



2010 | Johan Wikström

Tjänster av allmänt intresse

Johan Wikström

Citera gärna ur skriften, men ange källa

© Johan Wikström och Saco 2010
Grafisk form Pangea design

www.saco.se

Förord

Det som för något kvartssekel sedan ansågs vara ”naturliga monopol” har i många fall konkurrensutsatts. I Sverige har vi kommit långt i den utvecklingen. Många av de tjänster som förut producerades av monopol eller kringgärdades av rigorösa regleringar kan man numera välja att köpa från konkurrerande företag på en avreglerad marknad.

I stort anser Saco att utvecklingen varit bra – för medborgarna som tidigare var hänvisade till ensamleverantörer, och som nu kan välja efter eget förstånd. För anställda som kan välja mellan flera arbetsgivare. Och för skattebetalare som kan hoppas på att effektiviteten med deras pengar höjs. Samtidigt finns förstås risk för att nyordningar får karaktären av stolleprov. Men det hade verkligen en del av de gamla monopolerna också.

Att så mycket av avregleringarna kunnat genomföras så smidigt i Sverige kan vi nog delvis tillskriva den svenska modellen, eftersom facklig anslutningsgrad och avtalade förmåner inte skiljer sig väsentligt mellan privat och offentlig sektor. Det är ett konkret exempel på när hög facklig organisationsgrad är bra för marknadsekonomi och rörlighet på arbetsmarknaden.

I många andra länder i Europa har man inte kommit lika långt med avregleringen. Den möter motstånd –inte minst från fackligt håll men också från politiker som vill värna nationella intressen. Vissa frågor har betydelse för den inre marknaden och bör därför falla under konkurrensreglerna och alltså inte vara nationella monopol. Andra områden kommer nog alltid att tillhöra staters självklara kärna av egenproducerade tjänster. Men gränserna flyter och debatten är dynamisk. EU-institutionerna använder några begrepp för att juridiskt bringa systematik i frågan. Hur dessa diskussioner förs inom EU är av centralt intresse för många människor, inte minst för de många akademiker som vill erbjuda sina egna lösningar och sin kompetens där ännu gista självtillräckliga monopol står som monoliter på en i övrigt aktiv marknad.

I denna rapport redovisas hur dessa frågor utvecklas inom EU. Johan Vikström var under hösten 2009 praktikant vid Sacos kansli, med fokus på europafrågorna. Hans rapport kommer att vara välkommen för alla som vill ha en bred överblick över detta ekonomiskt, juridiskt och politiskt komplicerade område.

Anna Ekström

Sammanfattning

Services of General Interest (SGI), eller tjänster av allmänt intresse som är den svenska benämningen, är ett begrepp som används inom EU för att benämna en typ av tjänster som anses skilja sig från vanliga kommersiella tjänster. Till skillnad från vanliga kommersiella tjänster har de ett allmänt intresse och följs därför av ett antal förpliktelser. Något förenklat kan man säga att SGI är vad vi brukar kalla allmännyttiga tjänster och som i Europa traditionellt utförts av offentliga myndigheter.

Inom begreppet SGI ryms flera kategorier. Avgörande är huruvida en sådan tjänst anses vara av ekonomisk natur eller inte eftersom detta får konsekvenser för hur konkurrensreglerna och reglerna för den inre marknaden är tillämpliga, samt på hur stora befogenheter EU:s överstatliga institutioner har på området. Några skarpa skiljelinjer mellan tjänster av ekonomisk- och tjänster av icke-ekonomisk natur finns dock inte utan det har blivit upp till EU-domstolen att avgöra detta från fall till fall. Om en tjänst bedöms vara av ekonomisk natur så innebär det grovt sett att EU får befogenheter på området och att konkurrens- och inre marknadsreglerna blir tillämpliga.

Vad gäller dessa tjänster så har trenden varit mot mer av överstatlighet och mer av konkurrensutsättning, dvs. fler tjänster har klassats som ekonomiska. Exempelvis liberaliserades ett flertal sektorer för nätverkstjänster såsom el-, post- och telekomsektorn på 90-talet efter initiativ från kommissionen. Dessa ansågs alla vara av ekonomisk natur vilket var avgörande för att liberaliseringsdirektiven skulle kunna genomföras. Tjänster som tidigare ansetts vara helt och hållet medlemsstaternas angelägenheter, såsom sjukvården, har på senare tid efter avgörande av EU-domstolen, också delvis integrerats i den inre marknaden.

Utvärderingar av tidigare liberaliseringar av allmännyttiga tjänster har visat på blandade resultat. Liberaliseringar av dessa tjänster är en mycket komplex process och resultatet beror på en mängd olika faktorer. Generellt kan man säga att ju fler sociala mål man vill uppnå och ju mer naturligt monopollik en marknad är (dvs. hur svårt det är att uppnå konkurrens på den), desto större krav ställs på starka och kompetenta institutioner för tillsyn och reglering. Det kräver också att det finns tydliga mål med regleringarna, samt riktlinjer för hur dessa mål ska prioriteras i händelse av en målkonflikt.

Jämfört med den intensiva debatten dessa frågor stundtals haft i Europa, så har frågorna hittills rönt liten uppmärksamhet i Sverige. Detta beror dels på att Sverige var tidigt ute med liberaliseringar av flera nätverkstjänster, som här genomfördes redan på 1970- och 1980-talet. Dels beror det på att sociala förmåner och facklig organisationsgrad mellan privat och offentlig sektor inte skiljer sig så mycket åt här som den gör i andra delar av Europa.

1. Inledning

EU:s permanente ordförande Herman Van Rompuy, har uttryckt sin oro för överlevnaden av den europeiska sociala modellen med dess omfattande välfärd. Detta mot bakgrund av Europas åldrande befolkning och de stora budgetunderskott som många EU-länder dras med. Reformerade välfärdssystem och effektivare utförande av offentliga tjänster kommer att krävas för att bevara den europeiska sociala modellen i framtiden. EU-kommissionen har, från 1996 och framåt, tagit fram ett flertal dokument om dessa allmännyttiga tjänster. Kommissionen har valt att kalla de för Services of General Interest (SGI), eller tjänster av allmänt intresse, som är den svenska översättningen. De inkluderar tjänster såsom utbildning, sjukvård, post, eldistribution etc. Kommissionen anser att en tillfredställande produktion och leverans av dessa tjänster är avgörande för EU:s yttre konkurrenskraft, sociala sammanhållning och inre legitimitet¹.

Tjänster av allmänt intresse omges i EU av ett regelverk där olika bestämmelser och beslutsprocedurer gäller för olika kategorier av tjänster. De ska konkurrensutsättas i linje med EU:s regler för den inre marknaden om de har ett *ekonomiskt intresse* (SGEI – Services of General Economic Interest). För tjänster av allmänt *icke-ekonomiskt* intresse (SGNEI – Services of General Non Economic Interest) däremot, är det upp till medlemsländerna att själva avgöra formerna för utförandet av tjänsten. Några precisa definitioner av vad som är en ekonomisk respektive en icke-ekonomisk tjänst finns emellertid inte, utan EU-domstolen avgör detta från fall till fall

Tjänster av allmänt intresse är ett kontroversiellt och omdebatterat ämne i Europa, då det berör medborgares vardag både som konsumenter och producenter av dessa tjänster. De är också nära förknippade med nationalstaten och historiskt har de också legitimerat dess existens gentemot invånarna. Fundamentala frågor rörande balansen mellan marknad och samhälle aktualiseras liksom EU:s respektive medlemsstaternas kompetenser och ansvarsområden. Vilka tjänster ska integreras i den europeiska inre marknaden? Ska EU överstatligt kunna besluta om sektorer som rör centrala välfärdsfunktioner i medlemsstaterna? Eller ska medlemsstaterna kunna skydda de egna nationella monopolen? Dessa är angelägna frågor också för svenska fackliga organisationer.

Som en del av min praktik på Saco under höstterminen 2009 har jag därför författat denna rapport om tjänster av allmänt intresse. Rapporten har skrivits under handledning av Åke Zettermark, internationell sekreterare på Saco. Två tidigare praktikanter hos Saco, först Hanna Eriksson och därefter Hannes Jacobsson, har också skrivit om ämnet och lämnat texter som jag nu har arbetat vidare med. Rapporten har tre huvudsakliga syften: (1) att på ett begripligt sätt förklara vad begreppet

¹ KOM, (2003) 270

tjänster av allmänt intresse (SGI) innebär, vilka kategorier det rymmer och på vilket sätt detta får konkret betydelse, (2) att sätta in de tekniska diskussionerna om SGI i ett större sammanhang, och (3) att fungera som ett underlag för diskussion kring hur allmännyttiga tjänster ska organiseras, garanteras och utvecklas.

2. Bakgrund

2.1 Utvecklingen av den Europeiska Unionen och dess sociala dimension

Den Europeiska Unionen har sitt ursprung i Kol och Stålunionen från 1951, som innebar att sex länder (Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland) kom överens om ett överstatligt samarbete inom kol- och stålindustrin. Mot bakgrund av andra världskriget, var det främsta syftet med detta samarbete att genom överstatlig kontroll av produktionen av de viktigaste råvarorna för vapentillverkning minska risken för framtida krig inom Europa. Detta samarbete föll väl ut och 1957 utökades samarbetet till fler sektorer när det så kallade Romfördraget undertecknades, vilket skapade de Europeiska Ekonomiska Gemenskaperna (EEG). Genom att man kom överens om principer för fri rörlighet för människor, kapital, varor och tjänster (de fyra friheterna) lade EEG-samarbetet grunden till en gemensam europeisk marknad, det som idag kallas den inre marknaden. Motiven till detta var dels ekonomiska men man tänkte sig också att en sammanflätning av de europeiska ekonomierna skulle verka fredsfrämjande.²

Utvecklandet av den inre marknaden gav dock så småningom upphov till en insikt om att det ekonomiska samarbetet måste kompletteras med olika sociala regleringar. En relativ samsyn om att en ohämmad verkan av marknadskrafter kan vara destruktivt utifrån främst sociala- och miljömässiga aspekter, växte fram. Man såg också att det, i och med införandet av de fyra friheterna, fanns en risk att länder skulle konkurrera om investeringar och arbetstillfällen genom att införa sämre anställningsvillkor och miljöregler, något som kommit att kallas ”social dumping”. Krav ställdes därför från flera håll (bl.a. från den europeiska fackföreningsrörelsen) att det europeiska samarbetet också måste få en social dimension, dvs. gemensamma minimiregler för att motverka social dumping.³ Detta medförde att EU under sjuttioalet successivt började bygga upp ett regelverk för arbetsmarknadspolitik, arbetsmiljö och arbetsrätt. 1989 infördes också ett handlingsprogram för arbetstagares rättigheter kallat den sociala stadgan och i Maastrichtfördraget från 1993 sägs att det Europeiska samarbetet ska leda till en harmonisk och balanserad ekonomisk utveckling, och att socialt skydd är ett viktigt mål⁴. Den sociala dimensionen befästes ytterligare i och med Amsterdamfördraget från 1996 där det sociala protokollet och den sociala dialogen infördes, vilket ökade inflytandet för arbetsmarknadens parter på

² <http://www.eu-upplysningen.se/Medlemskap-och-historik/Historik/>, (2009-11-10)

³ www.lo.se, (2009-11-10)

⁴ Neergard (2009)

EU-nivå, och när Lissabonfördraget nu trätt ikraft står det explicit att EU ska vara en social marknadsekonomi.⁵

2.2 EU:s ökande befogenheter

Under slutet på 80-talet och under hela 90-talet förändrades organiseringen av nätverkstjänster såsom telekommunikations-, el-, post- och järnvägstjänster. Statliga monopol konkurrensutsattes och i flera fall privatiserades. Detta skedde efter att EU-domstolen⁶ gjort en marknadsvänlig läsning av artikel 86.2 (om konkurrensreglernas tillämpningsområde) som minskade det EU-rättsliga utrymmet för statliga monopol och gav kommissionen exklusiv rätt att utfärda direktiv för att genomdriva EU:s konkurrensregler. Detta öppnade vägen för ett antal direktiv för liberalisering och harmonisering av olika nätverkstjänster, t.ex. el, post och telekommunikation, i syfte att integrera dessa i den inre marknaden (Sverige var i detta avseende tidigt ute och flera av dessa sektorer liberaliserades här redan under 70- och 80-talet⁷). Dessa nätverkstjänster gick alltså från att ha varit rent nationella angelägenheter tillhandahållna av staten, till att konkurrensutsättas och tillhandahållas av den europeiska inre marknaden.⁸

Inom områden som rör arbetsmarknadslagstiftning och förbud mot olika former av diskriminering har EU idag relativt vidsträckta befogenheter och det är allmänt erkänt att EU bör syssla med sådana frågor. Detta är dock inte fallet när det gäller organisering och tillhandahållandet av välfärdstjänster, där EU:s roll är kontroversiell och ifrågasatt. Det huvudsakliga ansvaret och makten inom dessa områden ligger fortfarande hos medlemsstaterna. Detta beror delvis på att de ofta kräver någon form av offentlig finansiering och för tillfället förfogar EU inte över någon reell social budget. Med andra ord förfogar medlemsstaterna över de nödvändiga resurserna och bestämmer därmed hur de ska allokeras. Därmed inte sagt att EU är totalt frånvarande i dessa frågor. Det har tvärtom varit en långsiktig trend av ökat inflytande och aktivitet från EU-kommissionen och EU-domstolen i frågor rörande organisering och tillhandahållande av välfärdstjänster. Detta har också inneburit en ökad europeisk integration inom vissa välfärdssektorer.⁹

Med utgångspunkt i fördragsregler om fri rörlighet för arbete och krav på likabehandling har det vuxit fram en viss koordinering av tillhandahållandet av välfärdstjänster inom EU. EU-domstolen har i ett antal domar (exempelvis C-293/83 som förbjuder diskriminering av utländska studenter) lagt en grund för likabehandling av alla medborgare inom unionen oavsett nationalitet, vad gäller tillgång till välfärdstjänster som exempelvis, utbildning, vård och socialt skydd. Detta har medfört att även om ansvaret och befogenheterna för organiserandet av välfärden fortfarande ligger hos EU:s medlemsländer så kan nationella

⁵ Holke m.fl., (2007)

⁶ efter att Lissabonfördraget trätt i kraft benämns domstolen inte längre som EG-domstolen

⁷ SOU 2005: 4

⁸ ibid

⁹ Damjanovic & De Witte, (2009)

välfärdssystem inte längre enbart inrikta sig på landets egna medborgare.¹⁰

Också sjukvården verkar efter olika domar av EU-domstolen gå mot att få en tydligare europeisk dimension. I *Kohll och Decker*-fallet (C-158/96) från 1998, slog domstolen fast att även sjukvårdstjänster tillhandahållna via ett socialt/offentligt försäkringssystem faller under reglerna för fri rörlighet för tjänster (mer om detta senare). Även sjukvården verkar alltså i framtiden bli - åtminstone delvis - integrerad i den inre marknaden.

Integreringen av sociala områden har ofta kommit som en sidoeffekt av utvecklandet av den inre marknaden. Den ekonomiska integrationen har skapat ett behov av gemensam social reglering. Utvecklingen av EU:s inre marknad har också lett till spänningar mellan denna gemensamma marknad och den nationellt formade och förankrade välfärdsstaten. På lång sikt kan man säga att det finns två vägar att gå för att lösa detta dilemma. Antingen en nationalistisk väg där man stoppar, eller till och med backar den europeiska integrationen och återgår till den suveräna nationalstaten som ideal. Eller också försöker man harmonisera social- och välfärdspolitik i Europas genom att utveckla EU-samarbetet på de sociala områdena.

3. Tjänster av allmänt intresse och den inre marknaden

3.1 Definiering av SGI

Begreppet tjänster av allmänt intresse (SGI) kan sägas ha skapats av EU-kommissionen för att benämna en typ av tjänster som anses skilja sig från vanliga kommersiella tjänster på ett antal punkter. Det dök först upp i dokumentet *Kommissionens meddelande om tjänster av allmänt intresse i Europa*, från 1996. Det har senare utkommit både en grönbok (2003), en vitbok (2004) och ett flertal nya meddelanden från kommissionen om dessa tjänster, vilket gjort SGI till ett etablerat begrepp inom EU.

Utförandet och tillhandahållandet av SGI:s anses, till skillnad från vanliga kommersiella tjänster, ha ett allmänt intresse och följas av särskilda förpliktelser. Kommissionen menar att det är upp till medlemsstaterna att var och en avgöra vad de menar med ett allmänt intresse. EU-domstolen har dock satt vissa gränser. Domstolen brukar inte hänvisa till samlingsbegreppet SGI, utan endast till kategorin tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Tre kriterier ska, enligt domstolen, vara uppfyllda för att en tjänst ska anses vara av allmänt ekonomiskt intresse. Den ska vara: (1) betydelsefull för konsumenterna, (2) öppen för alla konsumenter och (3) tillhandahållas på likartade villkor.¹¹ De särskilda förpliktelser som hör till dessa tjänster har kommissionen beskrivit i sin grönbok - *om tjänster i allmänhetens intresse*. Några av de viktigaste är att:

- Tjänsterna ska vara samhällsomfattande, dvs. alla medborgare har rätt till tillgång till dem

¹⁰ ibid

¹¹ KOM, (2007) 725

- Tjänsterna ska präglas av kontinuitet, alltså tillhandahållas utan uppehåll
- Tjänsterna ska hålla en viss kvalité
- Priset på tjänsterna ska vara överkomliga så att de blir tillgängliga för alla

Den fria marknaden klarar ofta inte av att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse på ett tillfredsställande sätt. Detta dels på grund av att tjänsterna ofta kan vara så kallade naturliga monopol, eller präglas av marknadsmisslyckanden, men också för att sociala aspekter såsom jämlikhet och rättvisa är tätt förknippade med dessa tjänster. Därmed har politiken en stor roll att spela vad gäller SGI:s. Traditionellt har dessa tjänster i Europa ofta organiserats och tillhandahållits av offentliga myndigheter. På senare tid har det dock överlåtits på privata aktörer att utföra många av dem. De offentliga myndigheterna har i stället nöjt sig med att reglera och fastställa mål för tjänsterna, samt vid behov finansiera och utöva tillsyn över dem.

3.2 Skillnader mellan SGNEI och SGEI

Vad gäller skiljelinjerna mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster har viss vägledande praxis med tiden växt fram. EU-domstolen har i prövningar använt sig av olika kriterier för att avgöra om en tjänst är ekonomisk eller icke-ekonomisk. För att en tjänst ska vara ekonomisk ska det t.ex. finnas en marknad för den och den ska utföras mot ersättning. Ersättningen behöver dock inte nödvändigtvis komma från den som nyttjar tjänsten. Några exempel på tjänster som i tidigare mål av domstolen bedömts vara av ekonomisk natur är: ambulanstransport, tillhandahållandet av subventionerade bostäder till mindre bemedlade hushåll, postväsende, leverans av ström, sophämtning och telefoni och byggandet av ny infrastruktur.¹²

Om staten anses ha exklusiv kompetens inom tjänstens område, eller om tjänsten innebär statliga skyldigheter till solidaritet och/eller myndighetsutövning ska den ses som icke-ekonomisk. Några exempel på tjänster som av domstolen bedömts vara icke-ekonomiska är: aktiviteter relaterade till armén, polis-, eller rättsväsendet, tjänster som rör tullar och flygsäkerhet, forskning, generella socialförsäkringar som organiseras utefter en solidaritetsprincip, offentlig utbildning finansierad via statsbudgeten och utsläppsövervakning som ett led i skyddet av miljön.¹³

I det nu gällande fördragets artikel nr 86.2, som ligger under kapitlet om konkurrens, uttrycks det explicit att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse lyder under fördragets regler, särskilt konkurrensreglerna, ”...i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs”. Detta innebär att viss konkurrensbegränsning kan tillåtas för SGEI:s om det anses vara nödvändigt för att tjänsten skall kunna utföras på ett

¹² ibid

¹³ KOM (2007) 725

tillfredställande sätt. Kommissionen skriver i vitboken - *om tjänster av allmänt intresse* på sidan 7 att det är:

...viktigare att en tjänst av allmänt intresse utförs effektivt än att fördragets regler tillämpas. Uppdraget är alltså skyddat i högre grad än själva tillvägagångssättet.

Detta är en viktig skillnad mellan tjänster av allmänt ekonomisk intresse och vanliga tjänster. Tjänster av allmänt intresse som är av icke-ekonomisk natur är dock helt undantagna alla regler för den inre marknaden. Ett exempel på en SGEI där marknadskrafterna delvis kan behöva sättas ur spel för att tjänsten ska kunna tillhandahållas på ett samhällsomfattande sätt är postutdelning. I vissa regioner är det inte ekonomiskt lönsamt att dela ut post utan statliga subventioneringar. Därmed behövs vissa undantag från EU:s konkurrensregler (t.ex. statsstödsreglerna) för att garantera att utdelning av post sker även i dessa regioner. Fokus läggs då istället på att uppnå konkurrens vid den offentliga upphandlingen. Detsamma kan gälla kollektivtrafiken, något som visade sig i den s.k. Altmark-domen (C-280/00), som handlade om offentligt bidrag till ett tyskt bussföretag för att bedriva linjetrafik i regionen Landheis Stel. I denna dom ställde EU-domstolen upp tre villkor som måste vara uppfyllda för att offentligt stöd till företaget skulle godkännas. Dessa villkor var:

1. Företaget ska ha ålagts en tydligt definierad skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.
2. Kriterierna för vilken ersättningen var fastställd ska vara tydliga, fastställda i förväg och objektiva.
3. Ersättningen får ej överstiga de kostnader som uppkommit i samband med kravet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som erhållits och rimlig vinst.

Villkoren ovan har varit klagörande för vad som gäller angående statligt stöd i samband med SGEI. Det bör dock påpekas att villkoren inte är slutgiltigt fastställda och att fler fall kommer att behöva prövas utifrån sina egna förutsättningar för att få ytterligare klarhet.

När det gäller SGEI kan också speciella sektorsbestämmelser införas efter förslag från kommissionen och en kvalificerad majoritet i ministerrådet. Flera sektorsdirektiv som syftar till att liberalisera nätverkssektorer har också genomförts på detta sätt¹⁴ Ett exempel är postdirektivet från 2002 som syftade till att öka konkurrensen inom postsektorn och skapa en inre marknad för posttjänster¹⁵. Ofta handlar det dock inte om fullständiga avregleringar, man talar istället ofta om en ”reglerad liberalisering”¹⁶

För frågor som rör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har EU exklusiv kompetens, vilket betyder att samarbetet är överstatligt. När beslut tas är europaparlamentet oftast medbeslutande med ministerrådet. I ministerrådet räcker det med en kvalificerad majoritet för att ett beslut ska fattas, vilket innebär att inget land har vetorätt.¹⁷ Medlemsstaterna har dock stor frihet att utforma de regelverk och det speciella ansvar som

¹⁴ SOU 2009: 71

¹⁵ Direktiv 2002/39

¹⁶ Jacobi & Kowalski, (2002)

¹⁷ Bomberg & Stubb, (2008)

gäller för själva utförandet av SGEI, så länge de inte står i strid med principerna för den inre marknaden och EU:s konkurrensregler.¹⁸

Tjänster av allmänt icke-ekonomiskt intresse är som tidigare nämnts undantagna från EU:s konkurrensregler och regler för den inre marknaden, och EU fungerar inom detta område mer som ett organ för samordning och som ett forum för utbyte av idéer och erfarenheter.¹⁹

Regelskillnader mellan olika kategorier av tjänster

SGNEI		SGEI	Kommersiella tjänster
Lyder under EU:s regler för den inre marknaden & konkurrenslagstiftningen?	Nej Ja,	men relativt stora möjligheter för undantag finns	Ja
Typ av samarbete	Mellanstatligt	Överstatligt	Överstatligt

3.3 Sociala tjänster av allmänt intresse (SSGI)

2006 introducerade kommissionen ytterligare en kategori av tjänster av allmänt intresse som benämndes sociala tjänster av allmänt intresse (SSGI – Social Services of General Interest). Dessa inkluderar bl.a. socialtjänster, omsorgstjänster och hälso- och sjukvårdstjänster. Även dessa tjänster kan vara av ekonomisk och icke-ekonomisk karaktär. SSGI är dock än så länge inte ett juridiskt distinkt begrepp och därför gäller samma regler för dessa som de för tjänster av allmänt intresse. Det avgörande är fortfarande huruvida en tjänst anses vara av ekonomisk karaktär eller inte. I vilket syfte detta nya begrepp införts är något oklart, men kommissionen säger i sitt meddelande *Genomförandet av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen (2006)*, att:

Detta meddelande är ett ytterligare steg i riktningen mot att beakta den specifika naturen hos sociala tjänster på EU-nivå och klargöra vilka gemenskapsbestämmelser som gäller för dem, i den utsträckning de omfattas av sådana.

Kommissionen vill alltså med detta meddelande klargöra den särskilda karaktären av dessa tjänster och vilka bestämmelser som ska gälla för dem. I samma meddelande sägs också att man vill att dessa tjänster ska fortsätta att moderniseras, vilket på ”kommissionspråk” oftast betyder konkurrensutsätts.

¹⁸ Jacobi & Kowalski, (2002)

¹⁹ Bomberg & Stubb, (2008)

3.4 Övergripande redogörelse för reglerna för den inre marknaden

Den inre marknaden är hörnstenen för det europeiska samarbetet och det är också inom detta område som EU:s överstatliga institutioner har störst befogenheter. För att den inre marknaden ska kunna realiserars är det avgörande att minimera allehanda handelshinder och andra hinder som begränsar rörelsefriheten. Det kan vara allt ifrån tullar och importrestriktioner (som inom EU idag är i princip avskaffade) till att underlätta för utländska företag att etablera sig i landet (här finns det mycket kvar att göra) genom att exempelvis minska den administrativa bördan .

Ett antal principer för den inre marknaden har vuxit fram efter domar i EU-domstolen. Den viktigaste principen som ledsagar reglerna kring den inre marknaden är principen om likabehandling och icke-diskriminering som av förbjuder särbehandling på grundval av nationalitet av varor, tjänster, personer, företag och kapital från ett annat EU-land. En annan viktig princip är principen om ömsesidigt erkännande, vilket innebär att om en vara är godkänd i ett EU-land så ska den också godkännas i ett annat. I huvudsak gäller det samma för tjänster. Vissa konkurrensbegränsade åtgärder kan dock vara tillåtna om de motiveras utifrån tvingande hänsyn till ett allmänintresse, som omfattar exempelvis hänsyn till allmän säkerhet, folkhälsa och socialpolitiska mål. Det svenska spel- och alkoholmonopolen är exempel på undantag som gjorts på grund av hänsyn till ett tvingande allmänintresse. De konkurrensbegränsande åtgärder som görs ska dock också vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Principen säger att omfånget på de konkurrensbegränsade åtgärder som genomförs ska stå i proportion till syftet med åtgärderna.²⁰

År 2003 svarade export och import mellan EU-15 länderna för drygt 60 procent av ländernas totala utrikeshandel.²¹ Den inre marknaden har alltså väldigt stor betydelse för medlemsländernas ekonomier. Det finns dock potential för utökat tjänsteutbyte inom unionen. År 2006 togs beslut om det så kallade tjänstedirektivet som syftade till att fördjupa integrationen av den inre tjänstemarknaden. Detta skulle ske genom att bl.a. avlägsna administrativa hinder och förenkla byråkratin för tjänsteutövare som avser att etablera sig i ett annat EU-land.²²

3.5 Konkurrensregler

För att den inre marknaden ska kunna fungera smidigt och effektivt krävs en gemensam konkurrenspolitik på EU-nivå. De grundläggande konkurrensreglerna återfinns i artiklarna 81-89 i EG-fördraget. Det övergripande syftet med konkurrensreglerna är att säkerställa en fungerande konkurrens och undvika snedvridande effekter på marknaden. Som tidigare nämnts så är SGEI i regel underkastade EU:s konkurrenslagstiftning, men undantag kan göras om tillämpningen av dessa regler hindrar utförandet av tjänsterna. Det sistnämnda är viktigt att

²⁰ Nicolaidis m.fl, (2008)

²¹ Sandelin, (2005)

²² SOU 2009: 71

komma ihåg. Kanske mest aktuellt vad gäller SGEI är reglerna för statsstöd som finns i artiklar 87-89, där det bl.a. står:

Om inte annat föreskrivs i detta fördrag är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. (artikel 87.1)

Som stöd räknas inte bara direkt subventionering utan även olika former av skattelättnader, och förmånliga lånegarantier till företag. I artikel 87.1 och 87.2 ges dock ett antal undantag från dessa regler. Några exempel är stöd för att främja utvecklingen i särskilt fattiga regioner och stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter. Stöd till personalutveckling och forskning anses också oftast vara acceptabelt, även i de fall som det handlar om produktutveckling. Inte heller anses generella stöd vara problematiska då de inte medför konkurrensfördelar för enskilda företag. För att ett stöd ska anses som generellt ska stödet vara icke-exkluderande och i princip kunna gälla alla firmor, alla sektorer och alla regioner. Exempel på generellt stöd är generella skattesänkningar och skatteincitament som uppmuntrar till forskning och utveckling eller miljötänkande. För att statligt stöd ska vara otillåtet ska det också potentiellt kunna ha en effekt på handeln mellan medlemsländer. Detta innebär att stöd till verksamheter som är fullständigt nationella till sin natur är tillåtet. Allt statligt stöd måste dock godkännas av kommissionen.

²³

Det finns även relativt omfattande regler på EU nivå gällande offentlig upphandling²⁴ som också är aktuella för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa kommer dock, av utrymmesskäl, inte att beröras närmare här.

4. SGI, liberaliseringar och privatiseringar

Begreppet ”tjänster av allmänt intresse” är nära kopplat till diskussionen kring liberaliseringar och privatiseringar. Med liberalisering menas i detta sammanhang en minskning av statlig kontroll inom en sektor eller industri, som syftar till att öppna denna marknad för konkurrens, exempelvis genom bortagandet av olika handelshinder, subventioner och priskontroller.²⁵ Liberaliseringar inkluderar ofta privatiseringar (detta är dock inte alltid fallet, det finns flera statligt ägda bolag som agerar utifrån affärsprinciper på konkurrensutsatta marknader). Med privatisering menas att en offentlig verksamhet helt eller delvis övergår från offentlig ägande och/ eller kontroll till privat ägande och/eller kontroll.

²³ Nicolaidis m.fl. (2009)

²⁴ http://ec.europa.eu/sverige/funding/procurement/index_sv.htm, (2009-11-01)

²⁵ <http://www.opendb.net/element/19102.php>, (2009-11-01); Financial Times internetordbok, (2009-11-01)

4.1 Länken mellan SGI och liberaliseringar – sjukvården som ett illustrativt exempel

Sjukvården har länge ansetts stå utanför EU-samarbetet och vara en rent nationell angelägenhet. På senare tid har dock en rad uppmärksammade avgöranden i EU-domstolen (C-158/96 Kohll, C-157/99 Smiths och Peerbooms och C-327/04 Watts) gett upphov till en praxis som delvis utmanar denna uppfattning. EU-domstolen har i och med dessa avgöranden ansett att sjukvårdstjänster kan vara av ekonomisk karaktär och tydligt slagit fast att artikel 49, om den fria rörligheten för tjänster, är tillämplig också när det gäller dessa. Det är dock bara vissa typer av sjukvård som prövats av EU-domstolen, och man kan därför inte säga att alla sjukvårdstjänster är av ekonomisk natur. Huruvida den kollektiva och solidariskt finansierade sjukvården som är vanlig i de skandinaviska länderna är att anse som ekonomiska tjänster är oklart. Här finns det olika bedömningar. Klart är dock att det finns relativt stora möjligheter till undantag från konkurrensregler när det gäller sjukvården, t.ex. så är både hänsyn till folkhälsan och balans i nationella socialförsäkringssystem godtagna som tvingande hänsyn till allmänintresset. Alla begränsningar av konkurrensen ska dock vara proportionella.²⁶

Innebörden av att inre marknadsregler är tillämpliga på sjukvårdstjänster har hittills varit att möjligheterna för patientrörlighet mellan medlemsländer har ökat. Konkret har det betytt att man under vissa förutsättningar är berättigad att få vård utförd i ett annat EU-land betald av sin nationellt ansvariga myndighet. Som ett exempel så skulle man istället för att stå i en svensk vårdkö kunna åka till ett annat medlemsland och få vård utförd där, för att sedan skicka räkningen till den svenska försäkringskassan. Om väldigt många patienter väljer att få sin vård utförd utomlands så leder det till ett finansiellt utflöde och vice versa. Detta kan skapa en viss konkurrens mellan olika medlemsstaters sjukvård då ett inflöde av patienter ger ett inflöde av pengar och därmed skapas också arbetstillfällen. Än så länge är det dock få patienter som utnyttjar denna möjlighet. I Sverige beräknades 2007 kostnaderna som går till att betala svenskars vård utomlands uppgå till ca 300 miljoner per år.²⁷

Som en konsekvens av domstolspraxisen angående sjukvårdstjänster uppmanades kommissionen 2003 att ta ett initiativ till ett direktiv för att underlätta och förtydliga hur patientrörlighet och andra sjukvårdstjänster ska fungera på EU-nivå. Till att börja med var sjukvården inkluderad i 2004 års förslag till tjänstedirektiv, men förslaget accepterades varken av ministerrådet eller av europaparlamentet. I det slutgiltiga tjänstedirektivet var sedan sjukvården undantagen. 2007 fanns ett färdigt förslag från kommissionen till ett direktiv om gränsöverskridande hälso- och sjukvård som inkluderade fri rörlighet för både patienter och producenter, detta förslag drogs emellertid tillbaka.²⁸ Numera är ett förslag till direktiv som enbart berör patienters rörlighet under behandling.

²⁶ Edwardsson, (2007)

²⁷ Edwardsson, (2007)

²⁸ KOM(2008) 414

Vissa sjukvårdstjänster har alltså av EG-domstolen klassats som ekonomiska tjänster vilket har gjort att sjukvården har utsatts för ett visst konkurrenstryck. Det har också inneburit att kommissionen har möjlighet att komma med ett sektorsdirektiv i frågan (patientrörlighetsdirektivet). Ytterligare en konsekvens av EG-domstolens praxis kan komma att bli att utländska och privata aktörer utmanar offentliga monopol och regleringar med hänvisning till etableringsfriheten.²⁹

Mats Ekelund, fil.dr i nationalekonomi har på uppdrag av konkurrensverket gjort en översyn av forskningen om konkurrensutsättning av sjukvårdstjänster. Han menar att viss konkurrensutsättning kan, om den görs på rätt sätt, leda till ökad effektivitet och sänkta kostnader. Men sjukvårdstjänster är av väldigt speciell karaktär och som marknad betraktad är den långt ifrån välfungerande. Ett par exempel på detta är att den är kollektivt finansierad, att priset inte speglar den sanna kostnaden och att konsumenterna omöjligt kan göra fullt informerade val, vilket gör att marknadslösningar för utförandet av sjukvårdstjänster kan få svåröverskådliga konsekvenser. Ett problem som uppmärksammats i den amerikanska sjukvården och som är nära kopplat till patientrörlighet inom EU är något som kallas tredjepartsfinansiering. Med detta menas att kostnaden för en tjänst varken betalas av producenten eller konsumenten utan av en tredje part, vilket ger problem med kostnadskontroll, överkonsumtion och kostnadseffektivitet. Detta eftersom konsumenten inte har något incitament att tänka på priset och producenten inte har någon anledning att neka konsumenten dyrbar vård, utan snarare tvärtom har ett intresse av att ge så mycket vård som möjligt även om den kanske egentligen inte är nödvändig.³⁰

4.2 Generella resultat av liberaliseringar av nätverksindustrier i Sverige och EU

Med utgångspunkt i den ekonomiska teoribildning som låg till grund för många av besluten om liberaliseringar och privatiseringar förväntade man sig att de skulle leda till ökad produktivitet, lägre priser, ökad effektivitet och fler företag. Detta skulle åstadkommas genom ökad konkurrens som ökar effektiviteten och pressar ned priser, och leder till en mer innovativ och dynamisk marknad. Utvärderingar av dessa åtgärder har gett något blandade resultat beroende på vem som genomfört dem, vilka metoder som använts och när de genomförts.³¹

Tabellen nedan som är tagen från den statliga utredningen ”SOU 2005:4 - *Liberalisering, regler och marknader*”, visar en sammanfattning av utvecklingen i ett antal sektorer i Sverige efter att de liberaliserades.

²⁹ Baeten, (2008)

³⁰ Ekelund, (2004)

³¹ SOU 2005: 4

Tabell 2³².

	Post	Järnväg	Flyg	El	Tele
Priser relativt allmän prisutveckling	Ökat	Ökat	Ökat	Ökat	Minskat
Producerad volym	Minskat	Ökat	Minskat	Oförändrat	Ökat
Lönsamhet	Oförändrad	Oförändrad	Minskat	?	Oförändrad
Sysselsättning	Minskat	Minskat	Minskat	Minskat	Minskat
Produktivitet	Ökat	Ökat	Ökat	?	Ökat
Tillgänglighet	?	Ökat	?	?	Ökat

Som synes har priserna i alla sektorer utom telesektorn ökat och sysselsättningen har också minskat inom alla sektorer. Produktiviteten har däremot ökat i alla ovan redovisade sektorer.

Resultaten från liberaliseringar av nätverkstjänster på europeisk nivå har enligt Kommissionen haft positiva resultat. Man menar att det generellt har ökat konkurrensen och skapat dynamiska marknader vilket bidragit till teknologisk utveckling och lägre priser.³³ Flera andra bedömare förhåller sig dock mer skeptiska till resultaten av liberaliseringarna. Priserna inom telekomsektorn har förvisso sjunkit väsentligt relativt inflationen, men elpriserna har stigit sedan 2003, och priserna för gas har också ökat.³⁴ Vad gäller elpriserna finns också en tydlig fördelningseffekt där storkonsumenter har fått lägre priser medan priserna för mindre konsumenter har ökat. I fråga om sysselsättningen så har den minskat i alla sektorer. Det är dock oklart vad nettoeffekten i hela ekonomin är. Detta eftersom möjliga effekter på produktivitet, effektivitet och priser ger följd effekter i hela ekonomin. Produktiviteten har däremot ökat i nästan alla sektorer (mycket beroende på personalminskningar), men det gjorde den redan innan liberaliseringen påbörjades. Liknade mönster kan skönjas när det kommer till hur nöjda konsumenterna är med de liberaliserade tjänsterna. Här kan det också noteras att väldigt få konsumenter utnyttjade den ökade valfriheten som gavs exempelvis gällande elleverantör genom att göra ett aktivt val.³⁵

Gemensamt för de utvärderingar som gjorts av liberaliseringarna av nätverkssektorer i både Sverige och EU är att de lyfter fram svårigheterna i att få en fungerande konkurrens på dessa marknader, vilket till stor del beror på de höga inträdeshinder som finns i form av stora initiala investeringskostnader. Detta har medfört att marknaderna domineras av ett fåtal företag (inom EU innehar tre företag 75 % eller mer av hela marknaden i alla nätverkssektorer), något som i kombination med dålig transparens och jämförbarhet angående priser och låg efterfrågeelasticitet (dvs. prisökningar för liten effekt på efterfrågan) gör att priserna (och företagens vinster) är betydligt högre än de borde vara.

Det är dock svårt att dra några precisa slutsatser om resultaten av de liberaliseringar som gjorts, dels eftersom det finns brist på jämförbart material, och dels eftersom det är svårt att skilja på vilka resultat som ska tillskrivas liberaliseringen och vilka som ska tillskrivas andra fenomen som exempelvis en allmän teknologisk utveckling.

³² ibid

³³ Jacobi & Kowalski, (2002)

³⁴ Ugur, (2007)

³⁵ Van Gyes m.fl., (2009)

Liberaliseringen av nätverkstjänster i EU syftade till att öka konkurrensen, men på vilket sätt som konkurrensen skulle ske har sällan diskuterats. Grovt sett så finns det två sätt som företag kan konkurrera på, antingen genom förbättrad produktkvalité och ökad innovationsförmåga eller genom att sänka sina arbetskostnader.³⁶ Utvärderingar har visat att företag reagerar på ökad konkurrens på ett flertal olika sätt exempelvis genom företagssammanslagningar, outsourcing, användandet av ny teknik och genom att diversifiera sin produktion.³⁷ Men att lönesänkningar och försämringar av arbetsvillkor också är vanligt förekommande visar Schulten et al (2008) genom att ta avstamp i en undersökning som täcker fyra sektorer (post, sjukvård, kollektivtrafik och el) i sex länder (Österrike, Belgien, Tyskland, Polen, Sverige och Storbritannien). Det generella mönstret av den ökade konkurrensen på dessa marknader är att det lett till en press på företagen att minska sina arbetskostnader vilket i många fall inneburit signifikanta försämringar av arbetsförhållandena. Detta är speciellt tydligt när det kommer till arbetsintensiva sektorer. Liberaliseringen anses också ha lett till ökade svårigheter att teckna kollektivavtal (eftersom arbetsgivarna blivit fragmenterade) och större lönespridning. Det ska dock påpekas att de negativa effekterna inte varit särskilt påtagliga i Sverige på grund av den höga organisationsgraden och kollektivavtalens stora täckningsgrad.³⁸

4.3 Exempel från fallstudier

Att uppnå en lyckad konkurrensutsättning av tidigare skyddade sektorer är inte alltid enkelt, utan det kräver noggrant upprättade regelverk och kompetent utförd upphandling. Detta illustreras nedan i ett par sammanfattande exempel på fallstudier av liberaliseringar som ansetts misslyckade. Det bör dock påpekas att exemplen är tagna från den liberaliseringskritiska antologin ”*In Government we trust: Market failure and the delusions of privatization*”, av Funnell mfl (2009). Eftersom man där fokuserar på misslyckanden bör exemplen ses som en illustration av potentiella fallgropar i en liberaliseringsprocess.

Storbritannien - tågtrafik

Storbritannien är ett land som gått relativt långt vad gäller liberalisering och privatisering av tidigare offentliga tjänster. 1993 privatiserades stora delar av tågtrafiken i och med genomförandet av the Railways Act, vilket innebar att det tidigare statliga monopolstyckades upp och såldes till privata aktörer, något som ledde till en fragmentering av ägandet. Det skapades ett nytt monopol som kontrollerade själva infrastrukturen, 25 företag som ägnade sig åt passagerartrafik, 6 företag som utförde godstrafiken och ytterligare ett flertal som sysslade med underhåll. Denna fragmentering krävde ett komplext regelverk och en omfattande tillsyn. Railtrack (monopolföretaget med ansvar för infrastrukturen) prioriterade dessutom utdelningar till sina aktieägare och ignorerade underhåll av, och investering i, infrastrukturen. Detta berodde delvis på att det fanns otillräckliga incitament för investeringar, då 91% av tåg företagens avgifter

³⁶ Schulten m.fl., (2009)

³⁷ Flecker & Hermann, (2009)

³⁸ Schulten, m.fl., (2008)

till Railtrack var fasta. Det fanns inte heller några i kontrakt fastställda skyldigheter att investera i infrastrukturen. I tillägg var tillsynen av spåren bristfällig. Resultatet blev en 25 procentig ökning av antalet trasiga spår och en försämrad säkerhet. Innan privatiseringen hade det inte skett någon allvarlig olycka sedan 1967, men efter privatiseringen genomförts skedde 4 allvarliga tågolyckor mellan 1997 och 2002. Dessa olyckor kunde alla spåras till underbemanning och otillräckliga säkerhetsrutiner vilket gjorde att fel och brister inte upptäcktes eller inte åtgärdades i tid. Dessa säkerhetsbrister var i sin tur kopplade till den genomförda privatiseringen på tre sätt: (1) det uppkom en intressekonflikt mellan säkerhetskänslighet å ena sidan och kostnadsminskningar för att öka vinster och aktieutdelningar å andra sidan, (2) fragmentiseringen av ägandet i kombination med användandet av ett flertal tillfälliga underleverantörer för att utföra diverse underhåll, gav en oklar ansvarsfördelning angående säkerhetsfrågor och (3) det var en otillräcklig tillsyn från offentliga myndigheter.³⁹

El och Vatten - Nya Zeeland, Sydney och Storbritannien

1990 påbörjades en liberaliserings- och privatiseringsprocess av el-sektorn i Storbritannien där marknaden konkurrensutsattes och tidigare offentligt ägda och kontrollerade monopol blev ombildade till privata företag. De privata elföretagen gjorde snabbt enorma vinster, exempelvis gjorde tolv regionala elföretagen (som tidigare varit regional myndigheter) under perioden 1990-1998 en sammanlagd vinst på 10 miljarder pund och delade ut 6,1 miljarder pund till aktieägarna. Under samma period minskade man också personalstyrkan med 53 procent. Några sänkningar av priserna under denna period blev det dock inte.⁴⁰

På slutet av 80-talet, skedde en bolagisering av alla lokala el-myndigheter i Nya Zeeland. Det största elbolaget Mercury Energi bildades 1993 och gjorde under ett par år stora vinster. Man köpte upp ett flertal av sina konkurrenter, men man negligerade dock underhållet av elnätverket, vilket ledde till att det 1998 blev ett fyra veckors långt strömavbrott i hela Aucklands centrala affärsdistrikt. Detta visade sig i efterhand bero på otillräckligt underhåll och att man gjort sig av med alltför mycket personal vilket inneburit att man saknade nödvändig expertis och kapacitet för att sköta nätverket.⁴¹

På mitten av 90-talet privatiserades delar av Sydneys vattenförsörjning. Vid en utvärdering 1998 visade flera tester på en kraftig försämring av kvalitén på dricksvatten. Man även dödliga parasiter i vattnet på vissa håll. Problemen spårades till Australien Water Services (AWS) ett privatägt vattenreningsverk, som fått ett offentligt kontrakt på reningen av vattnet. Den offentliga upphandlingen av servicen hade i för hög utsträckning fokuserat på att få ett lågt pris, några egentliga krav på vattenkvalitén hade inte ställts. Detta gjorde att AWS i sin strävan efter att sänka kostnaderna inte varit tillräcklig noggranna med reningsprocesserna.⁴²

³⁹ Funnell m.fl., (2009)

⁴⁰ ibid

⁴¹ ibid

⁴² Funnell m.fl., (2009)

4.4 Några lärdomar

När man betraktar resultaten av genomförda liberaliseringar av allmännyttiga tjänster framgår det tydligt att detta är en mycket komplex process som kräver stor eftertänksamhet och noggrannhet för att resultatet ska bli lyckat. De förväntade positiva effekterna i form av ökad effektivitet, innovation, och dynamik, samt sänkta priser för konsumenterna, kommer inte självant, utan det krävs genomtänkta och adekvata regelverk och kompetent genomförd offentlig upphandling för att de ska uppstå. Om man dessutom vill att en viss tjänst ska finnas tillgänglig för alla på lika villkor och till ett rimligt pris, eller att andra sociala hänsyn ska tas i utförandet av tjänsten så ställer detta ytterligare krav på både regelverk, tillsyn och upphandling. Generellt kan sägas att ju fler sociala mål som är kopplade till en tjänst desto större krav ställs på starka och kompetenta institutioner för tillsyn och reglering. Samma sak gäller för marknader som liknar naturliga monopol (dvs. där stora initiala investeringskostnader gör det svårt att uppnå konkurrens på marknaden). Det krävs också att det finns tydliga mål med regleringarna, samt riktlinjer vad gäller hur dessa mål ska prioriteras i händelse av en målkonflikt.

När det gäller just allmännyttiga tjänster så finns det också ofta en uppenbar asymmetri mellan producent och konsument, då konsumenten ofta är oerhört beroende av tjänsten (väldigt få kan t.ex. tänka sig att avstå från att konsumera elektricitet). Detta gör att ganska omfattande åtgärder för att stärka konsumentens position krävs. Exempelen från fallstudierna visar också att privata aktörer ofta kan ha en väldigt kortsiktig tidshorisont, och att detta kan stå i konflikt med ett långsiktigt allmänintresse. Fallet med järnvägssektorn i Storbritannien visar också vilka närmast katastrofala följder detta i värsta fall kan få.

Ytterligare en aspekt av denna diskussion är att när ett statligt monopol genererar vinster så går dessa till staten och kan därmed användas på exempelvis en förbättrad offentlig välfärd. Staten kan också välja att sätta priset utefter självkostnadsprincipen, något som ofta också görs. Detta gör inte privata aktörer, så tillvida de inte genom reglering tvingas till det (som exemplet med energisektorn i Storbritannien visar). Detta medför att om inte en konkurrensutsättning av en sektor ger ökad effektivitet och teknisk utveckling, så finns en risk att resultatet av liberaliseringar och privatiseringar inte blir mer än att vinster överförs från allmänna till privata intressen.

I korthet gäller det alltså att åstadkomma en fungerande konkurrens och att hitta en samstämmighet mellan privata incitament och för samhället önskvärda resultat. Detta kan när det gäller allmännyttiga tjänster ofta vara svårt och kostsamt, och det finns också alltid en risk för så kallad "regulatory capture", dvs. att utformandet av regelverk tas över av olika särintressen.

5. Olika ståndpunkter i SGI-frågan

5.1 Stat vs marknad och överstatlighet vs mellanstatlighet

De allra flesta är överens om att tjänster av allmänt intresse är oerhört viktiga och intar en central roll i den så kallade europeiska modellen, och att det är av avgörande betydelse att dessa tjänster håller en god kvalitet och tillhandahålls till överkomliga priser. Åsikterna om hur dessa tjänster ska organiseras för att uppnå detta går dock isär. Detsamma gäller hur balansen mellan en effektiv inre marknad och sociala hänsyn ska se ut i den sociala marknadsekonomi som det i Lissabonfördraget slås fast att EU ska vara. I dessa frågor följer skiljelinjerna i stort sett en klassisk höger/vänsterskala där man långt till vänster har en stark tro på kollektiva lösningar och aktiv roll för staten, medan man till höger förespråkar mer individuella lösningar och en återhållsam stat. Vad gäller SGI-frågan så tillkommer dock en dimension nämligen synen på överstatliga lösningar i allmänhet och lösningar på EU-nivå i synnerhet, dvs. hur bör ansvarsfördelningen se ut mellan EU och medlemsstaterna, och hur mycket makt ska överföras till EU-nivå.

5.2 Eventuellt ramdirektiv

Ett flertal aktörer bl.a. Europafacket (ETUC – European Trade Union Confederation) och den socialdemokratiska partigruppen i Europaparlamentet har framfört förslag på att genomföra ett ramdirektiv för tjänster av allmänt intresse i syfte att skapa tydliga definitioner av vad en tjänst av allmänt intresse är och vilka tjänster som är ekonomiska respektive icke-ekonomiska. Något som skulle ge en mer otvetydig och förutsägbar lagstiftning om vilka tjänster som ska sorteras in under respektive kategori och vilka regler som ska gälla för dem. Ett sådant ramdirektiv skulle dock minska reglernas anpassningsbarhet. Då samhället är under konstant utveckling och modernisering, och branscher och sektorer inom ekonomier ständigt uppkommer, försvinner och förändras krävs det att det finns ett visst tolknings- och manöverutrymme inom lagstiftningen. Detta skulle minska med en ramlagstiftning. Det är också sannolikt att ett ramdirektiv väsentligt skulle minska det utrymme som nu finns för medlemsstaterna att ha skilda uppfattningar i frågan. Med andra ord skulle det behöva utvecklas en någorlunda samsyn mellan medlemsstaterna om vilka tjänster som ska anses vara av allmänt intresse och hur de bör organiseras. En samsyn som kan vara svår att nå med tanke på de olika traditioner och historiska erfarenheter som finns i medlemsstaterna.⁴³ Samtidigt är det också problematiskt om graden av liberalisering är väldigt olika mellan medlemsländerna, eftersom det då kan uppstå situationer där utländska statliga bolag konkurrerar på en nationellt liberaliserad marknad.

Lite förenklat kan man säga att denna fråga handlar om valet mellan på ena sidan flexibilitet och manöverutrymme och på andra sidan tydlighet och förutsägbarhet. Dessutom finns det förstås också skilda uppfattningar

⁴³ Krajewski, (2006)

kring hur ett eventuellt ramdirektiv skulle se ut. Ska exempelvis fler eller färre tjänster kunna undantas från inre marknads- och konkurrensreglerna. Något ramdirektiv är i nuläget inte aktuellt.

5.3 olika aktörers ståndpunkter

ETUC och EPSU

Europafacket har kritiserat kommissionens syn på tjänster av allmänt intresse för att ha för snävt fokus på att stärka den inre marknaden och öka konkurrensen. Man vill att den sociala dimensionen ska prioriteras i större utsträckning och att speciell hänsyn ska tas till effekter på sysselsättning och arbetsförhållanden utav liberaliseringar. Vidare menar man att om liberaliseringar av välfärdstjänster ska genomföras ska de ske kontrollerat och med demokratiskt insyn och inflytande för arbetstagare och de sociala parterna. European Federation of Public Services Union (EPSU) som är en organisation inom ETUC för offentliganställda har av förklarliga skäl varit speciellt drivande i SGI-frågan. EPSU är starkt kritiska till vad man kallar konkurrensreglernas primat inom EU och vill att vård, utbildning, sociala tjänster och vattendistribuering helt ska undantas från konkurrensreglerna.⁴⁴

ETUC och EPSU har tillsammans med den europeiska organisationen för offentliga arbetsgivare (CEEP -The European Centre of Employers and Enterprises providing Public services) propagerat för införandet av ett ramdirektiv som tydligare definierar vad tjänster av allmänt intresse är och skillnaden mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster. Ett sådant direktiv anses också ha fördelen att välfärdstjänster hanteras på ett koherent sätt, samt att den juridiska tydligheten ökar. Detta ramdirektiv föreslås av ETUC, EPSU och CEEP vara utformat så att allmänintresset i större utsträckning ha företräde över inre marknads- och konkurrensregler. I tillägg menar man att målen för tjänsterna och staternas skyldigheter att tillhandahålla dem på förmånliga villkor till sina medborgare, bör slås fast.⁴⁵ ETUC har också bedrivit en namninsamlingskampanj för införandet av ett ramdirektiv.

När det gäller europeiska fackliga organisationers generella förhållningssätt till privatiseringar och liberaliseringar av offentliga tjänster så kan man säga att de har gått från att tidigare helt ha motarbetat dem till att nu försöka få in regleringar som ska säkra sociala mål och ta hänsyn till arbetsförhållanden i de sektorer där liberaliseringsreformer genomförs.⁴⁶

Synen på dessa frågor skiljer något åt mellan syd- och mellaneuropeiska medlemmar i ETUC och svenska och nordiska medlemmar. En viktig anledning till detta är att i många europeiska länder har offentliganställda ofta bättre arbetsvillkor än privatanställda, och dessutom är organisationsgraden betydligt högre inom offentlig sektor jämfört med privat sektor. I Sverige är skillnader i villkor mindre, vilket gjort att

⁴⁴ ETUC & CEEP, (2007); ETUC, (2007); EPSU, (2005)

⁴⁵ ibid

⁴⁶ Schulten m.fl. (2008)

debatten kring konkurrensutsättning av samhällstjänster hittills varit betydligt svalare här än i andra delar av Europa.

Saco och den svenska fackliga ståndpunkten

De svenska facken, inkluderat Saco, har förhållit sig relativt skeptiska till införandet av ett ramdirektiv så som föreslagits av bl.a. ETUC, man deltog exempelvis inte särskilt aktivt i kampanjen för insamlandet av namnunderskrifter. Anledningen till detta är att man har en i grunden mer positiv inställning till liberaliseringar än vad den dominerande uppfattningen är i ETUC, man menar att konkurrens när den fungerar som bäst kan öppna möjligheter för nytänkande, effektiviseringar och kvalitetshöjningar, och att det därför inte finns något skäl att i förväg undanta vissa tjänster (förutom myndighetsutövning) för möjligheten att utsättas för viss konkurrens. Saco ser också en möjlighet för professionella yrkesutövare i Sacos medlemsförbund att dra nytta av konkurrensutsättning av offentliga verksamheter genom att exempelvis själva ta över driften av verksamheten. Vidare menar man att en nackdel med ett ramdirektiv är att det inte kan ta nödvändig hänsyn till de skillnader som finns i olika branscher. De svenska facken håller dock med om att den juridiska otydligheten i frågan är ett problem som behöver åtgärdas.

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges kommuner och landsting (SKL), är medlem i CEEP som tillsammans med EPSU tagit fram ett förslag till ramdirektiv om tjänster av allmänt intresse. SKL menar att det är viktigt att ansvariga myndigheter ges ett reellt manöverutrymme när det gäller organiseringen av dessa tjänster. Vidare anser man det angeläget att subsidiaritetsprincipen och principen om det lokala självstyret respekteras. SKL tycker också att hälso- och sjukvårdssektorn samt sociala tjänster bör förbli en nationell angelägenhet. Däremot är man positivt inställd till möjligheterna att öka konkurrensen i offentlig upphandling.⁴⁷

De privata arbetsgivarna

Business Europe (tidigare UNICE) som är den europeiska organisationen för privata arbetsgivare har varit starkt emot ett ramdirektiv för tjänster av allmänt intresse. Man menar att givet de stora olikheter som finns mellan dessa tjänster så vore ett ramdirektiv varken önskvärt eller realistiskt. Dessutom anser man att de liberaliseringar som skett inom EU via olika sektorsdirektiv till stor del har varit väldigt lyckade och att fler sektorer borde öppnas för konkurrens. Vidare menar Business Europe att ett ramdirektiv riskerar att öka protektionismen inom EU och därmed hämma den ekonomiska tillväxten. Detta synsätt delas av Svenskt Näringsliv som länge har hävdat att betydande vinster skulle kunna göras

⁴⁷

http://www.skl.se/show_cache.asp?C=24&query=samt&url=http%3A%2F%2Fwww.skl.se%2Fartikel.asp%3FA%3D40572%26C%3D5595 2010-01-12

med ökad konkurrensutsättning av de delar av den offentliga sektorn som inte sysslar med myndighetsutövning.⁴⁸

Europaparlamentet

Inom Europaparlamentet finns det en tydlig vänster/höger dimension i SGI-frågan. Vänstergrupperingarna i parlamentet delar till stor del ETUC:s uppfattning i frågan och den socialdemokratiska gruppen har också tagit fram ett förslag till ramdirektiv för tjänster i allmänt ekonomiskt intresse. De konservativa och liberala gruppernas ståndpunkter är väldigt lika de som framförts av Business Europe.⁴⁹

6. Diskussion

Den ekonomiska krisen och de problem med arbetslöshet och stora budgetunderskott i flera europeiska länder som är ett resultat av den, i kombination med den demografiska utmaningen gör att det är högst sannolikt att trycket på den offentligt finansierade välfärden i Europa kommer att öka. Detta kommer att leda till att krav ställs på en modernisering av välfärdstjänsterna i Europa. Hur en sådan modernisering ska se ut är en av de viktigaste framtidfrågorna som Europa och den EU står inför. Det är därför hög tid att på allvar diskutera hur de olika tjänsterna av allmänt intresse ska organiseras och finansieras för att mål som hög kvalitet, universell tillgång och överkomligt pris ska kunna garanteras. Dessa frågor är också tätt sammankopplade med hur balansen mellan marknaden och sociala mål ska se ut i EU, samt hur långt den europeiska integreringen ska gå. Om den sociala dimensionen inom EU ska stärkas innebär det ju också att EU bör få mer befogenheter på de sociala politikområdena.

När man betraktar utvecklingen inom EU gällande sjukvårdstjänster verkar det heller inte särskilt långsökt att tänka sig att något liknande kan ske med den högre utbildningen. Patientrörligheten skulle kunna översättas till studentrörlighet innebärande att man som student har rätt att fritt välja utbildning inom hela EU och få utbildningen finansierad av den i hemlandet ansvariga myndigheten. En form av europeisk elevpeng. Statliga universitet skulle möjligen också kunna utmanas av privata och utländska aktörer med hänvisning till etableringsfriheten och reglerna om statsstöd.

Det är, i mitt tycke, viktigt att man för en gångs skull utgår ifrån en diskussion om hur man kan säkra en hög välfärd och inte enbart låta dessa diskussioner komma som sidoeffekter av förverkligandet av den inre marknaden (i synnerhet med tanke på den komplexitet som finns angående liberaliseringar av dessa tjänster). Detta är något som tidigare alltid varit fallet, vilket gjort att frågan har reducerats till att på ett nästan protektionistisk sätt handla om hur man bevarar enskilda nationella välfärdssystem.

/Johan Vikström 2010-01-15

⁴⁸ Business Europe, (2007); Svenskt Näringsliv, (2005)

⁴⁹ Europaparlamentet betänkande A6-0246/2007

Referenser

Dokument från EU:s institutioner

Domar: C-280/00 **Altmark**, C-158/96 **Kohll**, C-293/83 *Neri*, C-157/99 **Smits och Peerbooms** och C-372/04 **Watts**. URL: <http://curia.europa.eu>. (2009-11-11).

Meddelande från kommissionen: *Tjänster av allmänt intresse däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande*. KOM (2007) 724.

Meddelande från kommissionen: *Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen*. KOM (2006) 177.

Meddelande från kommissionen: *Vitbok om tjänster av allmänt intresse*. KOM (2004) 374.

Meddelande från kommissionen: *Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse*. KOM(2003) 270.

Meddelande från kommissionen: *Tjänster i allmänhetens intresse i Europa*, (1996). Europeiska gemenskapernas officiella tidning 1996C 26/9.

Direktiv 2006/123: *om tjänster på den inre marknaden*.

Direktiv 2002/39: *om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen*.

Europaparlamentets resolution om kommissionens vitbok om tjänster av allmänt intresse, (2006), A6-0275/2006.

Litteratur

Baeten, Rita (2008), The potential impact of the European Single Market on health care systems. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol2/2008, sid 354-358.

Bomberg, Elizabeth & Stubb, Alexander (2008), *Hur fungerar EU?*. Liber AB, Sverige.

Damjanovic & De Witte, (2009), Welfare Integration through EU Law: The Overall Picture in the Light of the Lisbon Treaty, i Neergaard m.fl. (2009), *Integrating Welfare Functions into EU Law*. Djöf, Köpenhamn.

Edwardssons, Eva (2007) *Fri rörlighet för välfärd? – Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster*. SIEPS publikationer.

Ekelund, Mats (2004), *Konkurrens på sjukvårdsmarknaden*. Konkurrensverkets rapportserie.

Flecker & Hermann, (2009), How companies react to the liberalisation and privatisation of public services, i Flecker m.fl. (2009), *Privatisation of Public Services and the Impact on Quality Employment and Productivity: Summary Report*. Europeiskt forskningsprojekt finansierat av EU-Kommissionen.

Funnel, Warwick; Jupe, Robert; Andrew, Jane (2009), *In Government we trust: Market failure and the delusions of privatization*. Pluto Press, London.

Holke, Dan; Sellgren, Tore; Zandén, Margareta; Wrangle, Eva (2007), *Parterna och EU*. Bilda förlag, Stockholm.

Jacobi, Otto & Kowalski, Wolfgang (2002), Regulated and controlled liberalization: a means to reconcile market efficiency and social cohesion?. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol 2/2002, sid 185-192.

Krajewski, Markus (2006), *Background paper on a legal framework for services of general (economic) interest*. URL: <http://www.epsu.org/a/3016>. (2009-11-11).

Neergard, (2009) Services of General (Economic) Interest: What Aims and Values Count?, i Neergaard m.fl, (2009), *Integrating Welfare Functions into EU Law*. Djöf, Köpenhamn.

Nicolaides m.fl, (2008), *State Aid Policy in the European Community: Principles and Practice*. Kluwer Law International, England.

Sandelin, Bo (2005), *Ekonomi i EU*. SNS Förlag.

Shulten, Torsten & Brandt, Torsten (2009) The impact of liberalisation and privatisation on labour relations, i Flecker m.fl, (2009), *Privatisation of Public Services and the Impact on Quality Employment and Productivity: Summary Report*. Europeiskt forskningsprojekt finansierat av EU-Kommissionen.

Shulten, Torsten; Brandt, Torsten; Hermann, Christoph (2008), Liberalisation and privatization of public services and strategic options for European trade unions. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol2/2008, sid 295-313.

SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader*.

Ugur, Mehmet (2007), *Liberalisation of Network Industries in the European Union: Evidence on Market integration and Performance*. Rapport inför European Union Studies Association (EUSA) tionde internationella konferens.

Van Gyes, Guy; Vael, Thomas; Vandekerckhove, Sem (2009) Liberalising Services of general economic interest: The Citizen-User Perspective in six EU Countries, i Flecker m.fl, (2009), *Privatisation of Public Services and the Impact on Quality Employment and Productivity: Summary Report*. Europeiskt forskningsprojekt finansierat av EU-Kommissionen.

Internet

Business Europe (2007), *Statement by Philipp de Buck Business Europe Secretary General*. URL:

<http://www.businesseurope.eu/DocShareNoFrame/docs/4/LEPHCIEAODBFLMMPILLJGKFE/PDBN9DW6TN9LI71KM/UNICE/docs/DLS/2006-01376-EN.pdf>. (2009-11-11).

ETUC & CEEP, (2007), *Joint Statement on a European framework for services of general interest*. URL: http://www.etuc.org/IMG/pdf/SGIs_-_06-03-07CEEP-ETUC_March_2007_EN1.pdf. (2009-11-11).

ETUC, (2007), *Statement on Public Services*. URL: <http://www.etuc.org/a/4495>. (2009-11-11).

EPSU, (2005), *Five reasons why action is needed now to promote quality public services in Europe*. URL: http://www.epsu.org/a/1346?var_recherche=five+reason+why. (2009-11-11).

Financial Times internetordbok. URL: <http://www.opendb.net/element/19102.php>. (2009-11-01)

Svenskt Näringsliv, (2005), *Debattartikel i Katrineholmskuriren*. URL: http://www.svensknaringsliv.se/material/debattartikel/en-framgang-for-sverige_4149.html. (2009-11-11).

Sveriges kommuner och landsting (2006), Text på SKL:s hemsida om tjänster av allmänt intresse och tjänstedirektivet. URL: http://www.skl.se/show_cache.asp?C=24&query=samt&url=http%3A%2F%2Fwww.skl.se%2Fartikel.asp%3FA%3D40572%26C%3D5595 (2010-01-12)