

VERKSAMHETSBERÄTTELSE första verksamhetsåret

Tidigare bedrevs nästan all offentlig service av offentliga förvaltningar i monopol. Under senare tid har politiker i stat, kommuner och landsting försökt införa vissa moment av konkurrens i den offentliga verksamheten.

Verksamheter som tidigare bedrevs i enhetlig förvaltningsform har konkurrensutsatts i beställar- utförar-system eller också har verksamheter överförs till självständiga offentliga bolag som konkurrerar med privata företag om offentliga entreprenader och som ofta även konkurrerar på den allmänna marknaden. Genom att förutsättningarna för dessa skattefinansierade aktörer, både på den offentliga och på den allmänna marknaden, skiljer sig i väsentligt hänseende från motsvarande privata producenter uppstår risk för att konkurrensen snedvrids till de offentliga producenternas fördel och att ändamålet med de politiskt beslutade konkurrensprogrammen motverkas.

På initiativ av Patrik Engellau, ordförande i Föreningen Den Nya Valfärden, inrättades från den 1 januari 1994 en privat kommission för att bevaka och uppmärksamma dessa frågor. Konkurrenskommissionens ändamål är att aktivt motverka sådan konkurrensbegränsning som ligger i bristande likhet i villkoren för offentliga och privata aktörer på den allmänna marknaden och som skadar medborgarna i deras egenskap av skattebetalare och konsumenter. Kommissionen skall uppmärksamma och motverka fall där offentliga organ genom överträdelse av lag eller förordning, genom skattesubventioner eller genom att sammanblanda myndighetsutövning med service snedvrider konkurrensen.

Konkurrenskommissionens uppgifter är:

att undersöka anmälda eller på annat sätt uppmärksammade fall, låta berörda parter yttra sig och bedöma huruvida fallen strider mot lag eller förordning eller i övrigt mot de principer om vilka Konkurrenskommissionen skall värna,
att informera media om fall som bryter mot dessa principer,
att ge publicitet åt bedömda fall genom annonsering i rikspress samt
att överlämna dessa fall till Konkurrensverket, Nämnden för offentlig upphandling (NOU) eller annan myndighet för kännedom eller åtgärd,
samt
att ge råd åt medborgare och företag som anser sig utsatta för offentlig kränkning av konkurrensneutraliteten.

Som ordförande i Konkurrenskommissionen har fungerat förre generaldirektören och chefen för RRV, G. Rune Berggren. Övriga i kommissionen har under året varit vice ordföranden i SAFs småföretagsberedning Sune Ehring, ordföranden i Föreningen Den Nya Valfärden Patrik Engellau, förre stadsjuristen i Stockholm Inger Ridderstrand-Linderoth, riksdagsmannen, chefsåklagaren i Kristianstad Bengt Harding Olson, Madeleine Majorenko, Industriförbundet(1) samt Monica Werenfels Röttorp, SAF.

Till Konkurrenskommissionen har under verksamhetsåret varit knuten en handläggande jurist som har ställts till kommissionens förfogande av

Föreningen Den Nya Valfärden och Stiftelsen Medborgarnas Offentliga Utredningar (MOU). Sedan den 1 januari 1995 har kommissionens kontakter med massmedia handlagts av föreningens och stiftelsens informationschef.

Innan ett ärende tas upp av Konkurrenskommissionen underkastas det en preliminär bedömning om saken är en angelägenhet för kommissionen att granska. Bedöms så vara fallet samt att de underliggande sakförhållandena på ett rimligt sätt går att klargöra utreder kommissionens handläggare frågan. Utredningen sammanfattas i en preliminär promemoria som för kännedom och eventuellt yttrande tillställs ev. anmälare samt det offentliga organ som riskerar att kritiseras. En slutlig promemoria med en sammanfattning av inkomna yttranden upprättas därefter och överlämnas till Konkurrenskommissionen för bedömning.

Anmälan till Konkurrenskommissionen sker kostnadsfritt och den som anmäler får vara anonym. Uppgifter om vem eller vilka som anmält ärenden för granskning eller på annat sätt lämnat information omfattas av total sekretess under kommissionens vidare hantering av ärendet.

Allt som anmäls underkastas en självständig och förutsättningslös granskning av kommissionen som ensam svarar för resultatet av sin granskning och sina slutsatser. Kommissionen agerar vid sin granskning inte som ombud för någon part.

Konkurrenskommissionens bedömningar överlämnas till Konkurrensverket samt, i förekommande fall, till Nämnden för offentlig upphandling (NOU), Svenska Kommunförbundet samt Landstingsförbundet för kännedom. Bedömningarna tillställs även massmedia för publicering.

I ärenden av principiell vikt kan det förekomma att kommissionens juridiske handläggare biträder anmälaren eller annan intressent för att få frågan rättsligt prövad eller att kommissionen i eget namn anmäler en fråga till Konkurrensverket eller annat tillsynsorgan för granskning.

VERKSAMHETSÅRET 1994/95

Konkurrenskommissionens första verksamhetsår omfattar perioden den 1 januari 1994 till och med den 30 juni 1995.

Under verksamhetsåret har Konkurrenskommissionen mottagit 105 diarieförda anmälningar från enskilda och företag som ansett sig utsatta för offentlig kränkning av konkurrensneutraliteten eller av andra orsaker velat uppmärksamma sådana kränkningar. Därutöver har kommissionen på eget initiativ tagit upp elva fall för granskning. Av de i kommissionen anhängiggjorda ärendena har 48 lett till slutlig bedömning. Konkurrenskommissionen har avhållit 16 protokollförda sammanträden varav tre sammanträden enbart ägnats åt principiella diskussioner (2).

Bedömda ärenden

De ärenden konkurrenskommissionen har utrett och bedömt under året kan grovt sett delas in i tre huvudgrupper: I) ärenden rörande konkurrenssnedvridning genom åsidosättanden av reglerna för offentlig upphandling, II) ärenden rörande konkurrenssnedvridning genom

överträdelser av den egna kompetensen, samt III) ärenden rörande konkurrenssnedvridning på annat sätt.

I) I gruppen av ärenden rörande konkurrenssnedvridning genom åsidosättanden av reglerna för offentlig upphandling har Konkurrenskommissionen avgjort 28 ärenden. Av dessa har 26 lett till kritik av den inblandade myndigheten. I två fall har till kommissionen inkomna yttranden lett till att kommissionen lagt ärendet till handlingarna.

Bland annat märks följande ärenden av principiell betydelse:

KKO 94-004, upphandling utan infordran av anbud i konkurrens. Tyresö kommun hade utan föregående infordran av anbud i konkurrens direktupphandlat sophantering inom kommunen för en period upp till 16 år fram i tiden. Konkurrenskommissionen bedömde att kommunens agerande snedvred konkurrensen samt stred mot det kommunala upphandlingsreglementet. Senare har upphandlingen förklarats olaglig av Kammarrätten i Stockholm.

KKO 94-009, tre basbelopp som gräns för direktupphandling. Länsarbetsnämnden i Örebro hade beslutat att generellt tillämpa direktupphandling, d.v.s. upphandling utan föregående infordran av anbud i konkurrens, vid upphandlingar där värdet understeg tre basbelopp. Konkurrenskommissionen påpekade att direktupphandling är avsett för de fall där kostnaderna för upphandlingsförfarandet inte står i rimlig proportion till det upphandlades värde. Mot den bakgrunden överstiger tre basbelopp eller 105 tusen kronor klart vad som kan anses skäligt för direktupphandling konstaterade kommissionen och bedömde att länsarbetsnämndens beslutade riktlinjer riskerade att snedvrida konkurrensen.

KKO 94-013, avbruten upphandling. Socialnämnden i Lindesbergs kommun hade inhämtat anbud på undervisning i svenska för invandrare. I strid mot den egna förvaltningens rekommendationer antog socialnämnden ett anbud från den kommunala egenregiförvaltningen som enligt förvaltningens sammanställning var både kvalitetsmässigt sämre och dyrare än ett konkurrerande anbud från ett privat företag. Konkurrenskommissionen konstaterade att kommunen är oförhindrad att uppdra verksamhet åt den egna förvaltningen utan att i förväg ha upphandlat i konkurrens. Har kommunen dock valt att begära in anbud på den allmänna marknaden skall kommunen också följa reglerna för offentlig upphandling påpekade kommissionen med hänvisning till uttalanden i lagförarbeten. Konkurrenskommissionen bedömde att Lindesbergs kommuns agerande snedvred konkurrensen. Efter Konkurrenskommissionens granskning har det privata företaget inlett skadeståndstalan vid Lindesbergs tingsrätt.

KKO 94-033, infordrande av anbud utan avsikt att upphandla. Centrurnämnden, som är en stadsdelsnämnd i Norrköpings kommun, hade vid nio tillfällen infordrat anbud på vård och omsorg av äldre från ett privat företag. I samtliga fall avbröts upphandlingarna, antingen genom att kommunens egenregiförvaltning tillgodogjorde sig det

privata företags idéer och kostnadsförslag eller genom att den verksamhet som nämnden begärt in anbud på senare förkastades som orealistisk eller ointressant. Konkurrenskommissionen bedömde att kommunen genom att inhämta anbud utan någon avsikt att upphandla på den privata marknaden snedvridit konkurrensen samt att kommunens agerande stred mot lagen om offentlig upphandling. För närvarande pågår en utredning inom åklagarmyndigheten i Linköping angående misstanke om brott mot sekretesslagen. Efter Konkurrenskommissionens granskning förbereder det privata företaget skadeståndstalan vid allmän domstol.

KKO 95-004, bristande affärsmässighet. Österåkers kommun hade infordrat anbud på städtjänster. Inkomna anbud sammanställdes centralt samt överlämnades till kommunens enskilda förvaltningar för slutligt beslut. En majoritet av dessa upphandlingsbeslut innebar att verksamheten uppdrogs åt andra leverantörer än de som framstod som ekonomiskt mest fördelaktiga. Någon motivation till de fattade besluten lämnades inte. Konkurrenskommissionen bedömde att Österåkers kommuns bristande affärsmässighet snedvred konkurrensen samt stred mot lagen om offentlig upphandling. Efter Konkurrenskommissionens granskning har Österåkers kommun uppgivit att man stramat upp sina upphandlingsrutiner.

KKO 95-013, kollektivavtal som upphandlingsförutsättning. Verket för Högskoleservice (VHS) hade vid en upphandling av ledningsdragningar vid Karolinska Institutet bl.a. uppställt krav på att anbudsgivarna skulle var bundna av kollektivavtal för de aktuella arbetena. Konkurrenskommissionen bedömde att Verket för Högskoleservice krav snedvred konkurrensen samt stred mot lagen om offentlig upphandling. Senare har Kammarrätten i Stockholm förordnat att upphandlingen får slutföras först sedan kravet på kollektivavtal strukits som förutsättning för upphandlingen.

KKO 95-020, kringgående av överprövning i domstol. Stockholms läns landsting hade inhämtat anbud på laboratoriemedicinsk service. Ett privat företag som lämnat anbud hade hos länsrätten i Stockholm påpekat vissa felaktigheter och brister i upphandlingen samt begärt att upphandlingen skulle göras om. Omedelbart efter att domstolen meddelat landstinget att man avsåg att pröva ärendet avbröt landstinget upphandlingen och lämnade uppdraget till den egna regin. Kommissionen bedömde att Stockholms läns landsting genom att avsiktligt undandra sig en rättslig prövning snedvred konkurrensen och att agerandet stred mot lagen om offentlig upphandling.

KKO 95-022, snedvridande villkor för upphandling. Länsarbetsnämnden i Blekinge hade begärt in anbud på arbetsmarknadsutbildning för arbetssökande i länet. Upphandlingen villkorades bl.a. av att Ronneby och Sölvesborg skulle utgöra kursorter. På dessa orter bedrev ett myndigheten närstående bolag sedan tidigare arbetsmarknadsutbildning. Konkurrenskommissionen bedömde att länsarbetsnämndens agerande snedvred konkurrensen samt stred mot lagen om offentlig upphandling. Senare, i samband med överprövning inför länsrätten i Kristianstad, har länsarbetsnämnden beslutat att göra

om upphandlingen utan krav på specifika kursorter.

KKO 95-026, gynnande av avknopningsbolag. Landstinget, Kristianstads län hade utan föregående infordran av anbud i konkurrens direktupphandlat tvätteriservice från ett helägt dotterbolag i samband med att bolaget avknoppades från landstinget. Konkurrenskommissionen påpekade att lagen om offentlig upphandling inte medger särbehandling av avknopningsbolag. Kommissionen bedömde att landstingets agerande snedvred konkurrensen samt stred mot lagen om offentlig upphandling. Efter Konkurrenskommissionens granskning förbereder ett privat företag skadeståndstalan vid allmän domstol.

II) I gruppen av ärenden rörande konkurrensnedvridning genom överträdelser av den egna kompetensen har Konkurrenskommissionen avgjort 12 ärenden. Av dessa har 11 lett till kritik av den inblandade myndigheten. I ett fall har ett till kommissionen inkommet yttrande lett till att kommissionen lagt ärendet till handlingarna.

Bland annat märks följande ärenden av principiell betydelse:

KKO 94-002, länsstyrelses försäljning av bolagsservice. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län hade efter att ansvaret för handelsregistret överförts till Patent- och Registreringsverket beslutat att övertalig personal skulle sysselsättas med att sälja bolagsrättslig service mot betalning på den allmänna marknaden. Konkurrenskommissionen bedömde att den av länsstyrelsen erbjudna servicen snedvred konkurrensen samt stred mot avgiftsförordningen samt länsstyrelseinstruktionen. Efter Konkurrenskommissionens granskning har länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län upphört med den kritiserade verksamheten.

KKO 94-017, kommunal gym-verksamhet. Uddevalla kommun bedrev gym- och friskvårdsverksamhet på den allmänna marknaden. Konkurrenskommissionen bedömde att verksamheten snedvred konkurrensen samt att verksamheten var tveksam utifrån den kommunala kompetensen, förbudet mot näringsverksamhet.

KKO 94-035, kommunal tvätteriverksamhet. Tierps kommun bedrev tvätteriverksamhet gentemot en privatägd badinrättning i Stockholm. Konkurrenskommissionen bedömde att verksamheten snedvred konkurrensen samt stred mot kommunallagens kompetensregler, både lokaliseringsprincipen och förbudet mot näringsverksamhet. Senare har den kritiserade tvätteriverksamheten förklarats olaglig av Kammarrätten i Stockholm.

KKO 94-036, "internbank", kommunal låneverksamhet. Eskilstuna kommun införde efter det att kammarrätten i Stockholm undanröjt ett fullmäktigebeslut att låna ut 100 miljoner kronor till ett kommunalt bolag, ett system där kommunens och de kommunala bolagens kassor istället hanteras gemensamt i en "internbank". Detta medförde att lånebesluten flyttades ned på tjänstemannanivå och i praktiken undantogs från demokratisk granskning och möjlighet till rättslig

prövning. Kommissionen bedömde att internbankens verksamhet skulle strida mot upphandlingslagen och kommunallagen.

KKO 94-055, landstingsbolags försäljning av veterinärvårdsmaterial. Länia Material AB, ett av landstingen i Södermanland och Örebro län gemensamt ägt bolag, bedrev försäljning av veterinärvårdsmaterial på den allmänna marknaden. Konkurrenskommissionen bedömde att verksamheten snedvred konkurrensen samt stred mot förbudet mot näringsverksamhet i kommunallagen. Senare har den punkt i Länia Material ABs bolagsordning som möjliggjorde den kritiserade verksamheten förklarats olaglig av Kammarrätten i Stockholm.

KKO 95-027, kommunal renhållning i annan kommun. Stockholms Stad bedrev renhållning i Järfälla kommun. Uppdraget hade vunnits i anbudskonkurrens med bl.a. Järfälla kommuns eget gatukontor. Konkurrenskommissionen bedömde att verksamheten snedvred konkurrensen samt stred mot kommunallagens kompetensregler, både lokaliseringsprincipen och förbudet mot näringsverksamhet.

KKO 95-051, högskolas försäljning av datorer . Uppsala universitet bedrev butiksförsäljning av datorer och datortillbehör m.m. på den allmänna marknaden. Konkurrenskommissionen bedömde att verksamheten snedvred konkurrensen samt att försäljning av datorer m.m. inte ingår i vad en högskola skall ägna sig åt enligt högskolelagen.

III) I gruppen ärenden rörande konkurrensnedvridning på annat sätt har Konkurrenskommissionen avgjort åtta ärenden. Av dessa har fem lett till kritik av den inblandade myndigheten. I tre fall har de till kommissionen inkomna yttrandena lett till att kommissionen lagt ärendet till handlingarna.

Bland annat märks följande ärenden av principiell betydelse:

KKO 94-006, beredskapsarbete i konkurrens med befintligt näringsliv. Länsarbetsnämnden i Norrbottens län hade beviljat skogsvårdsstyrelsen i Norrbottens län statsbidrag ur beredskapsmedel för röjning av kraftledningsgator i konkurrens med befintliga privata röjningsföretag i regionen. Konkurrenskommissionen uppmärksammade att beredskapsarbete inte får anordnas om det kan medföra konkurrensfördelar i förhållande till liknande befintliga företag i regionen. Kommissionen bedömde att länsarbetsnämndens beslut om statsbidrag snedvred konkurrensen samt stred mot förordningen om beredskapsmedel.

KKO 94-029/94-030, anbudskartell m.m. ABF, Vuxenskolan och Medborgarskolan i Sollentuna hade samverkat i en anbudskartell vid en upphandling av utbildning i svenska för invandrare som utförts av Sollentuna kommun. Trots att kartellens anbud inte var ekonomiskt förmånligast uppdrog kommunen verksamheten åt kartellen. Konkurrenskommissionen bedömde att Sollentuna kommun genom att anta kartellens anbud snedvridit konkurrensen samt åsidosatt lagen om offentlig upphandling. Kommissionen uppmärksammade också att anbudskarteller av viss beskaffenhet är förbjudna enligt

konkurrenslagen. Anbudskartellen anmäldes därför av Konkurrenskommissionen till Konkurrensverket.

KKO 95-016, kommunalt stöd till enskild näringsidkare. Gagnefs kommun hade beslutat att förvärva en fabrik av en enskild näringsidkare för att på gynnsamma villkor upplåta fabriken tillbaka till näringsidkaren. Konkurrenskommissionen bedömde att förfarandet snedvred konkurrensen samt stred mot den kommunala kompetensen, förbudet mot stöd till enskild näringsidkare. Senare har beslutet om förvärv m.m. förklarats olagligt av Kammarrätten i Sundsvall.

Publicering av ärenden

En viktig uppgift för konkurrenskommissionen har varit att sprida kännedom om kommissionens avgöranden och på detta sätt påverka offentliga aktörer direkt eller genom den allmänna opinionens tryck. Den viktigaste vägen att nå detta syfte har varit pressreleaser beträffande kommissionens verksamhet och avgöranden. Massmedias behandling har varit övervägande positiv, framför allt i lokala och regionala press- och etermedia. Några fall har uppmärksammats även i rikstäckande media.

Genom mediabevakningen känner allt fler kommunala aktörer och många bland allmänheten till kommissionens verksamhet.

Under verksamhetsåret har Konkurrenskommissionens verksamhet resulterat i över 300 media-nedslag: tidningsartiklar och inslag i radio och TV.

Övrigt

Utöver hantering och publicering av ärenden har Konkurrenskommissionen också verkat för att frågor kring konkurrensneutralitet inom offentlig verksamhet har belysts och diskuterats på andra sätt.

Vid ett flertal tillfällen har Konkurrenskommissionen kontaktats av tjänstemän i statlig och kommunal förvaltning som önskat synpunkter och upplysningar om Konkurrenskommissionens arbete och avgjorda fall.

Konkurrenskommissionen har bl.a. lämnat synpunkter till en inom regeringskansliet sammankallad arbetsgrupp med uppdrag att överväga och föreslå en lagreglering av offentliga aktörers beslut att avbryta anbudstävlingar. I arbetsgruppens förslag: Avbrutna upphandlingar och interna bud, Ds 1994:83, redovisas exempel på konkreta fall som berör frågan om avbrutna upphandlingar. Av fyra redovisade fall utgjorde två exempel från kommissionens verksamhet.

Kommissionen har också lämnat synpunkter och exempel från kommissionens verksamhet till den nu arbetande Underprissättningsutredningen.

Verksamheten att bistå klagande vid den rättsliga prövningen av principiellt intressanta fall har uppmärksammats på flera sätt. De ovan redovisade fallen med sophantering i Tyresö och Verkets för högskoleservices krav på kollektivavtal har redovisats och kommenterats i bl.a. Nämndens för offentlig upphandling nyhetsbrev, NOU-info samt i inom facklitteraturen för upphandlingsrätt. Även olika facktidningar som t.ex. tidskriften Lag och Avtal, SAF-tidningen, Svenska Anbudsjournalen och tidskriften Anbud och Inköp har

i ett flertal artiklar uppmärksammat kommissionens verksamhet.

Slutsatser

De slutsatser Konkurrenskommissionen kan dra av det första verksamhetsårets erfarenheter är att de konkurrensnedvridande beteenden som förekommer inom den offentliga sektorn i korthet kan sammanfattas i tre huvudgrupper:

Åsidosättanden av reglerna om offentlig upphandling. Denna grupp utgör c:a hälften av de av kommissionen granskade fallen.
Överträdelse av förbud i lag att engagera sig i viss verksamhet.
Denna grupp utgör ungefär en tredjedel av ärendena.
Övriga ärenden där olika former av subventioner snedvrider förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens på den allmänna marknaden.

Åsidosättanden av reglerna om offentlig upphandling
Orsaken till att bestämmelserna för offentlig upphandling åsidosatts varierar från fall till fall. Icke sällan är förklaringen okunnighet om gällande bestämmelser. Som exempel kan nämnas en kommun som i ett enkätsvar till Svenska kommunförbundet uppgav att man under år 1994 inte brytt sig om att följa den nya upphandlingslagen. Som orsak angavs att det inom kommunen inte funnits någon som satt sig in i vad lagen innebar (3).

En förklaring till okunnigheten skulle kunna vara att upphandlingslagen är ny från och med den 1 januari 1994. Liknande regelsystem för att garantera affärsmässighet och opartiskhet vid handhavandet av allmänna medel fanns emellertid tidigare både för den statliga och kommunala sektorn. De nya bestämmelserna om upphandling, särskilt reglerna för den vanligast förekommande formen för upphandling där värdet understiger de s.k. tröskelvärdena, utgör i princip en upprepning av tidigare sedan längre tid etablerade regler.

En annan förklaring är att vissa offentliga aktörer visar en bristande respekt för gällande lagar och förordningar och medvetet överträder dessa. Det kan ske därför att upphandlingslagen inte är effektivt sanktionerad. Lagen har två olika system för sanktioner. Dels kan domstol under pågående upphandling föreskriva att upphandlingen skall göras om eller att upphandlingsbeslut inte får fattas förrän rättelse i visst avseende har skett, dels kan förfördelad part i avgjort upphandlingsärende få skadestånd efter domstolsprövning.

I några av Konkurrenskommissionen granskade fall har det förekommit att den upphandlande enheten har kringgått överprövning av pågående upphandling genom att forcera upphandlingsbeslutet innan domstol hunnit avsluta prövningen eller genom att genomföra vissa skenförändringar i upphandlingsförutsättningarna. I ett annat fall ledde Konkurrenskommissionens granskning och påföljande överprövning vid domstol till att krav på kollektivavtal hos anbudsgivare förklarades oförenligt med upphandlingslagen.

Möjligheterna för förfördelad anbudsgivare att få skadestånd för felaktigt upphandlingsbeslut har ännu, ett och ett halvt år efter lagens ikraftträdande, inte avgjorts av domstol. I ett fall som Konkurrenskommissionen har bedömt,

där en kommun antog ett bud från den egna förvaltningen som var vitsordat både sämre och dyrare än ett konkurrerande privat alternativ, prövas skadestandsfrågan för närvarande av domstol.

En fråga där rättsläget visat sig särskilt oklart är avbrytande av en påbörjad upphandling utan affärsmässiga skäl. Konkurrenskommissionen har granskat ett flertal sådana fall och riktat kritik mot uppandlande förvaltning. Frågan om sådana avbrutna upphandlingar kan resultera i skadestånd har utretts inom regeringskansliet, där Konkurrenskommissionen har deltagit med synpunkter och exempel från kommissionens verksamhet. Utredningen konstaterade att reglerna måste förtydligas så att det klart framgår att avbrytande utan sakliga skäl inte kan ske utan påföljd. Utredningens förslag har inte resulterat i någon åtgärd från regeringens och riksdagens sida. Rättsläget är därför ännu oklart.

2. Överträdelser av förbud i lag att engagera sig i viss verksamhet
Ett viktigt område för konkurrenskommissionens granskningsverksamhet har varit konkurrensnedvridning genom att myndigheter överträtt de begränsningar som gäller för myndigheternas engagemang. Inom den statliga sektorn framgår begränsningarna i regler av myndighetens instruktion och regeringens regleringsbrev. Kommunernas handlingsmöjligheter begränsas genom kommunallagens regler om den kommunala kompetensen.

Konkurrenskommissionen har funnit åtskilliga fall där myndighetens egen kompetens har överträtts, dels genom att myndigheten låtit den egna verksamheten expandera till näringslivssektorer som hävdas av det privata näringslivet, dels genom att riktade subventioner till privata näringsidkare snedvridit konkurrensen för det övriga näringslivet. I flera fall har verksamheten senare förklarats olaglig efter prövning av domstol.

Ett stort problem vid myndigheters överträdelser av den egna kompetensen är att sanktioner saknas. I ett fall som Konkurrenskommissionen granskade förklarade kammarrätten att ett lån från en kommun till ett kommunalt bolag på 100 miljoner kronor var olagligt men innan kammarrättens dom hunnit vinna laga kraft hade lånet sedan länge redan verkställts. Domen föranledde ingen åtgärd från kommunens sida. I ett annat fall bedrev en kommun i strid mot kommunallagen tvätterservice inom en annan del av landet. Trots att kammarrättens förklarade att verksamheten är olaglig fortsätter tvätteriet som tidigare. Några effektiva möjligheter att garantera efterlevnaden av domstolarnas beslut finns inte.

Ett annat problem gäller själva möjligheten till överklagande. Inom den statliga sektorn föreligger överhuvudtaget ingen möjlighet för en enskild medborgaren att överklaga verksamhet som bedrivs utanför en myndighets kompetens. Inom kommunerna fattas normalt beslut om den löpande verksamheten på tjänstemannanivå. Sådana s.k. delegationsbeslut skall anmälas för ansvarig kommunal nämnd. När anmälan har skett och protokollet justerats har kommunmedlem enbart tre veckor på sig att få kännedom om, utreda och överklaga beslutet. Men långt ifrån alla delegationsbeslut anmäls i föreskriven ordning. Domstolarna finner sig i dessa fall är förhindrade att pröva verksamhetens laglighet. Dessutom protokollförs anmälningsärendena ofta så kortfattat att det i praktiken är omöjligt att bilda sig en uppfattning om vad som avses med beslutet. Enligt Konkurrenskommissionens erfarenhet finns det kommuner som har satt i

system att genomdriva tveksamma beslut enligt denna metod.

En klar tendens är att allt mer kommunal verksamhet flyttas över till kommunala bolag. Kommunala beslut som fattas i bolag kan inte överklagas och tolkning av vad bolaget får göra enligt bolagsordningen görs av bolagets styrelse som ofta består av kommunala förtroendemän eller tjänstemän.

3. Subventioner som snedvrider konkurrensen

Den tredje gruppen av ärenden som konkurrenskommissionen har granskat är övriga fall där subventioner snedvridit konkurrensen genom oönskade bieffekter av offentliga stödåtgärder eller oetiskt beteende inom vad som formellt måste betraktas som lagligt. Även kommunala bad som har försetts med solarier, styrketräningshallar och annan friskvårdsutrustning och konkurrerat på den allmänna marknaden för friskvård har medfört att konkurrensen har snedvridits.

Effekter

De effekter som konkurrenskommissionen kunnat iakttä av sin verksamhet är i första hand, att felaktigheter och övertramp har fått uppmärksamhet framför allt i lokala och regionala massmedia. Härigenom sätts press på de offentliga aktörerna i stat och kommun att bättre följa gällande regler i fråga om konkurrensneutralitet. Denna effekt måste emellertid för att bli bestående stödjas av fortsatt granskning av reglernas tillämpning.

En annan viktig effekt är att verksamheten har bidragit till att fästa enskildas och massmedias uppmärksamhet på gränserna för offentliga organs, särskilt de kommunala organens, handlingsmöjligheter. I flera fall har kommissionens granskning lett till att domstolar förklarat kommuners agerande olagligt.

Förändringsbehov

Erfarenheterna av kommissionens verksamhet hittills leder fram till krav på förändringar framför allt på följande punkter:

- a) Konkurrenslagen bör ändras så, att den blir fullt tillämplig på all kommunal och statlig verksamhet som inte utgör myndighetsutövning och Konkurrensverket bör ha kompetens att ingripa med förbud för all offentlig verksamhet som hindrar eller motverkar konkurrensen.
- b) Ökade insatser måste göras för att följa upp offentliga organs tillämpning av upphandlingsreglerna. För närvarande råder på många håll rent godtycke vid offentliga upphandlingar.
- c) Kommunallagen bör ändras så att klara gränser och sanktioner ges för kommunernas och landstingens handlingsmöjligheter. Särskilt gäller det kommunernas möjligheter att bedriva verksamhet i konkurrens med det privata näringslivet. Gällande förbud mot spekulativ verksamhet överträds i stor omfattning och måste därför få en klarare och effektivare utformning. Möjligheter måste skapas att stoppa kommunal verksamhet som inte är kompetensfyllig.

Stockholm den 23 augusti 1995

1. Madeleine Majorenko ingick i Konkurrenskommissionen till den 25 januari 1995.
2. Sammanträdena har ägt rum följande datum 1994-01-26, 1994-02-17, 1994-03-23, 1994-04-14, 1994-04-21, 1994-05-04, 1994-06-01, 1994-06-20, 1994-08-17, 1994-11-16, 1994-12-15, 1995-01-25, 1995-03-15, 1995-04-25, 1995-05-11 samt 1995-06-14.
3. Kommunaktuellt nr. 5/95.