrensrådet har också tagit ställning till problem av det här slaget, i tolkningen av den lagstiftning som gäller offentlig upphandling. Rådet har i ett beslut konstaterat att ett anbud – också ett mycket billigt anbud – från ett kommunalt affärsverk eller en annan kommunal enhet inte kan anses vara det totalekonomiskt förmånligaste för det beställande samfundet, ifall den erbjudna prestationen förutsätter ekonomiskt understöd från beställarens sida. Ett sådant anbud kan bara jämföras med övriga anbud om det beställande samfundets subventionseffekt räknas med i offertpriset.

Snedvridning av konkurrensen föreligger också när en offentligt stödd aktör i den tredje sektorn tack vare överlägsna konkurrensfördelar kan utestänga privatföretag från marknaden. I Finland är det här särskilt aktuellt med tanke på de av Penningautomatföreningen beviljade understöden till organisationer inom den tredje sektorn som verkar på social- och hälsovårdens område.

Snedvridning kan också förekomma när det inte finns en klar definition av kommunens roller som myndighet, beställare och producent. De har framförts att kommunerna kan missbruka sin roll som myndighet för övervakning av privata företag (t.ex. inom äldreården), samtidigt som kommunerna själva verkar som producenter av liknande tjänster.

Kommunens missbruk av sin ställning som köpare

Konkurrensverket har behandlat ett klagomål där det ansågs att kommunerna genom att bedriva inköpssamarbete gjort sig skyldiga till konkurrensbegränsning. Det aktuella klagomålet gällde samarbete mellan olika kommuner i inköpen av grundskole- och biblioteksböcker¹¹⁴. I klagomålet fäste man uppmärksamheten vid det att kommunerna genom att köpa samfällt kunnat uppnå en dominerande marknadsställning som kunder hos detaljhandlarna. Man ansåg också att inköpssamarbetet mellan kommunerna kunde leda till en centralisering av handeln.

Verket konstaterade att kommunernas inköp av böcker till grundskolorna och biblioteken inte, enligt de inkomna utredningarna, kunde anses vara sådan ekonomisk verksamhet och näringsverksamhet som omfattas av konkurrenslagen. Därför ansåg Konkurrensverket att man inte kan tillämpa förbuden mot karteller och missbruk av dominerande marknadsställning på kommunernas inköp och samarbete i detta fall. Enligt de företagna utredningarna kunde inte heller kommunerna konstateras ha handlat i strid med bestämmelsen i konkurrenslagen som förbjuder anbudskarteller.

Vidare har verket till Finlands Kommunförbund på begäran avgett ett utlåtande om köpsamarbete när det gäller sjukhustillbehör¹¹⁵. Utlåtandet följde samma linje som beträffande läroböcker, m.a.o. ansågs samarbete i anskaffningsledet inte utgöra ett konkurrenspolitiskt problem.

Metoder att lösa problemen

En delorsak till att de ovan nämnda neutralitetsproblemen m.m. uppstår är att marknadsutsättningen inte är tillräcklig. Olika kvasikonkurrensartade modeller kan i vissa fall förorsaka fler problem än de löser. Av den anledningen bidrar de lösningsmodeller som presenteras i punkt 2.1 också till att lösa de här konkurrensproblemen.

Aktivitet när det gäller att ta initiativ, ge utlåtanden och föra förhandlingar, i kombination med de möjligheter som konkurrensbegränsningslagen ger, kommer också framdeles att vara de metoder som Konkurrensverket tar till, när det gäller problem med den offentliga sektorn inblandad.

3 Förslag till problemlösning

Lagstiftningsmässiga reformer

Enligt Konkurrensverkets uppfattning föreligger det inte för närvarande något behov av större lagstiftningsmässiga reformer. En utvidgning av skyldigheten att företa

¹¹⁴ Eventuell förekomst av konkurrensbegränsning av förbjudet slag i kommunernas grundskole- och biblioteksanskaffningar (309/61/94 och 329/61/94)

¹¹⁵ Inköpssamarbete mellan kommuner som ingår i sjukvårdsdistriktens kommunalförbund (316/72/97)

konkurrensutsättning kan på kort sikt öka bruket av konkurrerande alternativ. Det är dock rätt osannolikt att en sådan reform skulle godkännas i det nuvarande läget, att döma av diskussionerna som fördes i samband med föregående reform. Ett effektivare sätt än lagstiftning vore dock att tillförlitliga forskningsresultat fås och förmedlas, som information om fördelarna med konkurrensutsatta alternativ.

Konkurrensverket har för närvarande ingen roll när det gäller att verkställa lagen om offentlig upphandling. Under lagberedningen diskuterades den möjligheten att också dessa ärenden skulle höra till konkurrensverkets uppgifter. Man kan diskutera om man kunde nå effektivitetsfördelar genom det, att Konkurrensverket inte bara verkställer konkurrenslagen utan också lagstiftningen om offentlig upphandling. Båda lagarna innehåller ju normverk som reglerar offerttävlingar.

Ur konkurrenslagstiftningens synvinkel sett är de offentliga organens verksamhet tudelad; en del av den består av att utöva offentlig makt, medan en annan del inte har att göra med sådan makt. Den sistnämnda delen av verksamheten är väsentlig med tanke på konkurrensen, eftersom man just i samband därmed tvingas ta ställning till i vilken mån begreppet näringsidkare kan utsträckas till att gälla den offentliga sektorns funktioner. De i lagen nämnda påföljderna kan bara göras gällande gentemot näringsidkare eller sammanslutningar av sådana. I den ovan nämnda undersökningen *Främjande av konkurrensen i samband med privatiseringen och marknadsexponeringen av kommunala tjänster* kommer det att behandlas bl.a. en vidgning av begreppet näringsidkare, så att en kommun som producerar välfärdstjänster också skulle kunna betraktas som näringsidkare.

Konkurrensmyndighetens roll

Av tradition har Konkurrensverket arbetat med metoder som initiativ och utlåtanden i sitt arbete för att avveckla konkurrensbegränsningarna. Detta slags metoder kunde göras effektivare genom att man fäster större vikt vid en uppföljning av initiativens och utlåtandenas senare öden.

Konkurrensverket har i år i viss mån omprövat sin roll med hänsyn till de offentliga konkurrensbegränsningarna, i ett eget projekt som heter Den offentliga makten på marknaden. När projektet startades kom det fram att många av de offentliga aktörerna, bl.a. de tidigare statliga verk som numera bolagiserats till affärsverk, är villiga att samarbeta och önskar få konsultation i konkurrensfrågor. En ökning av konkurrensverkets konsulterande roll kan i själva verket vara ett utvecklingsdugligt alternativ när det gäller att öka marknadsinriktningen.

Främjande av forskningsverksamheten

Med marknadsutsättning av de offentliga tjänsterna kan man nå betydande välfärdseffekter. Än så länge finns det dock inte särskilt mycket forskning som är

anpassad till finländska förhållanden. Stöd för detta slags undersökningar och spridningen av deras resultat vore ett utmärkt sätt att öka bruket av konkurrensmässiga alternativ.

ISLAND

1. De islandske konkurrencemyndigheders virkemidler til konkurrenceudsætning af offentlig virksomhed

Den islandske konkurrencelov giver konkurrencemyndighederne mange muligheder for at påvirke konkurrencen inden for den offentlige sektor. Der findes paragraffer i loven, som specielt angår det offentlige virksomhed. Ellers kan myndighederne anvende generelle paragraffer, f.eks. den, som omhandler bedrifters misbrug af deres dominerende stilling.

1.1 Ifølge §14, stk. 2, kan Konkurrencerådet foreskrive en økonomisk opdeling mellem den del af en virksomheds drift, der fungerer i ly af et offentligt monopol eller anden slags offentlig beskyttelse, og den del af samme virksomheds drift, der finder sted i fri konkurrence med andre. Konkurrencerådet har tolket paragraffen således, at den økonomiske opdeling også gælder for den administrative ledelse af den pågældende virksomhed. På grundlag af den omtalte paragraf har Konkurrencerådet f.eks. foreskrevet administrativ adskillelse hos Kirkegårdene i Reykjavík, der driver bedemandsvirksomhed i konkurrence med en privat virksomhed, samtidig med at firmaet varetager driften af kirkegårde for offentlige midler. Der findes ikke eksempler på lignende anvendelse af lovbestemmelsen i forbindelse med kommuners konkurrencevirksomhed. Derimod er der intet, som hindrer Konkurrencerådet i at anvende det på samme måde, hvis f.eks. en bestemt kommunalt drevet afdeling indgiver tilbud på en driftsmæssig virksomhed, der udbydes på konkurrencemarked.

En anden paragraf, der angår offentlig virksomhed, er §5, hvor Konkurrencerådets opgave beskrives. Blandt andet skal rådet "...sørge for, at handlinger fra offentlig side ikke begrænser konkurrencen, og gøre myndighederne opmærksom på muligheder for at gøre konkurrencen mere effektiv og lette adgangen for nye konkurrenter til markedet."

Hvis en lov eller et administrativt påbud efter konkurrencemyndighedernes opfattelse strider mod konkurrencelovens formål og forhindrer eller vanskeliggør fri konkurrence, skal de gøre den minister, som sagen hører under, opmærksom på deres opfattelse.

Konkurrencemyndighedernes opfattelse skal ifølge paragraffen offentliggøres. De to sidstnævnte paragraffer anvendes kun, når myndighederne ikke direkte kan gribe ind på grund af klausuler i særlove. De er for det meste blevet anvendt mod statens handlinger eller Altingets lovgivning.

1.2 Den paragraf, der oftest har fundet anvendelse over for kommuners virksomhed (selv om den faktisk ikke så ofte er blevet anvendt imod kommunernes adfærd) er konkurrencelovens §17. Den omhandler misbrug af virksomheders markedsdominerende stilling og gør det muligt for Konkurrencerådet at gribe ind, såsom ved brug af forbud eller påbud mod handlinger og omstændigheder, der har skadelige følger for konkurrencen. Denne paragraf har fundet anvendelse mod kommuners adfærd. Den adfærd, der er blevet foretaget indgreb overfor, er blevet standset i kraft af nævnte paragraf. Som eksempel kan nævnes en bestemt kommunes administrationsafdelings gratis-service med rensning af virksomhedsgrunde, der blev udført i konkurrence med en privat entreprenør. I nogle tilfælde er sket påtale af underpriser på solarie- og gymnastikfaciliteter, der drives i forbindelse med svømmebassiner, men i konkurrence med private centre. I et tilfælde anbefalede og præsenterede kommunekontoret affaldsbeholdere af en bestemt type og mærke, som borgerne selv skulle købe og betale. Der var flere producenter på det pågældende marked. Det skal understreges, at islandske konkurrencemyndigheder kan foretage direkte indgreb mod konkurrencehæmmende adfærd eller foranstaltninger i et foretagende, der drives af kommunerne, såfremt særlove om den pågældende virksomhed ikke forhindrer indgreb, d.v.s. såfremt den pågældende virksomhed drives i henhold til særlige lovforeskrifter. I så tilfælde kan konkurrencemyndighederne kun fremsætte deres betænkninger og i denne henstille til vedkommende om at ophæve konkurrenceforhindringerne.

1.3 Til sidst kan det nævnes at under kapitlet "Tilsyn med markedetsgennemsigtighed" i Konkurrenceloven er der en paragraf, hvor det bl.a. hedder: "Med henblik på at bidrage til og styrke reel konkurrence indhenter Konkurrencedirektoratet oplysninger om pris, prisdannelse og andre forretningsbetingelser og offentliggør resultaterne når der skønnes grund til det" Med henvisning til denne paragraf kan Konkurrencedirektoratet sammenligne f. eks. priser og omkostninger ved forskellige tjenesteydelser hos landets kommuner med henblik på konkurrenceudsætning.

2 Problemer ved konkurrenceudsætning af offentlig virksomhed

2.1 Som beskrevet i det foregående, har konkurrencemyndighederne forskellige muligheder for at reagere på kommuners konkurrencehindrende foranstaltninger eller adfærd. I denne forbindelse er §14 stk. 2 af betydning. Det, der dog gør denne paragraf speciel, er at konkurrencemyndighederne ikke behøver at bevise, at konkurrencen har været hæmmet før de gør anvendelse af paragraffen. Der er tilstrækkeligt, at myndighederne kan påvise, at en bestemt status kan skade konkurrence, for at de skal kunne foreskrive økonomisk (og efter omstændighederne administrativ) adskillelse mellem drift, der er i konkurrence, og drift, der nyder beskyttelse eller er monopoliseret. Konkurrencemyndighederne kan således påbyde en kommune at adskille den del af kommunens virksomhed, der drives i konkurrence med andre, og anden virksomhed i vedkommende kommunes drift. Det er derimod et forhold, der ikke er blevet sat på prøve, hvorvidt det er muligt at anvende §14 stk. 2, når virksomhed, der udføres af en kommune, **kunne** være udsat for konkurrence.

2.2 At indføre konkurrence eller opfordre til konkurrence på områder inden for service, der varetages af det offentlige og altid er blevet varetaget af det offentlige, uden at dette er sket på grundlag af et lovforeskrevet monopol, er muligvis den sværeste opgave, som konkurrencemyndigheder står overfor. For at nævne et eksempel om kommunal renovation eller pleje af ældre, så er det helt og holdent kommunens beslutning, hvorvidt den selv varetager denne drift eller udbyder den, eller på anden måde indfører konkurrence i driften. Konkurrencemyndighederne har ikke mulighed for at gribe til andre foranstaltninger end ved hjælp af sammenligningsundersøgelse at oplyse om den omkostningsmæssige fordel ved udbud eller anden form for konkurrenceudsætning.

2.3 Man har talt om, at udbudskonkurrence kan føre til oligopol eller monopol på det pågældende marked. De islandske konkurrencemyndigheder behandlede i en bestemt sag Socialforsikringsinstitutionens udbud på hjælpemidler, støtteskinner o.l. I henhold til socialforsikringsloven betaler institutionen en stor del af omkostningerne for brugerne af denslags udstyr. For at opnå lavere omkostninger, udliciterede institutionen fremstilling eller leverance af udstyret med hensyn til to års indkøb. Dette blev anmeldt til konkurrencemyndighederne. De kom til det resultat, at Socialforsikringsinstitutionens andel i betaling eller subsidier førte til dennes dominans på markedet. Hvis sælgere af

udstyret, der var tale om, ikke opnåede kontrakt med Socialforsikringsinstitutionen, ville de blive udelukket fra markedet. Det ville dernæst føre til en markedsdominerende stilling hos dem som institutionen indgik aftale med på sælgersiden eller i udbuddet på markedet. I denne sag kunne Konkurrencerådet anvende den paragraf, der giver mulighed for indgreb over for virksomheders misbrug af markedsdominans (§ 17). Dette blev stadfæstet af ankenævnet for konkurrence. Konkurrencemyndighederne havde kunnet pålægge Socialforsikringsinstitutionen at opdele udbuddet o.s.v. Det gik dog ikke så vidt, da institutionen indgik aftaler med mange leverandører af hjælpemidler. Med henvisning til denne sag, kan konkurrencemyndighederne forpligte dem, herunder kommuner, der fremskynder konkurrence med udbud, til at opdele udbuddet, hvis der synes at være sandsynlighed for at udbuddet fører til oligopol eller monopol og kan være skadeligt for konkurrencen på det relevante marked.

2.4 De væsentligste problemer med at indføre konkurrence inden forkommunal drift i Island er kommunernes ringe størrelse. Det er vanskeligt at opnå stordriftsfordele og i mange tilfælde er der tale om få parter på markedet, der er i stand til at konkurrere om virksomhed eller service. Desuden er oplysninger og statistik om omkostninger i mange tilfælde mangelfulde. Det gør det vanskeligt for kommuner at foretage sammenligninger, der kunne være til gavn for dem ved at ændre driftsformen på enkelte af deres serviceområder.

Med hensyn til service over for ældre, så vurderer Konkurrencedirektoratet det sådan, at den nuværende organisering af den sektor forhindrer, at det lader sig gøre at opnå den mest effektive udnyttelse af produktionsressourcerne med øget konkurrence. Sundheds- og socialservice over for ældre er i selve sin natur integreret. Men organisatorisk har kommunerne det faglige og driftsmæssige ansvar for den sociale del, hvorimod staten har det driftsmæssige og faglige ansvar for sundhedstjenesten. For at reducere omkostningerne og forbedre udnyttelsen i denne servicesektor er det nødvendigt, at ansvaret for servicen som helhed pålægges en enkelt part, og da kommunerne. Det sker sandsynligvis i løbet af de næste år, og sektorerne er allerede på forsøgsbasis lagt sammen i to kommuner, såkaldte forsøgskommuner.

NORGE

1. Konkurransetilsynets virkemidler

Konkurransetilsynet har ansvar for den praktiske gjennomføringen av konkurransepolitikken i Norge med utgangspunkt i konkurranseloven og pristiltaksloven. Pristiltaksloven gir Konkurransetilsynet mulighet til å innføre prisreguleringer eller andre pristiltak. Konkurranseloven er imidlertid mest relevant i denne sammenheng.

Konkurranseloven er Konkurransetilsynets fremste redskap, og definerer på mange måter de virkemidler Konkurransetilsynet kan ta i bruk. Konkurranselovens formål er å sørge for en effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Formålsbestemmelsen må forstås slik at målet er samfunnsøkonomisk effektivitet og middelet er konkurranse som leder til slik effektivitet. Konkurransetilsynet skal i henhold til konkurranseloven føre løpende tilsyn med konkurransen i markeder, herunder:

- påse at ulovlig samarbeid og ulovlige reguleringer ikke forekommer,
- gripe inn mot fusjoner, bedriftserverv og reguleringer som skader konkurransen i et marked og
- peke på konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak.

I tillegg skal Konkurransetilsynet kontrollere at påbud om prismerking av varer og tjenester etterleves og skal foreta lokale, regionale og landsomfattende prisundersøkelser. Tilsynet skal kontrollere bestemmelsene i kredittkjøpsloven og bistå Forbrukerombudet i den lokale håndhevingen av markedsføringsloven. Konkurransetilsynet skal også bistå EFTAs overvåkingsorgan og Europakommisjonen, bl.a. ved håndheving av EØS-avtalens konkurranseregler og ved å medvirke i arbeidet for effektiv konkurranse innen EØS-området.

Konkurranseloven omfatter *erhvervsvirksomhet* av enhver art, uten hensyn til hva slags varer eller tjenester virksomheten gjelder, og uansett om den er privat eller drives av stat eller kommune. Det er klart at konkurranselovens bestemmelser gjelder for offentlig ervervsvirksomhet så vel som privat ervervsvirksomhet. Det er imidlertid uklart hvor langt offentlig ervervsvirksomhet strekker seg. Ervervsvirksomhet er definert som all slags økonomisk virksomhet som drives mot vederlag. Er da renovasjon å regne som ervervsvirksomhet, mens eldreomsorg ikke er å regne som ervervsvirksomhet?

Konkurransetilsynet kan ikke gjennomføre vedtak som strider mot vedtak gjort av stortinget, typisk lover og regler. Har f eks Stortinget bestemt at kommunene skal ha enerett på å tilby renovasjonstjenester, noe de har gjort gjennom å vedta forurensningsloven, kan ikke Konkurransetilsynet gripe inn og påby kommunene å la alle som ønsker det få etablere seg.

Konkurransetilsynets virkemidler når det gjelder offentlige reguleringer og offentlig virksomhet som ikke er å regne som ervervsvirksomhet, er avgrenset til å påpeke konkurransebegrensende virkninger av slike offentlige tiltak. Dette gjør Konkurransetilsynet i utstrakt grad gjennom høringsuttalelser, men også til en viss grad på eget initiativ. Konkurransetilsynet har f eks utarbeidet to rapporter om Kommunenes innkjøpspraksis. Nå kommer det også en rapport om konkurranseutsetting av kommunale renovasjonstjenester.

Mer direkte virkemidler har Konkurransetilsynet i konkurranselovens forbuds- og inngrepsbestemmelser. Konkurranseloven setter forbud mot prissamarbeid, anbudssamarbeid og samarbeid om markedsdeling. Det er også et forbud mot at sammenslutninger (f eks bransjeforeninger) fastsetter eller oppfordrer til reguleringer som er i strid med forbudene eller et inngrepsvedtak. Forbudet mot anbudssamarbeid kan bidra til å gjøre bruk av anbudskonkurranse mer effektivt dersom håndhevingen av forbudet er effektiv. Etableres det f eks kommunale markeder, vil også de andre forbudene kunne benyttes til å sikre en effektiv konkurranse.

Konkurransetilsynet kan også gripe inn mot konkurranseskadelig atferd og bedriftsøkonomi (oppkjøp og fusjoner). Det er viktig å merke seg at dette ikke er forbudt i utgangspunktet, men kan forbys eller stilles vilkår til dersom Konkurransetilsynet finner at det aktuelle forholdet er i strid med konkurranselovens formål.

Til slutt kan det nevnes at norske konkurranseregler gjelder når en regulering får virkning i Norge. EØS-avtalens konkurranseregler gjelder dersom en konkurransebegrensning direkte eller indirekte kan påvirke handelen mellom EØS-land. Konkurransetilsynet er forpliktet til å bistå EFTAs overvåkningsorgan eller Europakommisjonen i håndhevingen av disse reglene i Norge, men kan per i dag ikke håndheve reglene selv.

2. Konkurransopolitiske problemer

2.1 Manglende konkurranseutsetting

Konkurransutsetting av offentlig virksomhet bør lede til en mer effektiv ressursbruk. Så lenge dette er oppfylt er konkurranseutsetting ønskelig. Effektivitet i både privat og offentlig virksomhet er viktig av produksjonsøkonomiske grunner. Når offentlig virksomhet i tillegg er finansiert gjennom skatter og avgifter, er det ekstra viktig å finne virkemidler som bidrar til å effektivisere virksomheten.

De fleste erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon viser at kommunene kan oppnå til dels store budsjettmessige kostnadsbesparelser. Når det gjelder hvorvidt disse kostnadsbesparelsene er å regne som samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster, er det få studier som har undersøkt dette. Likevel er det grunnlag for å anta at de kostnadsbesparelsene også gir økt effektivitet for samfunnet som helhet.

Mange har vært bekymret for at konkurranseutsetting innebærer kvalitetsmessig dårligere tjenester, spesielt når tjenestene utføres av private fortjenestebaserte bedrifter. Erfaringer også på dette området viser imidlertid at det er lite eller intet grunnlag for å hevde en slik generell påstand. Tvert imot er det flere eksempler på det motsatte, nemlig at brukerne er mer fornøyd med den private bedriften enn de var med den kommunale.

Konkurransutsetting kan gi et bedre og billigere tilbud. I tillegg vil reduserte kostnader på ett område, øke midlene på et annet område. Hvorfor skulle så en kommune ikke ønske å utsette sin egen virksomhet for konkurranse? Konkurransutsetting rører ved ideologisk tradisjon og tenkemåte. I enkelte politiske miljøer er det en prinsipiell motstand mot konkurranseutsetting. Velferdsgoder, f eks eldreomsorg, er ikke bare et offentlig ansvar, men det offentlige bør også produsere tjenestene. Andre miljøer ønsker å fremme konkurranseutsetting så langt som mulig, og ser det som et mål i seg selv å begrense statens omfang. Vellykket konkurranseutsetting vil for administrasjonens del

innebære at rådmannen kan vise frem et godt budsjett og en veldrevet kommune. Rådmannen og hans administrasjon har imidlertid et arbeidsgiveransvar og vil ofte stå som eiere eller ledelse for den offentlige utførerenheten.

I renovasjonssektoren er konkurranseutsetting ved anbud så omfattende at man ikke kan hevde at mangelen på konkurranseutsetting er et problem. Tilsvarende synes å gjelde for andre tekniske tjenester som vegvedlikehold etc. Når det gjelder typiske velferdsgoder som eldreomsorg, er omfanget betydelig mindre. Erfaringene er imidlertid få foreløpig, men legger en anbudskontraktene til grunn, kan en konkludere med at kommunene sparer store beløp på å konkurranseutsette også slik tjenester. Manglende konkurranseutsetting er derfor en aktuell problemstilling, som blir ekstra viktig ettersom velferdssektorer som helsetjenester, sosialtjenester, undervisningstjenester utgjør nesten 90 pst av kommunale utgifter i snitt.

Hva bør konkurransemyndighetene gjøre? I prinsippet er det mange virkemidler. I Storbritannia vedtok parlamentet en lov om tvungen konkurranseutsetting. Dette er trolig en politisk lite aktuell problemstilling i Norge og det er heller ikke Konkurransetilsynets oppgave å opptre som en lovgiver.

Det mest aktuelle virkemidlet er trolig å påpeke kostnader og andre ulemper ved å ikke å konkurranseutsette offentlig vare- og tjenesteproduksjon. Et godt eksempel er Konkurransetilsynets nylig gjennomførte rapport om konkurranseutsetting av kommunale renovasjonstjenester der man har kvantifisert kostnadsforskjeller etc. Slike prosjekter fra konkurransemyndighetene vil øke kunnskapen om konkurranseutsetting og muligens avlive myter. Videre vil det kunne skape debatt og derigjennom kanskje styrke velgerkontrollen slik at kommuner som ikke konkurranseutsetter sine tjenester når dette gir effektivitetsgevinster, blir satt under press.

Manglende konkurransehensyn

Et annet problem knytter seg til at kommunene ikke tar eller kan ta (etter EØS-reglene for offentlige anskaffelser) tilstrekkelig konkurransehensyn i utformingen og gjennomføringen av konkurranseutsettingen. Dette er særlig aktuelt ved anbudskonkurranse, men også i situasjoner der kommunen velger de aktører som får operere på det kommunale marked. Flere kommuner, særlig for renovasjonstjenester, har begynt å ta konkurransehensyn ettersom det på sikt kan være i deres egeninteresse. Det er imidlertid ikke alltid at det å ta konkurransehensyn er i kommunens egeninteresse, og i en slik situasjon kan konkurranseutsetting representere et potensielt problem for konkurransemyndighetene.

Konkurransetilsynet har virkemidler som retter seg mot selgersiden, det være seg forbud mot prissamarbeid og markedsdeling, men spesielt gjennom forbud mot anbudssamarbeid. I tillegg har Konkurransetilsynet virkemidler mot økt konsentrasjon gjennom muligheten til å gripe inn mot fusjoner og oppkjøp. Konkurransetilsynet kan imidlertid ikke gripe inn mot kommunens praksis når det gjelder tildeling av anbud, selv om dette også kan bidra til å øke konsentrasjonen vesentlig. I ekstremtilfellet kan en tenke seg at én bedrift kan vinne alle tilbudene i hele landet og Konkurransetilsynet kan i et slikt tilfelle ikke gripe inn.

Konkurransenøytralitet

Problemstillinger med konkurransenøytralitet har ofte vært drøftet i situasjoner hvor en offentlig aktør etablerer seg i konkurranse med private. Konkurransenøytralitet av offentlig vare- og tjenesteproduksjon innebærer ofte motsatt situasjon, nemlig hvor private etablerer seg i konkurranse med den eksisterende offentlige virksomheten. Uansett blir problemstillingen for konkurransemyndighetene den samme så lenge offentlige og private virksomheter konkurrerer side om side i samme marked og etter de samme kundene, nemlig å sikre at konkurranse foregår på likeverdige vilkår.

I en slik situasjon er det fare for konkurransevridninger i begge retninger. Den offentlige virksomheten kan velge å være organisert innunder offentlig forvaltning, og dermed nyte godt av at faren for konkurs er så godt som eliminert. I tillegg er offentlig virksomhet unntatt merverdiavgift. Faren for krysssubsidiering er også større. Kommunen som eier kan også tendere til å favorisere egen bedrift ettersom denne gir ham avkastning på kapital. Det er imidlertid et paradoks at kommunen først ønsker å effektivisere sin virksomhet ved å utsette den for et konkurranstrykk for så å utnytte sin markedsrett fundert i særfordeler. Dersom man separerer den politiske/administrative ledelsen fra bedriftsledelsen i en offentlig virksomhet, kan det likevel være en fornuftig forklaring. Mens kommuneledelsen kan ha velgjørende motiver, kan det være grunn til å anta at bedriftsledelsen i den kommunalt eide virksomheten, kan ha insentiver til å utøve markedsrett.

Konkurransenøytralitet kan også innebære en konkurranseulempe for offentlig virksomhet i forhold til privat. Ulempen knytter seg først og fremst til lønns- og arbeidsbetingelser. I privat sektor er lønnsfastsettelsen og bemanning mer fleksibelt enn i offentlig sektor. Ansatte i offentlig sektor har opparbeidet seg privilegier ansatte i privat sektor ikke har, f.eks. gode pensjonsbetingelser, betalt lunch etc. I tillegg kan det hevdes at offentlig virksomhet har et særlig sysselsettingsansvar. Dette er faktorer som kan gjøre at den offentlige virksomheten vil tape i forhold til den private i konkurransen om oppdrag, og kan være særlig relevant i bransjer som er arbeidsintensive slik som eldreomsorg.

Privatisering ville automatisk fjernet problemene med konkurransenøytralitet mellom offentlig og privat virksomhet. Så lenge det eksisterer private bedrifter som kan tilby de aktuelle tjenestene det offentlige har påtatt seg ansvaret for å sørge for, reises spørsmålet om hvorfor bør det offentlige eie bedrifter der det eksisterer et privat marked? Dette er et vanskelig spørsmål som har vært drøftet i mange sammenhenger.

Privatisering er imidlertid ikke en nødvendig betingelse for å sikre konkurransenøytralitet. De fleste problemene med konkurransevridninger kan løses gjennom organisering. Offentlig og privat virksomhet bør ha de samme alternativene når det gjelder valg av selskapsform. Dersom både offentlig og privat virksomhet skulle organiseres som aksjeselskap ville virksomhetene bli underlagt samme regnskapsprinsipper og -krav. Når det er sagt er kommunale foretak gjerne mer en hemske enn en fordel for fortjenestebasert offentlig virksomhet ved at denne organisasjonsformen åpner for mer politisk innflytelse over beslutninger.

For det andre bør den offentlige virksomheten skilles ut fra forvaltningsvirksomhet for øvrig. Dette reduserer faren for krysssubsidiering som kan være en kilde til konkurransevridning til fordel for offentlig virksomhet. Det andre argumentet er at

finansiell risiko avgrenses ved at eventuell underskudd ikke direkte kan finansieres gjennom skatteseddelen.

3. Tiltak for å løse nevnte problemer

Privatisering av oppgaver det offentlige strengt tatt ikke bør drive med Konkurransetsetting reiser spørsmålet om i hvilken grad det offentlige bør produsere tjenestene så lenge det finnes private aktører. Det er ikke nødvendigvis slik at historisk fornuftige løsninger fremdeles er like berettiget i dag. Et eksempel er renovasjon som nærmest er privatisert gjennom at kommunene har konkurranseutsatt tjenesten. Konkurransemyndighetene bør derfor evaluere offentlig vare- og tjenesteproduksjon som er konkurranseutsatt med henblikk på privatisering.

Konkurransetsetting av tjenester som lar seg konkurranseutsette
Det er en rekke offentlige varer og tjenester som lar seg konkurranseutsette og ikke er utsatt for konkurranse. Eldreomsorgen er et eksempel, selv om det finnes mer nærliggende eksempler. Konkurransemyndigheten bør gjennom rapporter og annet debattskapende og kunnskapsbyggende arbeid peke på offentlig virksomhet som ikke er konkurranseutsatt.

Fjerne offentlige monopolreguleringer som ikke lengre er berettiget

Historisk sett har det vært hensiktsmessig å la det offentlige løse en rekke problemer på vegne av samfunnets borgere. Det er ikke sikkert at den historiske begrunnelsen for en slik organisering lengre er like legitim. Teknologi, kostnadsforhold etc kan ha gjort det mulig å etablere konkurranse på områder som tidligere det ikke fantes aktører som med lønnsomhet kunne produsere tjenesten. Renovasjon kan være en tjeneste som kan tenkes å kjøpe i et fritt marked. Vi har sett eksempler på kommunale markeder i Finland.

Nye konkurransepolitiske virkemidler

Tvungen konkurranseutsetting er uansett ikke et politisk aktuelt tema. Det kan også være mer hensiktsmessig å heller utarbeide rapporter som øker kunnskapen om konkurranseutsetting og som skaper en debatt.

Konkurransemyndigheten bør ha mulighet til å gripe inn mot offentlige anbudstildelinger når dette klart øker markedskonsentrasjonen på en slik måte at det er fare for ineffektiv bruk av markedsmakt.

Konkurransemyndighetene bør ha mulighet til å stille organisatoriske krav overfor offentlig og privat virksomhet for å sikre konkurransenøytralitet når dette er et problem.

SVERIGE

Bakgrund

Antalet offentliganställda i Sverige ökade kraftigt under 1970- och 1980-talen och uppgick i början av 1990-talet till ca en tredjedel av den totala arbetskraften. Inom den offentliga sektorn svarar kommunerna för den största delen av den offentliga sektorns totala kostnader. Kommunerna stod i början av 1990-talet inför svåra ekonomiska problem. För att klara problemen krävdes flera olika åtgärder, bl.a. måste nya verksamhetsformer prövas, besparingar genomföras, arbetsorganisationen förändras och

en ökad produktivitet uppnås. Detta kunde bl.a. uppnås genom att den kommunala verksamheten konkurrensutsattes. Konkurrens kunde utnyttjas som ett medel bland andra att förbättra produktiviteten och effektiviteten inom kommunerna.

Statens pris- och konkurrensverk, (SPK) gjorde 1992 en kartläggning av förekomsten av entreprenader beträffande kommunala tjänster år 1990. Kommunernas totala verksamhetskostnader uppgick till ca 240 miljarder kronor 1990 (exklusive bolag), därav utgjorde ca 14 miljarder kronor ersättning för entreprenader. Detta motsvarade ca 6 procent av de totala verksamhetskostnaderna. Andelen entreprenader som tillkommit efter en anbudstävlan var ännu lägre. Konkurrensutsättningen var således begränsad. För enskilda områden var entreprenadandelen högre. Detta gällde främst olika typer av teknisk verksamhet, t.ex. fastighetsdrift, gatu- och vägunderhåll, transport- och maskinarbeten samt färdtjänst. För avfallshantering var entreprenadandelen ca 36 procent. Inom de s.k. mjuka sektorerna, socialtjänst, vård och utbildning var entreprenadandelarna vanligtvis låga. För den vanliga barnomsorgen var entreprenadandelen endast ca 3 procent och för hemtjänst ca 1 procent.

Sedan början av 1990-talet har förekomsten av entreprenader ökat inom flera områden. Som framgår av verkets rapporter angående sophämtning och äldreomsorg är entreprenadandelen ca 60 procent beträffande det förstnämnda området och ca 7 procent beträffande äldreomsorgen (3-4 procent beträffande hemtjänst). Andelarna varierar kraftigt mellan olika verksamhetsområden och mellan olika kommuner. Andelen entreprenader som tillkommit efter en regelrätt anbudstävlan är dock fortfarande lägre på respektive område.

Den helt dominerande formen för konkurrensutsättning av kommunal verksamhet är upphandling genom anbudstävlan. Därvid kan skiljas på upphandlingar avseende nya verksamheter respektive upphandlingar av pågående verksamheter. Upphandlingar kan också indelas i upphandlingar där den kommunala egenregin är med och lämnar anbud respektive upphandlingar som enbart vänder sig till externa utförare. Allmänt sett kan sägas att kommuner som önskar pröva sig fram brukar välja att först upphandla driften vid nya enheter. Beslut om upphandlingar som utesluter anbud från egna enheter baseras ofta på en målsättning att privatisera verksamheten. Denna kan i sin tur vara motiverad med en önskan att medverka till att en marknad med flera presumtiva anbudsgivare tillskapas. Därigenom skapas också på sikt förutsättningar för ett ökat konkurrenstryck på marknaden.

En annan form av konkurrensutsättning är tillämpning av olika former av kundvalsmodeller. Brukare/kunder som uppfyller vissa villkor tilldelas en voucher/check som ger dem rätt att välja mellan olika utförare av den specificerade tjänsten. Kundvalsmodeller har hittills kommit till användning i begränsad omfattning inom barnomsorg, barn - och ungdomstandvård samt äldreomsorg.

Besparingar genom konkurrensutsättning

Den offentliga upphandlingen omsätter betydande belopp eller uppskattningsvis närmare 300 miljarder kronor per år, därav svarar kommunerna för ca 150 miljarder kronor. Beloppen omfattar både varor och tjänster, inklusive driftentreprenader.

I Sverige finns ett antal rapporter som innehåller beräkningar av uppnådda kostnadsbesparingar till följd av entreprenadupphandling av kommunal driftverksamhet.

Dessa rapporter omspanner bl.a. fastighetsdrift, gatu- park- och VA-underhåll, sophämtning, fritidsverksamhet, barnomsorg och hemtjänst. Flertalet rapporter pekar på besparingar i storleksordningen 10-15 procent. Det är dock fråga om enskilda exempel och några generella slutsatser på riksnivå går ej att dra.

Anbudskonkurrens är ett bland flera tänkbara medel att uppnå en ökad effektivitet inom den offentliga sektorn. Andra åtgärder som rör den kommunala verksamheten kan t.ex. vara förbättrad målstyrning, förändrad organisation t.ex. med beställar- utförarenheter, prestationslönesystem, tillskapandet av resultatenheter samt fler utvärderingar av verksamheten. Den process som föregår en anbudsupphandling kan i sig leda till betydande effektivitetsvinster. Vid fastställandet av anbudets omfattning, inriktning och standard uppnås en precisering av vilken verksamhet som efterfrågas och preciseringen i sig kan i många fall leda till en begränsning av onödiga kostnader. En förestående anbudstävlan leder ofta till att kommunens förvaltning pressar sina kostnader för att kunna stå emot den externa konkurrensen.

Konkurrensverkets roll och "medelsarsenal"

Konkurrensverket har som övergripande mål att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Detta sker genom att verket

1. Tillämpar konkurrenslagen (KL) och lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU).
2. Lämnar förslag till regeländringar och till åtgärder för att undanröja hinder för en effektiv konkurrens.
3. Sprider kunskap om konkurrensregler, praxis och andra förutsättningar för en effektiv konkurrens samt i övrigt främjar ett konkurrensinriktat synsätt.
4. Främjar forskning på konkurrensområdet.

KL trädde i kraft den 1 juli 1993 (SFS 1993:20). Lagen bygger huvudsakligen på samma principer som gäller inom EU. Lagen innehåller två generella förbud, ett mot konkurrensbegränsande samarbete (6§) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19§). Konkurrensverket mottager dagligen klagomål från privata företag som klagat på att kommunerna snedvrider konkurrensen. Klagomålen riktas både mot kommunen som beställare/upphandlare och mot kommunen som utförare/anbudsgivare. Endast i ett mindre antal klagomål har KL varit tillämplig.

Konkurrensverket har i skrivelser till regeringen lämnat många förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja hinder för en effektiv konkurrens. Nyligen har regeringen bl.a. som ett resultat av verkets agerande tagit bort hinder för en fungerande konkurrens mellan långväga busslinjetrafik och persontrafik på järnväg.

I verkets remissyttranden över offentliga utredningar som rör kommunal verksamhet har konkurrensaspekterna förts fram och dessa har också i många fall återfunnits i de förslag till ändrad lagstiftning som regeringen senare lagt fram t.ex. beträffande ny lagstiftning på tandvårdens område.

Konkurrensverket och tidigare SPK har under 1990-talet genomfört ett stort antal utredningar som dels beskrivit omfattningen av konkurrensutsättning i den kommunala sektorn, dels hinder för en ökad konkurrensutsättning och slutligen vilka möjliga effektivitetsvinster som kan uppnås genom en ökad konkurrensutsättning. Flertalet av dessa utredningar har lett till ett omfattande mediainteresse som i sin tur har aktiverat

beslutsfattare inom kommuner och landsting. Genom föredrag och deltagande i konferenser etc. har anställda på Konkurrensverket kunnat föra ut ett konkurrensinriktat synsätt baserat på egna och andras utredningar. Det finns anledning att anta att verkets aktiviteter har medverkat till att andelen konkurrensutsatt verksamhet har ökat under senare år.

Konkurrensverket stöder även forskning inom konkurrensområdet. Detta sker med stöd av det till verket knutna Rådet för konkurrensfrågor. Bidrag har lämnats till flera projekt som rör den kommunala sektorn, t.ex. Kommunernas val mellan egen regi och entreprenad (1994) samt Ägande och effektivitet i svensk sophämtning (1995).

Reglering av offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Det föreligger inget tvång för kommunerna att konkurrensutsätta den egna verksamheten, dvs att låta pröva om någon annan entreprenör kan utföra verksamheten på ett effektivare sätt. Om en kommun ändå väljer att göra det t.ex för att uppnå kostnadsbesparingar måste kommunen följa lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528), LOU. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1994.

LOU bygger i allt väsentligt på EG-direktiv för sådana upphandlingar som överstiger de s.k. tröskelvärdena. Sverige har dock valt att reglera även upphandlingar under tröskelvärdena, varför all upphandling, såväl under som över tröskelvärdena, skall göras affärsmässigt utan ovidkommande hänsyn. En upphandlande enhet får som regel inte vända sig till enbart en leverantör. Lagen styr hur en upphandling skall göras med hänsyn till former för anbuds konkurrens, tidsperioder och annonsering, val av anbudsgivare m.m.

Länsrätt får under pågående upphandling och efter ansökan från en leverantör/anbudsgivare besluta om att upphandlingen skall göras om. Om en anbudsgivare efter avslutad anbudstävlan anser att denna inte gått korrekt till finns möjlighet för anbudsgivaren att gå till tingsrätt och begära skadestånd.

För information om och tillsyn över LOU svarar en särskild myndighet, Nämnden för offentlig upphandling, NOU.

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, har tillkommit som ett komplement till LOU. Lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1994, är riktad mot otillbörliga beteenden som utförs av en offentlig beställare, t.ex. ett otillbörligt gynnande av kommunens egenregi-enhet. LIU har emellertid kommit att tillämpas i begränsad omfattning. Endast ett fall har varit föremål för Marknadsdomstolens avgörande, nämligen Linköpings kommuns upphandling av hemtjänst, där kommunen hade gynnat sin egen förvaltning vid tilldelningen av uppdrag. Marknadsdomstolen beslöt i enlighet med Konkurrensverkets uppfattning att kommunens beteende stred mot LIU och att kommunen vid ett vite om 5 miljoner kronor i framtiden inte fick upprepa sitt beteende.

Erfarenheter av konkurrensutsättning inom kommunal sektor

Allmänt sett har konkurrensutsättningen medverkat till att kostnadsbesparingar och kvalitetsförbättringar har uppnåtts inom sektorn. Samtidigt har emellertid konkurrensutsättningen också lett till en hel del konkurrensproblem i gränslandet mellan

privat och offentlig verksamhet.

Konkurrensverket får många klagomål från privata företag som rör snedvriden konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. Dessa klagomål kan översiktligt indelas i fyra kategorier.

Kommunen använder skattemedel för att stödja sin egenregi-verksamhet vid konkurrens med privata företag

Ofta ifrågasätter privata företag om offentliga aktörers priser motsvarar kostnaderna för verksamheten eller om de utgör s.k. underprissättning. Underprissättning kan vara en följd av korssubventionering mellan konkurrensutsatta och icke konkurrensutsatta verksamheter inom kommunen och/eller ett resultat av bristande särredovisning av kostnaderna eller helt enkelt att vissa kostnader t.ex. lokalkostnader överhuvudtaget inte har tagits med i kalkylen.

1. *Kommunernas köp av varor och tjänster görs inte enligt lagstiftningen på upphandlingsområdet.*

Det är vanligt att kommuner köper direkt från leverantörer utan att först genomföra en anbudstävling. Effekterna torde bli högre inköpspriser och att varans eller tjänstens kvalitet inte alltid är den bästa. Enligt reglerna får s.k. direktupphandling tillämpas enbart vid ett fåtal undantagsfall. Det är dock i princip omöjligt att med stöd av upphandlingslagen komma till rätta med olagliga direktinköp.

Nyligen har publicerats en rapport om 71 kommuners upphandling under 1995 på områdena för gatu- och anläggningsarbeten, parkförvaltning, vatten och avlopp. Rapporten, som gjorts av Lunds Universitet på uppdrag av Svenska Kommunförbundet, visar att beställningar från entreprenörer utgjorde i genomsnitt ungefär hälften av kommunernas totala kostnader för dessa områden. Emellertid motsvarade endast omkring hälften av entreprenadkostnaderna inköp som tillkommit efter en anbudstävling.

Kommuners direktköp kan vara ett sätt att stödja lokala företag. Detta strider mot upphandlingslagen. Det kan tilläggas att enligt kommunallagen får kommunen som huvudregel inte ge stöd till enskilda företag. Det är staten som i princip ensam har ansvaret för offentlig stödgivning. Direktinköpen kan även förklaras med filosofin "man vet vad man har men inte vad man får".

Problemet med direktupphandling finns också vid kommunernas och landstingens inköp från sina egna bolag. Konkurrensverkets erfarenheter pekar på att det inte är ovanligt att dessa inköp görs utan att bolagen behöver konkurrera om inköpen enligt gällande upphandlingsregler.

Det förekommer att offentliga upphandlare/beställare avbryter en anbudstävlan. Ett skäl kan vara att den egna förvaltningen inte lämnat det förmånligaste anbudet och att frågan om övertalig personal ansetts vara för svår att hantera. Vid avbruten anbudstävlan förkastas alla externa anbud och kommunen fortsätter att driva verksamheten i egen regi. Förutom de direkta effekterna av att ett lägre anbud förkastas får avbrutna anbudstävlingar en negativ effekt på kommunens trovärdighet som affärsmässig upphandlare.

2. *Vissa offentliga regelverk innebär fördelar för offentliga aktörer vid konkurrens med privata företag.*

Flera klagomål handlar om de olika momsreglerna för offentlig och privat verksamhet. Nuvarande regler gynnar offentliga aktörer vid konkurrens med privata företag på bl.a. vård- och omsorgsområdet. Även tillståndsgivningen beträffande privata entreprenörer på vård- och omsorgsområdet missgynnar privata företag genom att det i praktiken ställs högre och mer preciserade krav för sådan verksamhet jämfört med motsvarande kommunala verksamhet.

3. *Kommunala myndigheter gynnar visst företag vid stödgivning.*

Offentlig stödgivning får ofta snedvridande konkurrens effekter. Vanligtvis gäller det konkurrensen mellan privata företag men även då kommunala företag erhåller direkta stöd uppstår konkurrensproblem. I de fall då korssubventionering förekommer mellan kommunala enheter uppstår ett (indirekt) offentligt stöd till den egna kommunala verksamheten.

Åtgärder för att främja en effektiv konkurrens inom offentlig sektor

Åtgärder för att främja en effektiv konkurrens inom offentlig sektor

År 1992 presenterades i departementspromemorian Anbudskonkurrens vid offentlig produktion (Ds 1992:121) ett lagförslag som - om det hade genomförts - skulle ha inneburit tvång för staten, kommunerna och landstingen att tillämpa upphandling i konkurrens beträffande vissa specificerade verksamheter. Utgångspunkten i promemorian var att all verksamhet som inte innebar myndighetsutövning skulle upphandlas i konkurrens. De verksamhetsområden som föreslogs omfattas av skyldigheten var i huvudsak tekniska verksamheter, som t.ex. byggnads- och anläggningsarbeten, fastighetsförvaltning, avfalls- och sophantering, lokalstädning och kollektivtrafik med buss. Kostnaderna för de verksamheter i egen regi som berördes av förslaget beräknades uppgå till sammanlagt minst 50 miljarder kronor. Med en antagen nettobesparing på 10 procent förväntades förslaget leda till en total besparing om minst 5 miljarder kronor.

Konkurrensverket tillstyrkte att lagförslaget skulle genomföras men framförde samtidigt vissa tillägg, preciseringar och ytterligare överväganden som borde beaktas innan en definitiv utformning av lagen kunde läggas på riksdagens bord. Enligt Konkurrensverkets uppfattning borde lagförslaget leda till effektivare resursanvändning och minskade kostnader inom den offentliga sektorn. Detta gällde främst de områden som ditintills inte hade eller endast i liten utsträckning hade blivit konkurrensutsatta. Vidare borde lagen medföra ökade incitament för offentliga upphandlare att förbättra kompetensen på upphandlingsområdet.

Förslaget om obligatorisk upphandling realiserades aldrig, bl.a. protesterade kommunerna kraftigt mot förslaget. I stället förutsattes att staten, kommunerna och landstingen på "frivillig" grund skulle öka andelen konkurrensutsatt verksamhet.

År 1995 presenterades utredningen Konkurrens i balans, åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. (SOU 1995:105). Utredningen konstaterade att det mest allvarliga och troligen mest frekventa konkurrensproblemet med koppling till offentlig näringsverksamhet var situationer där en offentlig huvudman säljer tjänster på den öppna marknaden till så låga priser att konkurrensen snedvrids. Även avbrytande av ett påbörjat upphandlingsförfarande på icke affärsmässiga grunder samt

konkurrensnedvidande stöd av egen produktion hade identifierats som konkurrensproblem. Utredningen föreslog i huvudsak följande:

att det skulle införas en lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning med krav på att offentlig näringsverksamhet under vissa förutsättningar skulle redovisas skild från annan verksamhet, att priset skulle baseras på en kostnads kalkyl och att prissättningen inte fick medföra en från allmän synpunkt otillbörlig prissättning, att de olika speciallagar som reglerar verksamheter med inslag av såväl myndighetsutövning som näringsverksamhet borde kompletteras med regler som förhindrade att myndighetens olika roller blandades samman,

att det i lagen om offentlig upphandling eller i annan lagstiftning klargjordes att upphandlingar inte fick avbrytas utan affärsmässiga skäl,

att kommunallagen (1990:900) borde ses över i syfte att precisera under vilka förutsättningar som kommuner och landsting fick driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader och att möjligheterna stärktes att rättsligt pröva om sådan verksamhet var kompetensentlig.

Konkurrensverket framförde i sitt remissyttrande (Dnr 1295/95) som sin grundinställning att statliga myndigheter, kommuner och landsting inte bör bedriva näringsverksamhet på marknader med fungerande konkurrens. I stället bör de offentliga huvudmännen utveckla sin kompetens som upphandlare och utnyttja konkurrensen på marknaden. Verket kunde dock som en övergångslösning acceptera en lagstiftning om konkurrensneutral offentlig prissättning med i huvudsak det föreslagna innehållet.

Inte heller detta lagförslag ledde till någon ändrad lagstiftning. Åter igen kom "frivilliglinjen" till användning. I december 1997 beslutade regeringen att inrätta "ett råd för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor". Enligt regeringens direktiv skall Rådets uppgift vara att undanröja de hinder som finns för att privat och offentlig sektor skall kunna konkurrera på lika villkor. I Rådet skall företrädare för privat och offentlig sektor ingå. Arbetet skall bedrivas som försöksverksamhet under tre år och därefter utvärderas. I Rådets uppgift ligger att genom dialog och kontakter mellan parterna belysa konkreta fall och att söka nå en samsyn om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras.

Under 1997 presenterade Riksdagens revisorer en rapport om offentlig upphandling (Rapport 1997/98:3). I rapporten konstaterade revisorerna att trots att lagen om offentlig upphandling hade funnits i fyra år var kunskaperna om lagen fortfarande bristfällig bland upphandlande enheter och leverantörer. Revisorerna noterade också att upphandlingar görs helt utanför lagen genom tillämpning av direktupphandlingar och att det i praktiken inte fanns några sanktioner mot sådana beteenden.

NOU:s resurser hade enligt rapporten i huvudsak använts för information och rådgivning medan tillsynsverksamheten hade fått stå tillbaka.

År 1996 avgjordes sammanlagt 120 överprövningsmål i upphandlingsärenden vid landets 23 länsrätter. Varje länsrätt avgjorde således i princip bara ett fåtal upphandlingsmål per år. Flera av de personer som revisorerna intervjuade förordade en koncentration av målen till ett fåtal länsrätter.

Revisorerna föreslog i sin rapport bl.a.

att tillsynsmyndigheten borde ges rätt att väcka talan i överprövningsmål och att även branschorganisationer borde få sådana möjligheter,

att effektivare sanktioner mot upphandlingar som görs utanför lagen borde införas,

att överprövningsmålen i upphandlingsmål borde koncentreras till några få domstolar,

att en särskild organisation för tillsyn av offentlig upphandling borde tillskapas. Den kunde vara fristående eller knytas till exempelvis Konkurrensverket.

Konkurrensverket framhöll i sitt yttrande över rapporten (Dnr 1097/97) att de upphandlande myndigheterna ofta inte ger upphandlingsfrågorna nödvändig prioritet. En effektiv upphandling förutsätter - utöver kunskapen om upphandlingsreglerna - kunskaper som rör inköp, avtal, marknad och konkurrens. Statsmakternas hittillsvarande åtgärder hade främst rört en satsning på information och rådgivning om upphandlingsreglerna. Denna satsning borde kombineras med andra åtgärder för att öka incitamenten i offentliga sektorn att effektivisera upphandlingen. Verket tillstyrkte revisorernas förslag bl.a. avseende

- att överprövningsmålen borde koncentreras till några få domstolar.
- att den myndighet som utövar tillsyn över offentlig upphandling skulle ha rätt att väcka talan i överprövningsmål såväl med anledning av enskilda klagomål som på eget initiativ. Även branschorganisationer borde ges rätt att väcka talan i överprövningsmål.
- att effektivare sanktioner mot beteenden som innebär brott mot upphandlingslagen borde övervägas.

Konkurrensverket ansåg, i likhet med revisorerna, att det finns klara samband mellan konkurrensfrågor och frågor om offentlig upphandling. Exempelvis kan vissa beteenden både strida mot upphandlingsreglerna och mot konkurrenslagens förbud mot dominansmissbruk. Upphandlingsreglerna är därmed en viktig del av konkurrenspolitiken i vid bemärkelse. Enligt verkets mening finns fördelar med en integration mellan tillsynen av den offentliga upphandlingen och övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.

Verket har under 1998 ytterligare utvecklat sin syn på konkurrens i offentlig sektor i ett yttrande till Småföretagsdelegationen (Dnr 73/1998). I detta yttrande pekar Konkurrensverket på vissa förhållanden som hindrar eller motverkar nyföretagande och en vidareutveckling av små- och medelstora företag (SME-företag), nämligen

- offentliga regler
- offentlig upphandling och
- offentlig stödgivning

Till området offentliga stödregler kan hänföras fall av diskriminerande villkor för privata företag som bedriver samma verksamhet som offentliga aktörer. Här kan t.ex. upp-

märksammas de särskilda regler som fram till den 1 januari 1999 gäller för privata tandläkares anslutning till tandvårdsförsäkringen. Ett ytterligare exempel är reglerna för kommunens ersättning till friskolan som inte innebär rimlig garanti för att friskolor erhåller minst samma ersättning som gäller för motsvarande utbildning i kommunal regi.

Beträffande offentlig upphandling framhöll Konkurrensverket att det med hänsyn till att många varu- och tjänsteområden utmärks av att ett begränsat antal företag svarar för det samlade produktutbudet kan krävas att beställaren genomför åtgärder som underlättar för SME-företag att lämna anbud. Därigenom kan konkurrensen komma att öka. Den nuvarande utvecklingen mot att allt fler myndigheter samordnar sina upphandlingar med andra myndigheter begränsar SME-företagens möjligheter att konkurrera om inköpen. Ett ytterligare förhållande som bidrar till att företagen ofta har svårt att hävda sig vid offentlig upphandling är LOU:s svaga sanktionsregler och att enbart anbudsgivare/företag kan väcka talan i domstol. Erfarenhetsmässigt kan även sägas att företag inte gärna klagat på en upphandlande myndighet när företaget anser sig ha blivit förfördelat. En starkt bidragande orsak är att företaget inte vill "ligga sämre till" vid kommande upphandlingar på grund av ett försämrat "affärsklimat". Det finns en utbredd oro bland leverantörer att bli "svartlistade" om man klagat på en upphandling. Här bör även nämnas att det är svårt för ett företag att få skadestånd om företaget diskriminerats vid upphandlingen. Företagen, inte minst SME-företag, tar inte gärna risken att förlora ett skadeståndsmål då detta innebär att man får betala rättegångskostnaderna, som kan vara relativt höga.

EU- lagstiftningen

Till konkurrenspolitiken i vid bemärkelse brukar traditionellt räknas regelverken rörande företagens åtgärder (s.k. antitrustregler och förvärvskontroll), den offentliga upphandlingen och den offentliga stödgivningen, s.k. statsstöd. Inom EU finns på gemenskapsnivå regler avseende alla dessa tre områden samt en myndighet, EG-kommissionen, som övervakar att regelverket följs. Tolkningen av bestämmelserna avgörs ytterst av EG-domstolen.

EG:s ordning för att pröva statsstöd som påverkar samhandeln mellan medlemsländerna omfattar även stöd som utges av regionala myndigheter, t.ex. kommuner. Det kan noteras att Kommissionen i anslutning till överläggningar med de nya ansökarländerna aktualiserat behovet av bevakning och bestämmelser på nationell nivå avseende offentligt stöd.

I Sverige finns, på nationell nivå, inte någon motsvarande ordning för att effektivt motverka att företag drabbas av de konkurrenssnedvridande effekterna av offentlig stödgivning. Konkurrensverkets erfarenheter visar att behovet av en sådan ordning är stort. En mycket stor del av de klagomål som verket får in gäller företag som upplever att deras konkurrenter – vilka kan vara såväl privata företag som offentliga aktörer – direkt eller indirekt har ekonomiska fördelar som indirekt finansieras med offentliga budgetmedel.

Konkurrensverket anser att den offentliga stödgivningen (inklusive kommuners och landstings stöd till egna bolag) bör underkastas regler som säkerställer att stödet inte snedvrider konkurrensen och inte heller hämmar eller omöjliggör den verksamhet som övriga företag på marknaden bedriver. För att en sådan ordning skall bli effektiv krävs vidare en tillsyn samt procedurer som lägger ansvaret för tillsynen över den offentliga stödgivningen på en myndighet som också får behörighet att väcka talan i domstol om

återbetalning av otillåtet stöd.

Sammanfattning

Konkurrensutsättning har under senare år i ökad utsträckning kommit att utnyttjas som medel att effektivisera offentlig verksamhet. Andelen konkurrensutsatt verksamhet är dock fortfarande liten inom många verksamhetsområden och det torde med största sannolikhet finnas stora möjligheter att uppnå ytterligare effektivitetsvinster genom utvidgad och förbättrad konkurrensutsättning. Konkurrensverket kan samtidigt se vissa problem med konkurrensutsättning av sådana verksamheter där kvaliteten är svår att mäta och/eller där brukarna är dåligt informerade och betalar inget eller endast en mindre del ur egen ficka för den efterfrågade tjänsten. På dessa verksamhetsområden krävs en utveckling av metoder för kvalitetsmätning och kvalitetsuppföljning. Samtidigt måste kommunernas upphandlingskompetens förbättras och förutsättningarna för affärsmässiga och konkurrensneutrala upphandlingar säkerställas. Stat, kommun och landsting bör förmås att avstå från att bedriva näringsverksamhet på marknader med en fungerande konkurrens. En förbättrad tillsyn över offentlig upphandling och effektivare sanktioner mot betenden som innebär brott mot upphandlingslagen bör införas. Enligt verkets mening finns fördelar med en integration mellan tillsynen av den offentliga upphandlingen och övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.