

KOMMUNERNA SOM KONKURRENT

Om konsekvensanalysen i utredningen, Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)

ALMEGA OCH SVENSKT NÄRINGSLIV

Författare:

Karl Lundvall, Natasha Hellenius

6 november 2020

Vad händer med konkurrensen och tjänstekvaliteten om kommunerna blir leverantörer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder? Den nyligen överlämnade offentliga utredningen SOU 2020:41 ("utredningen") drar slutsatsen att flera förhållanden som kan snedvrída konkurrensen mellan privata och kommunala utförare kan hanteras genom krav på affärsmässighet i kommunala verksamheter, särredovisning och begränsade avsteg från lokaliseringsprincipen.

Almega och Svenskt Näringsliv har bittt Copenhagen Economics att se närmare på konsekvensanalysen i utredningen utifrån tidigare erfarenheter från konkurrensen mellan offentliga och privata utförare, forskning och intervjuer med kommuner och entreprenörer på marknaden.¹

Utredningens huvudsakliga uppdrag var att utreda de rättsliga förutsättningarna för kommunerna att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen bli

leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster som upphandlats enligt LOU eller i valfrihetsystem med LOV. I uppdraget ingick även att lämna förslag där förtydliganden ansågs behövliga, samt att beskriva hur förslagen kunde påverka marknadsförutsättningarna och konkurrensneutraliteten.

Utredningen lämnades till regeringen den 26 juni och är nu under remissbehandling. Remissvaren ska ges in till Arbetsmarknadsdepartementet senast 13 november.

Vi drar följande slutsatser:

- Utredningens direktiv är alltför snävt formulerade – att det finns rättsliga förutsättningar betyder inte att det är samhällsekonomiskt motiverat att kommunerna blir leverantörer**

Huvudfrågan borde vara om det är önskvärt att kommunerna träder in på marknaden inom valfrihetsystem i konkurrens med andra aktörer och hur en sådan utveckling passar in i reformeringen

¹ Uppdragsformuleringen var följande: "Syftet med studien är att kritiskt granska konsekvensanalysen i utredningens kapitel 8 avseende effekter för marknadsförutsättningarna, konkurrensen och företagen, vilket innefattar såväl de effekter som kan förväntas med nuvarande reglering som betydelsen av de förslag som lämnas." Utgångspunkten

för granskningen är tidigare forskning, utredningar, rapporter samt ett mindre antal intervjuer av kommuner och företag på den relevanta marknaden. Copenhagen Economics är experter inom konkurrensökonomi och är verksamma i hela världen, med tonvikt på norra Europa.

av Arbetsförmedlingen. Att kommuner inte är rättsligt förhindrade att träda in på marknaden innebär inte att det är samhällsekonomiskt önskvärt att så sker.

2. Riskerna för en snedvriden konkurrens som identifieras i utredningen är korrekt beskrivna, men några saknas liksom en analys av de långsiktiga konsekvenserna

Utredningen tar upp kända förhållanden som innebär att offentliga utförare har stora konkurrensfördelar jämfört med privata företag.

Här nämns att kommunerna är skattefinansierade och inte kan gå i konkurs, att de har bättre möjligheter att ordna fram jobb i egen regi vilket väger tungt i resultatställningen, och att de redan känner de arbetssökande genom andra insatser.

Dessa risker för en snedvriden konkurrens kartläggs tydligt, men någon konsekvensanalys av hur dessa påverkar utbudet på marknaden på sikt görs inte. Utredningen konstaterar att konkurrens på helt lika villkor inte är möjligt att uppnå, men går inte vidare med den naturliga följdfrågan om vad detta får för långsiktiga konsekvenser.

Exempelvis saknas perspektivet om det överhuvudtaget är möjligt för en mindre privat aktör, som saknar kommunens möjlighet att kunna erbjuda jobb i egen regi, att kunna nå samma matchningsresultat som kommunen när det gäller att få arbetssökande i jobb. Det är detta matchningsresultat som väger tungt i beräkningen av vilken ersättning man får som utförare. Kommunens fördel i själva valsituationen för de arbetssökande, liksom övriga ekonomiska incitament som de har, påverkar sannolikt också förutsättningarna för en likvärdig konkurrens, men utreds inte.

3. Åtgärdsförslagen löser inte problemen

Utredningens förslagslista för att motverka en snedvridning av konkurrensen går i huvudsak ut på att kommunerna, genom vinstpåslag och särredovisning, ska agera mer marknadsmässigt.

Flera skäl talar dock emot att det är en tillräcklig eller ens ändamålsenlig lösning för att göra konkurrensen likvärdig mellan offentliga och privata utförare. Den grundläggande konkurrensfördelen som kommunerna har när det gäller att skapa jobb i egen regi, något som alternativa utförare saknar, hanteras inte med något av de lämnade förslagen.

Det saknas vidare förslag inriktade mot efterfrågesidan: kommunens fördel i att de har en etablerad kontakt med de arbetssökande, ett klart plus i valsituationen för de arbetssökande, lämnas helt utan förslag på åtgärd.

4. Vad är riskerna med att kommunerna blir leverantörer?

Utredningen slår alltså fast att en helt likvärdig konkurrens mellan kommunala och privata utförare inte är möjlig att uppnå på denna marknad om kommunerna går in som leverantörer.

Vi delar den bedömningen, fast med tillägget att de förslag som lämnas inte är tillräckliga för att kunna lösa denna problematik. Vi kan heller inte se några andra genomförbara förslag som kan uppnå detta.

Även den oklara gränsdragningen av finansieringsansvaret mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken ställer hinder i vägen för en konkurrens på likvärdiga villkor.

Eftersom kostnaderna för försörjningsstöd ligger hos kommunerna, medan kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken i huvudsak bärs av staten, kommer de ekonomiska incitamenten hos kommunerna aldrig att kunna överensstämma med privata marknadsaktörers.

Området analyseras inte av utredningen men visade sig vara ett ständigt återkommande tema i de intervjuer² vi genomförde. Vidare framkom att potentialen till förbättrade stöd- och matchningstjänster genom specialisering över hela landet hos de privata utförarna förefaller betydande. För att realisera denna behövs emellertid större volymer och stabila marknadsförutsättningar.

² Inom ramen för uppdraget genomfördes fyra intervjuer med kommuner och privata utförare. De kommuner som intervjuades var Uppsala

Kommun och Trelleborgs Kommun. De privata utförarna som intervjuades var Montico och Alea Kompetens (del av Arena Utbildning).

Går vi miste om denna potential om kommunerna träder in på marknaden? Elimineras i så fall grunden för en framväxande nationell tjänstemarknad där innovation och specialisering sker vilken bättre kan möta de arbetssökandes behov?

Dessa samhällsekonomiska perspektiv saknas i utredningens konsekvensanalys.

I de följande kapitlen utvecklar vi var och en av dessa fyra slutsatser.

1. FRÅGESTÄLLNINGEN I DIREKTIVEN ÄR INTE DEN SAMHÄLLSEKONOMISKT RELEVANTA

Vår första slutsats är att frågan som utredningen är satt att besvara inte är den samhällsekonomiskt relevanta.

Enligt direktiven (Dir 2019:86) ska utredningen utreda om det är tillåtet för kommunerna att med ersättning från Arbetsförmedlingen ge sig in som leverantörer på marknaden för arbetsmarknadspolitiska insatser. Om utredningen finner att det inte är tillåtet, ska den lämna författningsförslag i syfte att göra det tillåtet.

Konsekvenserna för konkurrensen och utbudet av privata leverantörer är ingen huvudfråga, men däremot en del av konsekvensbeskrivningen i de förslag utredningen förväntas lämna:

"Utredningens konsekvensbeskrivningar ska särskilt omfatta samhällsekonomiska konsekvenser och redogöra för hur förslagen påverkar marknadsförutsättningarna och konkurrensneutraliteten."

Vi kan därmed konstatera följande:

För det *första* ger svaret på frågan om de rättsliga förutsättningarna föreligger eller inte ingen ledning i om det skulle vara önskvärt för samhället att så sker. Att något är tillåtet, med eller utan förändringar i regelverket, betyder inte att en reformering är till gagn för de arbetssökande eller om det för den delen är en lämplig strategi i den kommande reformeringen av Arbetsförmedlingen.

För det *andra* skapar direktiven oklarhet kring vilket syfte förslagen ska ha i den del som gäller konkurrens. Ska de helt eliminera, eller endast mildra, de snedvridningar av konkurrensen som utredningen finner? Den samhällsekonomiska avvägningen mellan

konkurrensintresset och andra intressen, som enligt vår uppfattning borde vara central för lagstiftaren, lyser därmed med sin frånvaro i direktiven.

Sammanfattningsvis har alltså direktiven uteslutit den relevanta frågeställningen, nämligen om det är samhällsekonomiskt motiverat att kommunerna går in som leverantörer på marknaden för arbetsmarknadspolitiska insatser.

2. UTREDNINGENS LISTA PÅ IDENTIFIERADE KONKURRENSPROBLEM BORDE VARA LÄNGRE

Vår andra slutsats är att utredningens lista på förhållanden som innebär risk för snedvridning av konkurrensen saknar vissa perspektiv och därför borde ha varit längre.

De problem som nämns är däremot, såvitt vi kan bedöma, väl kartlagda. Överlag saknar vi dock även en analys av de långsiktiga konsekvenserna av de problem som konstateras.

Noterbart är att utredningens analys av marknadsförutsättningar och konkurrensneutralitet inte vilar på någon modell för hur konkurrensen på valfrihetsmarknader fungerar. En sådan modell är ofta till en stor hjälp för att systematiskt kartlägga vilka faktorer som har betydelse för en likvärdig och kvalitetshöjande konkurrens.

I det följande tillämpar vi därför en sådan modell för att kunna granska utredningens analys av konkurrensproblem.

I avsnitt 2.1 presenterar vi en förenklad version av en modell vi tidigare tillämpat på valfrihetssystem inom hemtjänst och personlig assistans. Därefter kategoriserar vi i avsnitt 2.2 med hjälp av denna modell de snedvridningar av konkurrensen som utredningen identifierar.

2.1 En modell för likvärdig konkurrens i ett valfrihetssystem

Vi tillämpar en förenklad variant av en modell av förutsättningarna för en likvärdig konkurrens i ett valfrihetssystem där en kommun träder in i konkurrens med övriga leverantörer.

Modellen har tidigare använts av den brittiska konkurrensmyndigheten, av Copenhagen Economics i uppdrag

för Konkurrensverket och för Inspektionen för Socialförsäkringen på svenska valfrihetsmarknader för hemtjänst och för personlig assistans.³

Modellen har här anpassats till frågeställningen om vad som sker med förutsättningarna för en likvärdig konkurrens om kommunerna går in som fullvärdiga alternativ i ett valfrihetssystem för arbetsmarknadspolitiska tjänster.

Den åskådliggörs i nedanstående matris, se Figur 1. Den ska läsas som en lista på de generiska förutsättningar som krävs för att en likvärdig konkurrens ska vara möjlig att upprätthålla i ett valfrihetssystem då en offentlig aktör träder in.

Samtliga förutsättningar måste vara uppfyllda på såväl utbudssidan som efterfrågesidan. Även om modellen främst är tänkt för valfrihetssystem, är den även i princip tillämplig på upphandling enligt LOU.⁴

När det gäller *utbudssidan* krävs en *mångfald* av utförare, såväl privata som offentliga, för att valet ska vara meningsfullt. Det kräver i sin tur att det är attraktivt för leverantörer att etablera sig och differentiera sitt tjänsteutbud för att uppnå en ökad konkurrenskraft.

Utöver detta krävs även *flexibilitet* och *konkurrensneutralitet*: det ska vara möjligt i valfrihetssystemet att framgångsrika leverantörer växer och att mindre konkurrenskraftiga utförare skalar ner och till sist lämnar marknaden. Det krävs också att konkurrensvillkoren är någorlunda jämna mellan privata och offentliga utförare och att oseriösa, eller i värsta fall kriminella, leverantörer effektivt avtäcks och avlägsnas från marknaden.

Vad sker med dessa förutsättningar på utbudssidan i en situation då kommunen blir en fullvärdig utförare i ett valfrihetssystem? Eftersom kommunen är en finansiellt stark aktör, uppstår en omedelbar risk att de tränger ut privata utförare, vilket riskerar att minska mångfalden på marknaden och göra den mer statisk.

Om förutsättningarna för kommunerna är bättre att få arbetssökande i arbete genom arbete i egen regi blir dessutom konkurrensneutraliteten lidande – de privata aktörerna kommer här ohjälpligt efter och saknar möjlighet att växa. Vidare har kommunerna tillkommande ekonomiska incitament, utöver ersättningsmodellen, vilket inte har sin motsvarighet hos andra aktörer och därigenom bidrar till en konkurrenssnedvridning.

Gällande efterfrågesidan måste brukarna vara i stånd att reagera på incitament och göra aktiva val, dvs. aktivt välja de leverantörer som ger dem mest nytta och aktivt välja bort andra. Det kräver i sin tur att brukarna är *medvetna* om sin valfrihet, att de har rätt *information* för att kunna göra sina val samt att de har tillräcklig *styrka*.

Hur påverkas dessa förutsättningar av inträdet av kommunala utförare av arbetsmarknadstjänster? Om kommunerna har en fördel av att vara verksam inom olika arbetsmarknadsrelaterade utbildningsinsatser, uppstår risken att de arbetssökande inte förmår att välja de icke-kommunala alternativen.

I det följande granskar vi de förhållanden som utredningen bedömer kan snedvrیدا konkurrensen mellan kommuner och privata aktörer och kategoriserar dem enligt modellen. Därigenom kan vi se om utredningen lyckas fånga samtliga perspektiv på möjliga snedvridningar av konkurrensen.

³ OFT, Office of Fair Trading (2010), Choice and competition in Public Services. A guide for policy makers. A report prepared for the OFT by Frontier Economics, March 2010; **Konkurrensverket** (2012): Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?, Konkurrensverkets Uppdragsforskningsrapport 2012:3;

Inspektionen för Socialförsäkringen (2017), Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden, Rapport 2017:16

⁴ Vad gäller utbudssidan är modellen tillämplig enligt vår bedömning. När det gäller efterfrågesidan beror tillämpligheten på vilka möjligheter de arbetssökandena har att göra aktiva val i det enskilda fallet. Den senare frågan har vi inte sett närmare på för denna studie.

Figur 1 Förutsättningar för konkurrens – vad sker om kommunerna blir utförare?

	Perspektiv	Vilka är förutsättningarna för likvärdig konkurrens?	Vad är riskerna med att kommunerna blir utförare?
 Utbuds- sidan	Mångfald	Inträde av privata aktörer Differentiering av tjänster	Begränsar inträdet av nya företag och differentiering
	Flexibilitet	Bra leverantörer växer Sämre leverantörer lämnar	En mer statisk marknad – lägre inflöde/utflöde av aktörer
	Konkurrensneutralitet	Rättvisa förutsättningar för offentliga och privata utförare	Kommunen kan lättare ordna jobb i egen regi. Har andra ekonomiska incitament
 Efterfråge- sidan	Medvetenhet	De arbetssökande vet att de kan välja leverantör fritt	De arbetssökande är redan "kunder" hos kommunen
	Information	Objektiva jämförelser mellan utförare går att göra	Kommunens tjänster bättre kända hos de arbetssökande
	Styrka att välja	De arbetssökande är motiverade att välja aktivt	Det kan krävas mer viljestyrka att välja en privat utförare än en kommunal

2.2 Vilka konkurrensproblem identifieras och vilka saknas?

I utredningens kapitel 8 kan man ur de delar som behandlar marknadsförutsättningar, konkurrens och konsekvenser för företagen⁵ identifiera fem övergripande teman på konkurrenssnedvridningar där kommunerna har en fördel jämfört med privata aktörer:

1. Skattefinansiering

Kommunerna är skattefinansierade och kan, till skillnad från privata aktörer, inte gå i konkurs, vilket gör dem starkare.

2. Anställning i egen regi

Kommunerna har bättre möjligheter att ordna olika former av anställningar inom kommunal förvaltning och anknutna verksamheter, vilket privata utförare ofta saknar. Det ger kommunerna en

fördel i de rådande ersättningssystemen som baseras på antalet brukare som får arbete efter avslutad insats.

3. Redan aktiva på marknaden

Kommunerna utför redan idag arbetsmarknadsåtgärder och ansvarar för vuxenutbildningen vilket kan ge kostnadsfördelar genom att gemensamma kostnader fördelas över en större verksamhet och kan även leda till korssubventionering.

4. Andra ekonomiska incitament

Kommunerna har starka incitament att föra över individer från det kommunalt finansierade försörjningsstödet till åtgärder som är helt eller delvis statligt finansierade, såsom vuxenutbildning, Arbetsförmedlingens extratjänster och arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag.

⁵ Avsnitt 8.2.2, 8.2.7 samt delar i 8.3.

Privata utförare har inget ansvar för försörjningsstöd och har därför inte samma incitament

5. Känner de arbetsökande

Kommunerna har ofta en väl etablerad kontakt med de individer som är aktuella för dessa tjänster och känner deras behov och preferenser väl. I många fall kan det finnas ett beroendeförhållande mellan den arbetsökande och kommunen, eftersom kommunerna ställer krav på individen att vara aktivt arbetsökande för att få ekonomiskt bistånd enligt 4 kap 4§ socialtjänstlagen. Aktivitetskravet kan både uppfyllas inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken och inom de insatser kommunerna erbjuder. Många arbetslösa deltar i insatser som tillhandahålls av kommunerna, för att de ska kunna få ekonomiskt bistånd. Sammantaget har kommunerna en stor fördel i valsituationen. Det kan leda till att de arbetsökande drar sig för att aktivt välja en icke-kommunal utförare.

Dessa fem förhållanden, som alla kan leda till en snedvridning av konkurrensen, är relativt väl beskrivna i utredningens konsekvensanalys, om än kortfattat, och åskådliggörs i Figur 2. Utredningens beskrivning bekräftas också på ett övergripande plan i de intervjuer som genomförts som del av detta uppdrag. Vi har inget

i sak att tillföra dessa fem teman vad gäller själva snedvridningen.

Däremot uppstår frågan om denna lista är fullständig. En jämförelse med modellen ovan påvisar att listan av identifierade förhållanden har en stark tonvikt mot utbudssidan och frågan om *konkurrensneutralitet*. Faktorerna 1 - 4 ovan kan sägas ha sitt ursprung i att offentliga utförare har en systematisk och strukturell konkurrensfördel gentemot de privata alternativen.



Endast ett förhållande, nummer 5 i listan ovan, handlar om efterfrågesidan, nämligen om kommunens redan etablerade relation med den arbetsökande och vilka fördelar detta ger - främst när det gäller kontroll över *informationsflödet* till individen.

Jämför vi utredningens problemlista med modellen synliggörs åtminstone tre perspektiv, som inte förefaller ha analyserats alls, vilka återges i Figur 2 nedan:

1. Utbudssidan – Kan en privat utförare nå samma matchningsresultat, och få samma ersättning, som kommunen?

I utredningen är kommunens fördel med en stor organisation väl beskriven: det finns i ofta möjlighet för en kommun att kunna ordna en anställning i egen regi, vilket följer av att kommunen är en stor

Figur 2 Vilka snedvridningar av konkurrensen identifieras och vad saknas?

	Vad täcks in?	Vad saknas?
 <p>Utbudssidan</p>	<p>1. Skattefinansierade och kan inte gå i konkurs</p> <p>2. Kan lättare skapa jobb i egen regi;</p> <p>3. Är aktiva inom närliggande området samt vuxenutbildningen, vilket ger fördelar</p> <p>4. Har andra ekonomiska incitament än privata företag</p>	<p>1. Kan en privat utförare, utan möjlighet till jobb i egen regi, nå samma matchningsresultat som en kommun?</p> <p>2. Hur starka är kommunens incitament att ge arbetsökande arbete i egen regi, bortsett från ersättningsmodellen?</p>
 <p>Efterfrågesidan</p>	<p>5. Etablerad relation till de arbetsökande</p>	<p>Hur påverkas de arbetsökandes efterfrågan på fristående aktörer av:</p> <p>1. Om de redan ingått i kommunala insatser inom utbildning?</p> <p>2. Hur valsituationen är utformad?</p>

lokal arbetsgivare och dessutom ofta erbjuder statligt subventionerade jobb inom ramen för ”Extratjänster”. Denna möjlighet, vilket utredningen också konstaterar, saknar de flesta privata utförare, och i synnerhet mindre aktörer. Eftersom ersättningsystemet belönar övergång till arbete inställer sig därför frågan om det ens är möjligt för en privat utförare att vara lika framgångsrik som en kommunal aktör, givet att möjligheten till egen-regi jobb saknas. Denna, helt centrala förutsättning för en likvärdig konkurrens, är inte belyst i utredningen.

2. Utbudssidan – Hur starka är kommunens ekonomiska incitament utöver ersättningsmodellen?

För varje arbetssökande som tack vare stöd och matchningstjänster slussas vidare till ett jobb uppstår en rad ekonomiska effekter för kommunen men inte för privata utförare. Det kan handla om minskade kostnader för försörjningsstöd och ökade statliga intäkter för att man ordnar subventionerade anställningar, såsom Extratjänster, samt vuxenutbildning.

De ekonomiska drivkrafterna för kommunerna att ordna jobb i egen regi kan därför vara starka och påverkas av fler faktorer än endast ersättningsmodellen. De arbetssökande kan exempelvis vara mottagare av försörjningsstöd från kommunen, en kostnad som kommunen slipper om den arbetssökande får jobb. Om den arbetssökande får ett statligt subventionerat jobb blir den ekonomiska drivkraften ännu starkare. Förutsättningarna för en likvärdig konkurrens mellan kommuner och företag kan därför försämrats, ett perspektiv som inte är analyserat i utredningen.

3. Efterfrågesidan – Hur påverkas de arbetssökandes vilja och möjlighet att välja fristående utförare?

Utredningens konstaterande att kommunen har en redan etablerad kontakt med de arbetssökande genom exempelvis andra utbildningsinsatser leder till en följdfråga: Innebär detta att de får en fördel när de arbetssökande ska göra ett aktivt val av utförare? Det finns anledning att befara att kommunens och de arbetssökandes kännedom om varandra leder till att kommunen får en klar fördel i valsituationen. Tidigare studier har just visat att valsituationen har stor betydelse för beteendet hos

brukarna. Om kommunernas etablerade kontakt med de arbetssökande har betydelse, vilket vi tror det har, får kommunerna en konkurrensfördel gentemot de privata utförarna. Det kan därigenom skada förutsättningarna för en likvärdig konkurrens och är inte utrett i utredningen.

Dessa tre perspektiv borde ha ingått, enligt vår uppfattning, i den lista med konkurrensproblem som utredningen presenterar.

Listan med problem som leder till en snedvridning av konkurrensen till kommunernas fördel borde därför ha varit längre, men detta är i sig inte vår allvarligaste kritik mot konsekvensanalysen i kapitel 8.

Den överordnade frågan, oavsett vilken lista av konkurrensproblem man utgår ifrån, är vilka *konsekvenser* dessa leder till för utbudet av stöd- och matchningstjänster på marknaden på sikt.

Vi ställer oss exempelvis frågan om de privata utförarna kommer att våga satsa på innovation och specialisering? Kommer de på sikt att lämna marknaden? Vad blir förutsättningarna för tjänsteutveckling och effektivisering?

Utän att veta konsekvenserna av en lista med problem, är det svårt att identifiera lämpliga förslag för att hantera dem. Det är även svårt att göra avvägningar mellan olika intressen om allvaret i konkurrensnedvridningen inte analyserats tillräckligt, vilket inte gjorts i utredningen.

Med denna invändning kommer vi i nästa kapitel granskar de förslag som lämnas.

3. UTREDNINGENS FÖRSLAG LÖSER INTE PROBLEMEN

Vår tredje slutsats är att de åtgärdsförslag som lämnas i utredningen vare sig är tillräckliga eller ändamålsenliga för att hantera de problem som identifieras. De är dessutom endast inriktade mot utbudssidan, och lämnar problemen på efterfrågesidan därhän.

3.1 Förslagen inriktas bara mot konkurrensproblem på utbudssidan

Utredningens förslag för att tackla potentiella konkurrensproblem kan sammanfattas i tre delar: krav på affärsmässighet hos kommunerna som blir leverantörer;

krav på särredovisning och vissa undantag från lokaliseringssprincipen. Det sistnämnda förslaget har betydelse för kommunernas möjlighet att kunna erbjuda tjänster i andra kommuner än den egna.

Förslagen bör ses som delar av ett enda överordnat motiv: att få kommunernas marknadsuppträdande att efterlikna det som gäller för privata företag för att därigenom åstadkomma en ökad konkurrensneutralitet mellan kommuner och privata utförare.

Eftersom affärsmässighet kräver ett vinstpåslag görs ett undantag från självkostnadsprincipen. Vidare förutsätter beräkningen av ett vinstpåslag en korrekt beräkning av särkostnader, vilket motiverar ett krav på särredovisning av dessa.

Förslaget om vissa undantag från lokaliseringssprincipen är visserligen affärsmässigt från kommunernas perspektiv, men det kan knappast betraktas som ett förslag för ökad konkurrensneutralitet i en situation där kommunerna redan på förhand har flera konkurrensfördelar av såväl finansiell som strukturell natur.



I Figur 3 nedan har vi ordnat förslagen efter deras inriktning i vår modell. Vi drar slutsatsen att förslagen endast syftar till att hantera frågan om konkurrensneutralitet, en av förutsättningarna för en likvärdig konkurrens på utbudssidan. Inga förslag lämnas således för att hantera övriga snedvridningar av konkurrensen.

Vi noterar särskilt att den snedvridning på efterfrågesidan som utredningen självt konstaterar, nämligen kommunernas redan etablerade kontakt till de arbetssökande, lämnas utan förslag till åtgärd.

3.2 Att skapa affärsmässighet hos kommunerna genom krav på vinstpåslag och särredovisning är svårt

Förslaget om att införa ett krav på *affärsmässighet* förutsätter att kommunerna ska ges vissa undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstdrivande verksamhet när kommunerna lämnar anbud till eller deltar i ett valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen. Enligt utredningen skulle förslaget leda till ökad konkurrensneutralitet mellan kommuner och privata utförare.

Figur 3 Vilka snedvridningar av konkurrensen träffas av utredningens förslag?

	Konkurrensproblem	Utredningens förslag	Löser förslagen problemen?
 <p>Utbudssidan</p>	1. Skattefinansierad	A. Krav på affärsmässighet	Nej. Kommunerna kan vara affärsmässiga utan att konkurrensproblemen löses. Särredovisning fungerar inte. Undantag från lokaliseringssprincipen löser inga problem.
	2. Jobb i egen regi	B. Krav på särredovisning	
	3. Aktiva i närliggande områden	C. Lokaliseringssprincipen lättas	
	4. Andra ekonomiska incitament		
 <p>Efterfrågesidan</p>	5. Etablerad relation till de arbetssökande	Saknas	

I praktiken innebär förslaget om affärsmässighet att kommunerna måste erbjuda ett marknadsmässigt pris i sina anbud. Detta görs genom att ett vinstpåslag läggs på den självkostnadsberäkning som ligger till grund för anbudet, med syfte att få prissättningen att verka mer lik övriga vinstdrivna aktörer.

Det förutsätter att kommunerna gör noggranna ekonomiska analyser och kalkyler. De ska kunna visa att den kan täcka samtliga kostnader, inklusive medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital. Även en vinstmarginal ska ha inräknats i priset om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. Verksamheten får inte vara beroende av stöd eller korssubventioner.

Vi kan se en rad praktiska svårigheter med att definiera ett krav på en sådan affärsmässighet hos en kommun.

För det *första* är kravet på affärsmässighet i sig troligen inte tillräckligt för att skapa likvärda förutsättningar för konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. Att en kommun agerar marknadsmässigt rationellt, i likhet med en privat aktör, utesluter inte att konkurrensen kan snedvridas. Ett affärsmässigt beteende kan till exempel innebära att kommunen utnyttjar sin tillgång till de konkurrensfördelar som tidigare beskrivits för att erbjuda lägre priser än konkurrenterna på marknaden. Kravet på affärsmässighet är således ett nödvändigt, men inte tillräckligt villkor, för att skapa konkurrensneutralitet.

För det *andra* leder ett krav på affärsmässighet till att ett avkastningskrav sätts på verksamheten, vilket i sin tur är avhängigt av den risk som ett inträde på marknaden representerar. Det ligger nära till hands att utgå från att en kommun, även en affärsmässig sådan, har andra krav på avkastning och har en annan riskprofil än privata aktörer på marknaden, särskilt när sådana övriga aktörer är mindre företag.

För det *tredje* bygger varje kalkyl om vinst på en korrekt uppskattning av de kostnader som verksamheten medför. Enligt utredningen är ett säkert och tydligt sätt att särskilja verksamheterna att skilja dem organisatoriskt från varandra. Särredovisning anges dock vara en enklare och billigare metod.

Enligt vår uppfattning är emellertid särredovisning svårt att tillämpa på ett vederhäftigt sätt i praktiken. Detta finner stöd i forskning på området, vilket framgår i faktarutan nedan.

Faktaruta: Erfarenheter av särredovisning

I LOV-utredningen (1) konstaterades att kommunens overheadkostnader måste hanteras på ett korrekt sätt för att konkurrensneutralitet ska kunna nås. Administrativa kostnader och driftskostnader måste nog åtskiljas vilket inte alltid skett på ett konsekvent sätt.

En forskningsrapport (2) finansierad av Konkurrensverket visar att särredovisning i regel endast fångar de kostnader som är påverkbara på kort sikt. Gemensamma kostnader förs ofta inte ut till kostnadsbärare i organisationen och uppföljningen ger sällan en korrekt bild av de sanna kostnaderna. Kostnader för stödresurser som verksamheter behöver missas regelmässigt.

Källa: (1) SOU 2008:15, s. 270-271; (2) KKV Uppdragsforskningsrapport 2017:3, Olve och Petri

Man kan ur denna litteratur dra slutsatsen att kostnader som är direkt relaterade till verksamheten i regel är enkla att kvantifiera, medan kostnader av mer indirekt natur har visat sig betydligt svårare att mäta och beakta på ett tillförlitligt sätt. Det finns heller ingen allmänt vedertagen definition av vad särredovisning är, vilket utredningen också konstaterar.

Utredningen konstaterar att särredovisning inte är någon ny lösning. Krav på åtskillnad finns till exempel i ellagen, i naturgaslagen, i fjärrvärmelagen samt för kollektivtrafiken. Kommunernas verksamheter på arbetsmarknadsområdet har dock inte lika naturliga avgränsningar som de nyss nämnda verksamheterna varför ett krav på att verksamheten bolagiseras enligt utredningen inte anses lämpligt.

Svårigheterna med att särskilja kommunens olika verksamheter på arbetsmarknadsområdet från varandra leder dock inte till något resonemang i utredningen om detta skulle kunna innebära problem även för möjligheterna för särredovisning.

Vi drar därav slutsatsen att särredovisning kan vara svårt att implementera på ett rättvisande sätt och att erfarenheterna har visat att de sanna kostnaderna ofta

underskattas. Om kostnaderna underskattas kan det leda till att kommunerna saknar täckning för de tjänster de erbjuder till deltagarna. Detta kan påverka prisbildningen på marknaden och innebära att problemet med bristande konkurrensneutralitet riskerar att bestå.

4. VAD ÄR RISKERNA MED ATT KOMMUNERNA BLIR LEVERANTÖRER?

Vår fjärde slutsats är att vi riskerar att gå miste om ett bättre och effektivare framtida utbud av stöd- och matchningstjänster om kommunerna blir leverantörer.

Bakgrunden är följande. För det *första* slår alltså utredningen fast att en helt likvärdig konkurrens mellan kommunala och privata utförare inte är möjlig att uppnå på denna marknad om kommunerna går in som leverantörer. De förslag som lämnas är heller inte tillräckliga för att kunna hantera denna problematik. Det finns inte heller några andra realistiska och genomförbara förslag som kan uppnå detta mål. Om kommunerna går in som leverantörer har vi alltså en situation där kommunerna har en stark konkurrensfördel och framväxten av privata alternativ hålls tillbaka. Detta kan ha konsekvenser för hur framgångsrik den kommande reformeringen av Arbetsförmedlingen blir.

För det *andra* ställer även den oklara gränsdragningen av finansieringsansvaret mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken ytterligare hinder i vägen. Kostnaderna för försörjningsstöd ligger hos kommunerna, medan kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken i hushåll bärs av staten.

Detta riskerar att skapa silos där såväl kommun som stat agerar separat för att minska kostnaderna, vilket kan leda till utfall som inte är samhällsekonomiskt optimala. Kopplingen mellan finansieringen för arbetsmarknadspolitiken och förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden berörs inte av utredningen men var ett ständigt återkommande tema i de intervjuer som vi genomfört.

Den ekonomiska kalkylen för en kommun, som står för kostnaderna för försörjningsstöd, och som har mycket att vinna på att slussa individerna vidare till arbetsmarknadspolitiska åtgärder och erbjuda olika former av anställningar i egen regi, låter sig inte ändras genom krav på affärsmässighet och avsteg från lokaliseringprincipen.

De ekonomiska incitamenten hos kommunerna kommer därför aldrig att kunna likställas med de som gäller för privata marknadsaktörer.

För det *tredje* bedömer vi att potentialen till förbättrade stöd- och matchningstjänster är betydande. Intervjuerna med företag på marknaden tyder på att utrymmet för innovation och effektivitetsförbättringar är stort om företagen får bättre möjligheter att verka över hela landet och därigenom växa. Här har kommunerna en geografisk nackdel till följd av lokaliseringprincipen.

Sammanfattningsvis drar vi därför slutsatsen att det saknas viktig kunskap om vad en effektiv konkurrensutställning kan leverera i former av mer innovativa och effektiva tjänster för stöd och matchning. Dagens utbud från privata leverantörer är en dålig måttstock på hur stor potentialen är i en situation där sektorn fått växa sig stark. Här saknas empirisk kunskap som bör tas fram.

En rad frågor inställer sig därför:

- Går vi miste om denna potential om kommunerna träder in på marknaden?
- Elimineras grogrunden för en framväxande nationell tjänstemarknad där innovation och specialisering bättre kan möta de arbetssökandes behov?

Dessa samhällsekonomiska perspektiv saknas i utredningens konsekvensanalys.

5. APPENDIX: METODBESKRIVNING

Analysen baseras på en modell för konkurrens i valfrihetssystem som tidigare utvecklats för den brittiska konkurrensmyndighetens räkning och därefter tillämpats på svenska valfrihetssystem vid två tillfällen av Copenhagen Economics (Karl Lundvall). Dessa studier refereras i fotnot 3. Modellen har förenklats och anpassats för denna studie, vilket framgår av figurerna 1, 2 och 3. Till grund för slutsatserna ligger, förutom kapitel 8 i utredningen, även övriga rapporter och studier av relevans för att kunna bedöma förutsättningarna för en likvärdig konkurrens mellan offentliga och privata aktörer i ett valfrihetssystem. Fullständiga källhänvisningar återges i fotnoterna. Denna litteratur har kompletterats med fyra intervjuer, varav två med kommunala företrädare (Uppsala och Trelleborg) och två med privata aktörer på marknaden (Montico och Alea Kompetens, del av Arena Utbildning) som genomfördes med hjälp av ett strukturerat frågebatteri härlett från modellen.