

Konkurrens i obalans



Malmö – staden som inte lever som den lär

Innehåll

Sammanfattning	2
Förord	4
Inledning	5
Aktuella exempel på kommunal konkurrens	12
Kommunalt prestigeprojekt hotar den lokala nöjesbranschen	12
Kommunal verktygsutlåning irriterar privata byggmaterialhandlare	15
Inget kommunalt kärnuppdrag att driva byggbolag	16
"Riskerna finns att kommunen utkonkurrerar våra medlemmar"	18
Avslutande diskussion och slutsatser	21
Rekommendationer	24
Referenser	26

Sammanfattning

Malmö styrande politiker säger sig värna näringslivet, men gör raka motsatsen. Skarpt företagskritiska uttalanden från den politiska ledningen har fått många företagare att undra om de är välkomna i Malmö. Samtidigt uppger en oroväckande stor andel av företagarna att de tvekar att kritisera staden i rädsla att det ska påverka den egna verksamheten negativt. Men också genom att agera på välfungerande marknader bidrar Malmö stad till att försämra företagsklimatet. Hela 40 procent av de tillfrågade Malmöföretagen anser att kommunens verksamheter tränger ut de privata företagen, enligt Svenskt Näringslivs senaste undersökning av det lokala företagsklimatet.

I denna rapport ges en handfull aktuella exempel på hur Malmö stad genom sitt agerande försämrar de privata företagens förutsättningar och tänjer på gränserna för vad en kommun både får och bör ägna sig åt.

Sedan Malmö nya kongress- och konsertanläggning Malmö Live slog upp dörrarna 2015 har flera aktörer i den lokala nöjesbranschen varnat för konsekvenserna för privata företag. Under hösten 2016 meddelade ett företag att det lägger ned sin verksamhet, bland annat till följd av svårigheterna att konkurrera med andra skatte-subventionerade aktörer.

Malmö bibliotek har på senare tid breddat sitt utbud och utöver böcker och cd-skivor kan besökarna numera även låna verktyg, så som slagborrar, slipmaskiner och tapetborttagare. Verktygsutlåning är ingen kommunal kärnverksamhet och Malmö stad får nu skarp kritik av organisationen Byggmaterialhandlarna.

Malmö stad hade fram tills nyligen planer på att starta ett eget byggbolag. Att de ledande politikerna över huvud taget övervägde att satsa skattepengar på att driva den typen av verksamhet väcker frågetecknen om hur beslutsfattarna ser på gränsdragningen mellan politik och näringsliv. Att något inte är förbjudet, innebär inte att det nödvändigtvis är lämpligt.

När Hylliebadet byggdes bestämde sig Malmö stad för att driva den nya gymverksamheten i egen regi. Beslutet väckte tidigt hård kritik från de privata gymföretagen i Malmö som upplever sig utsatta för en snedvridande konkurrens. Nu höjs röster för att Konkurrensverket ska granska fallet på nytt.

Rekommendationer

Svenskt Näringsliv föreslår följande för att stävja och motverka kommunal konkurrens.

1. Kartlägg den kommunala konkurrensen i Malmö

Hörsamma kraven på ökad öppenhet och kartlägg omgående den kommunala konkurrensen i Malmö stad.

2. Krav på konsekvensanalys

Malmö stad bör alltid göra en ordentlig konsekvensanalys av hur marknaden och företagen i kommunen kan komma att påverkas av tilltänkta nya kommunala verksamheter.

3. Släpp fram fler privata aktörer

Genom att släppa fram privata aktörer på områden där kommunallagen medger kommunal verksamhet kan Malmö stad visa att den värnar de lokala företagens förutsättningar och villkor.

4. Förändra attityden till företagande

Malmöföretagen upplever att attityden till företagande bland politiker och tjänstemän i staden kan förbättras. Ett bättre företagsklimat förutsätter därför både förändringar i kommunernas verksamheter och i det bemötande som företagen får i kontakten med kommunens företrädare.

5. Stärk insynen i kommunernas verksamheter

Öka transparensen och insynen i de kommunala verksamheterna.

6. Inför särredovisning

Kräv att kommunerna ska redovisa sina säljverksamheter separat. Det underlättar arbetet med att utvärdera kommunens riskexponering, att se vart skattemedlen går och hjälper företag att bedöma konkurrenssituationen.

7. Skärp tillämpningen av konkurrenslagen

Reglerna om konkurrensbegränsande säljverksamhet i konkurrenslagen har inte fått den effekt som var avsedd. Nu behövs en diskussion i syfte att få till en tillämpning som är mer i linje med lagstiftningens intentioner.

Förord

Varje år genomför Svenskt Näringsliv en landsomfattande undersökning av hur Sveriges företagare upplever det lokala företagsklimatet. För Malmös del har resultatet varit mindre uppmuntrande läsning under en lång rad år.

Ett av de hinder som företagen ofta lyfter fram är kommuner som konkurrerar med det privata näringslivet. När en kommun genom ett bolag eller en förvaltning ger sig in på en redan existerande marknad kan det uppfattas som något positivt för konsumenterna, främst eftersom priserna för en viss vara eller tjänst tillfälligt sjunker. Här är det viktigt att komma ihåg att effekten är övergående. Över tid är nackdelarna oftast större än fördelarna.

I denna rapport väljer vi att lyfta fram en handfull aktuella exempel på kommunala verksamheter i Malmö stad som företagare upplever påverkar deras förutsättningar negativt. Trots att stadens agerande i samtliga fall möjligen kan uppfattas som vällovligt innebär den kommunala konkurrensen att de privata företagens långsiktiga förutsättningar att verka, växa och skapa arbetstillfällen allvarligt skadas.

Rapporten redogör för den lagstiftning som styr vilka näringsverksamheter som en kommun får ägna sig åt, men är inte ett försök att göra en uttömmande rättslig prövning i varje enskilt fall. Vår ambition är istället att ge röst åt enskilda företagares upplevelser av att utsättas för konkurrens från staden och berätta om konsekvenserna.

Förhoppningsvis kan vi med rapporten initiera en diskussion om hur gränsdragningen mellan privat och offentlig verksamhet bör se ut för att underlätta utveckling, främja företagande och skapa ett gott företagsklimat i Malmö – för alla företag.

Malmö februari 2017

Rolf Elmér, regionchef Svenskt Näringsliv Skåne

Inledning

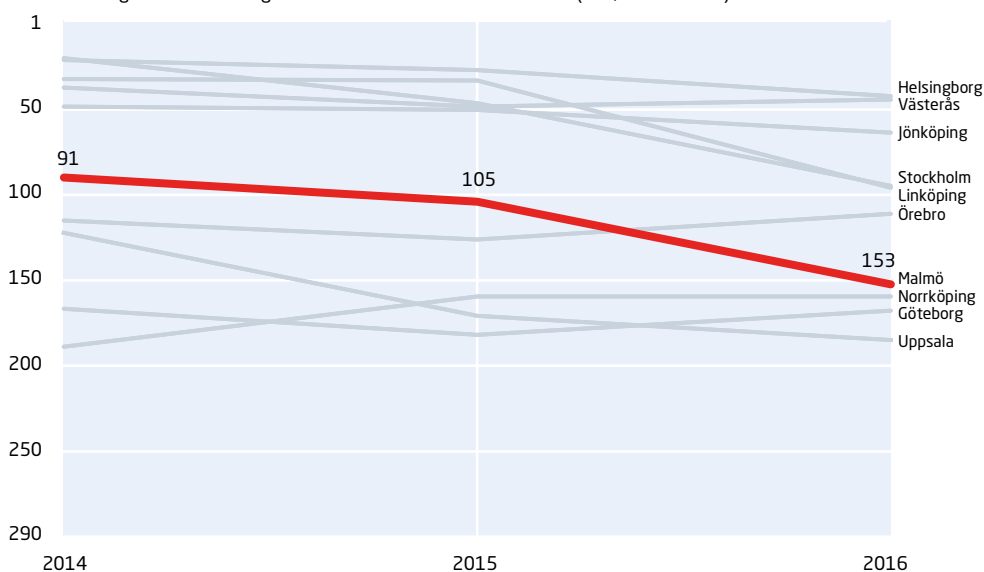
Lokalt företagsklimat - en nyckel till utveckling och tillväxt

Stor inflyttning, en ung befolkning och närhet till både Danmark och kontinenten. Malmö har möjligheter som de flesta svenska kommuner bara kan drömma om. Trots det lyfter inte ekonomin. Sysselsättningen i sydvästra Skåne har länge varit lägre än rikssnittet¹ och under lång tid har tillväxten i Skåne varit svagare än i både Göteborg och Stockholm.²

En bidragande orsak till den dåliga utvecklingen har att göra med villkoren för företagande. Malmö fick än en gång en låg placering när Svenskt Näringsliv i september 2016 presenterade den senaste mätningen av det lokala företagsklimatet.³ Sedan valet 2014 har Malmö tappat inte mindre än 62 placeringar i rankingen och staden noterar nu sin sämsta placering sedan undersökningen startade. Det innebär en plats i botten-skiktet bland Sveriges största kommuner, visserligen framför Göteborg, men långt efter kommuner som Helsingborg, Jönköping och Stockholm.

Diagram 1. Malmös företagsklimat i botten.

Företagsklimatet i Sveriges 10 största kommuner 2014-2016 (SCB, 31/12 2015).



I diskussionen om villkoren för företag och företagande glöms de lokala förutsättningarna ofta bort, trots att det är på hemmaplan som besluten om att växa, anställa eller lägga ned verksamheten fattas. Inte minst kontakten och mötet med kommunen är av stor betydelse. Det kommunen kan göra för att underlätta för företagen att växa och utvecklas ska kommunen också göra. När företag ges förutsättningar att växa kan de anställa fler vilket leder till högre tillväxt och välstånd och en starkare utveckling för hela regionen.

¹ Region Skåne (2015a).

² Region Skåne (2015b).

³ Svenskt Näringsliv (2016).



Kommunen borde göra en rejäl granskning över vilka de ger stöd/pengar till, vad dessa gör direkt för att konkurrera ut privata aktörer som inte får bidrag och försöker driva en seriös verksamhet, följa alla lagar och regler. Vi har många exempel, men känner att vi inte kan ta upp dem då vi är rädda att det skulle skada vårt företag.

Anonym Malmöföretagare, Företagsklimat 2016

Attityden till företagande har stor betydelse

Svenskt Näringslivs bedömning av företagsklimatet i en kommun bygger vid sidan av officiell statistik i stor utsträckning på företagarnas egna erfarenheter. Resultatet ger med andra ord en tydlig bild av hur man bland entreprenörer och företagsledare upplever villkoren i kommunen. Det handlar om hur tillståndsgivning och tillsyn fungerar, vilket bemötande man får i kontakten med olika förvaltningar och hur förutsättningarna att bedriva företag inom traditionellt offentliga verksamheter ser ut.

Men företagsklimatet speglar också attityderna till företagande och näringsliv. Det har med andra ord stor betydelse för klimatet vilken bild som förmedlas av risktagande, entreprenörskap och näringsliv i de lokala nyhetsmedierna och i skolundervisningen.

Även politikernas och tjänstemännens sätt att uttrycka sig får i det sammanhanget betydelse för i vilken utsträckning företagen och företagarna känner sig uppskattade och välkomna. I Malmö har en rad uttalanden och ageranden från ledande företrädare på senare år fått många att dra öronen åt sig. När kommunalrådet Andreas Schönström (S) sade ”Nu räcker det. Festen är slut. Dags för er att dra”⁴ med udden riktad mot de privata utförarna inom välfärden signalerade det att stadens högsta politiska ledning inte fullt ut förstår den privata företagsamhetens avgörande betydelse för välståndet.

Hur man blir bemött spelar roll och många företag i Malmö idag vittnar om en ovilja att kritisera staden av rädsla att det ska slå tillbaka på den egna verksamheten. 12,5 procent av de medverkande Malmöföretagen uppgav att de upprepade gånger tvekat att lämna klagomål till kommunen i oro att kritiken skulle kunna påverka det egna företaget negativt, enligt Svenskt Näringslivs undersökning av företagsklimatet 2016. Det är en högre andel än i jämförbara kommuner.

Om resultatet kan förklaras av den typ av uttalanden som Andreas Schönström gjort är svårt att slå fast. Däremot råder det ingen tvekan om att näringslivet och förutsättningarna för företagande skadas om de som verkar i staden inte upplever att de kan lita på ett professionellt och respektfullt bemötande av kommunen. Man ska inte underskatta den starka signaleffekt som företagarkritiska uttalanden kan få. Entreprenörer är sällan sentimentala avseende kommungränser vilket innebär att attityderna och bemötandet från både politiker och tjänstemän spelar en mycket stor roll för stadens anseende.

⁴ Bergström (2012).

Tabell 1. Många Malmöföretagare tvekar att klaga på kommunen.

Fråga: Har du någon gång känt tvekan att lämna klagomål till kommunen med risken att detta kommer påverka ditt företag negativt (procent)?

Kommun	Ja, flera gånger	Ja, någon gång
Göteborg	8,9	27,2
Uppsala	6	28,2
Örebro	9	24,8
Linköping	8,2	25,4
Norrköping	11,7	21,8
Västerås	6,5	20,8
Helsingborg	6,6	19,9
Jönköping	9	17,4
Malmö	12,5	13,5
Stockholm	9,8	15,5

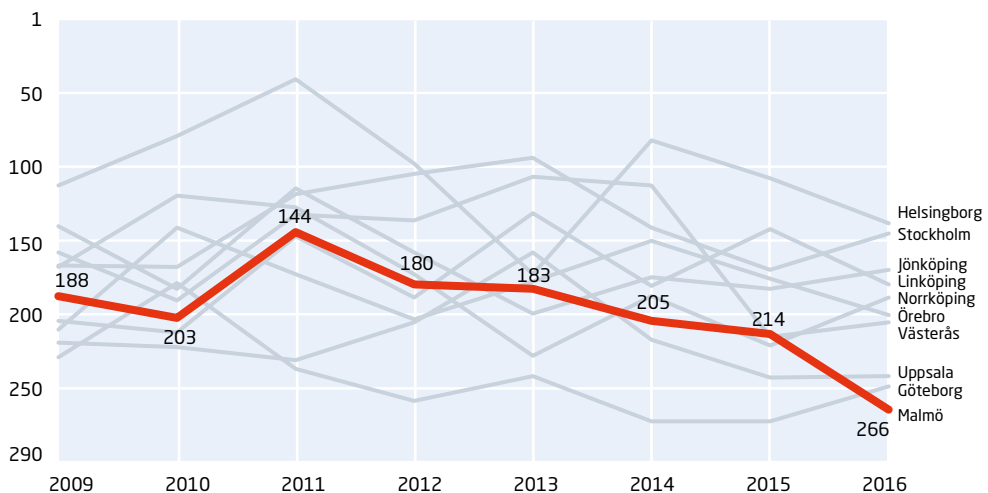
Malmö stad tränger ut de privata företagen

Ett växande problem för företagen i Malmö är stadens egna företagambitioner. Utöver att driva hamnverksamhet, bostadsbolag och äventyrsbad ägnar Malmö stad sig numera även åt att konkurrera med bland annat den privata friskvårdsbranschen och nöjesbranschen. För bara några år sedan fanns även långt gångna planer på en kommunalt finansierad nationalarena för bowling och så sent som 2015 övervägde staden att dra igång ett eget byggbolag.

Den här utvecklingen har inte gått obemärkt förbi och många företag är uppenbarligen oroliga över konsekvenserna. Hela 40 procent av de tillfrågade Malmöföretagen anser att kommunens verksamheter tränger ut de privata företagen, enligt Svenskt Näringslivs undersökning av företagsklimatet 2016. Det är en mycket hög siffra som garanterar Malmö en historisk bottennotering på plats 266.⁵

Diagram 2. Malmö stad tränger undan de privata företagen.

Konkurrens från kommunen, Sveriges 10 största kommuner 2009-2016 (SCB, 31/12 2015).



⁵ Företagsklimat (2016).

Konkurrens på olika villkor

En kommun som bedriver näringsverksamhet riskerar att snedvrیدا konkurrensen på de marknader den agerar. När det sker brukar man prata om *kommunal konkurrens* eller *konkurrens i obalans*, av det enkla skälet att konkurrensen mellan en privat och en offentlig aktör aldrig kan ske på likvärdiga villkor. Medan privata företag har avkastningskrav från sina ägare och behöver generera överskott för att kunna investera i och utveckla verksamheten får kommunala näringsverksamheter inte generera vinst. Kommunala näringsverksamheter har dessutom visat sig kunna leva med förluster under en längre tidsperiod eftersom det i slutändan är skattebetalarna som täcker upp underskotten. Sammantaget blir resultatet en snedvrیدen konkurrens där kommunen, genom sin blotta närvaro, riskerar att slå undan benen för befintliga privata företag, men också gör det mindre attraktivt att starta och driva nya verksamheter.

Begränsningar för kommunal näringsverksamhet

Att kommunen inte verkar på samma villkor som det privata näringslivet innebär inte ett förbud mot kommunal näringsverksamhet. Kommuner får enligt kommunallagen (1991:900) bedriva så kallad ”sedvanlig kommunal näringsverksamhet”. Det gäller oavsett om verksamheten sker i bolags- eller förvaltningsform.⁶ Rätten är dock inte utan begränsningar och i förarbetena till lagstiftningen framgår att kommunernas engagemang i näringslivsfrågor ska vara av ren undantagskaraktär.⁷ För att en kommun ska få bedriva näringsverksamhet ska följande kriterier vara uppfyllda:

- För det första måste det vara fråga om ”allmännyttiga” anläggningar och tjänster.
- Syftet med verksamheten måste dessutom vara att betjäna kommunens egna medlemmar.
- Därtill måste verksamheten bedrivas utan vinstsyfte.

Vad som menas med ”sedvanlig kommunal affärsverksamhet” är inte definierat i lag. Den kommunalrättsliga praxis som skulle kunna ge vägledning är dessutom tyvärr både begränsad och daterad. Enligt Alf Bohlin, som är professor i offentlig rätt och som har medverkat i flera utredningar på området, handlar det till exempel om bostadsbolag, tvätterier, el-, gas- och värmeverk, renhållnings- och va-verk, fryserier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, buss-, spårvagns- och sjötrafik, hamnar samt rörelser för att tillhandahålla idrottsarenor och olika fritids- och nöjesanläggningar.⁸ Kommunal näringsverksamhet därutöver är i princip inte tillåten, med vissa specifika undantag.⁹

⁶ Kommunallagen (1991:900), 2 kap. 7 §.

⁷ Proposition 1990/91:117, s. 34.

⁸ Bohlin (2004).

⁹ Specialreglerad kompetens: undantag från lokaliserings- och självkostnadsprincipen har gjorts på vissa områden, till exempel turistområdet och elområdet. Anknypningskompetens: förutsättning är dock att det rör sig om en verksamhet i mindre skala, exempelvis att bedriva kioskrörelse på sjukhus och i simhallar. Tillfällig överskottsförsäljning: under vissa omständigheter kan en kommun få sälja varor eller tjänster som i första hand tillverkats för internt bruk.

Utöver kommunallagen måste kommunerna också följa konkurrenslagstiftningen. Sedan år 2010 innehåller konkurrenslagen (2008:579) särskilda regler som begränsar kommunal säljverksamhet. Lagstiftningen, som tillkom efter krav på en tydligare uppdelning mellan det offentliga åtagandet och det som bör lämnas åt andra att hantera i öppen och välfungerande konkurrens, avråder uttryckligen kommunerna från att sälja varor och tjänster på vanliga, konkurrensutsatta marknader. Under vissa omständigheter kan sådan verksamhet och sådana förfaranden till och med förbjudas.¹⁰

Offentlig konkurrens (3 kap, konkurrenslagen 2008:579)

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

27 § Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
 2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.
- Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.

Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms. *Lag (2009:1280).*

Kommunal konkurrens - en växande utmaning i Skåne

Efter att konkurrenslagen skärptes år 2010 fanns det förhoppningar om att kommunerna skulle bli mer försiktiga i att öppet konkurrera med det privata näringslivet. Någon sådan effekt går inte att se idag. Istället fortsätter många kommuner att bedriva näringsverksamhet som antingen direkt utmanar privata aktörer eller bidrar till att försämra konkurrensförutsättningarna på marknaden.

Utvecklingen på området är påtaglig i hela landet och Skåne är inget undantag. När Sifo hösten 2012 på uppdrag av organisationen Företagarna undersökte förekomsten av offentlig konkurrens svarade 18 procent av de tillfrågade företagen i Skåne att de var utsatta för konkurrens från offentliga aktörer på marknaden.¹¹ Av dessa upplevde 30 procent att den offentliga konkurrensen var ett betydande problem.

Snarare förefaller kommunerna bli allt mer benägna att gå ut på existerande marknader och konkurrera. Hela 42 procent av de tillfrågade skånska företagen som är utsatta för konkurrens från offentliga aktörer upplevde att problemen tilltog under perioden 2009–2012, enligt Sifos undersökning.¹² Den bild som Sifo ger bekräftas av Svenskt Näringslivs undersökning av den kommunala konkurrensen. Det kan även nämnas att det i särklass vanligaste klagomålet som kommer in till Konkurrensverkets tipsfunktion handlar just om konkurrensnedvidande agerande från det offentliga.

¹⁰ Konkurrenslagen (2008:579), 3 kap. 27 §.

¹¹ Företagarna (2013). Undersökningen utfördes av Sifo bland drygt 4 000 små företag över hela landet (1–49 anställda) i syfte att ta reda på i vilken utsträckning de upplevde konkurrens från offentliga aktörer.

¹² Företagarna (2013).

Landskrona kommun ger sig in i tvätteribranschen

Så sent som våren 2016 fattade Landskrona stad beslut om att starta ett tvätteri i egen regi i den gamla Thornfabriken. Tvätteriet, som beskrivs som ett arbetsmarknadsprojekt och ska drivas av teknik- och servicenämnden, beräknas kosta 12,5 miljoner kronor att uppföra.

Kommunen motiverar satsningen som ett sätt att möta de nya kraven på att landets kommuner ska ta hand om de kommunalt anställdas arbetskläder samt som ett sätt att erbjuda arbetslösa på orten sysselsättning.¹³

Även om tvätteriet enbart kommer att hantera de kommunalt anställdas arbetskläder innebär etableringen att de privata aktörerna går miste om uppdrag som skulle kunna skapa nya arbetstillfällen i tvätteribranschen.

Privat krögare utkonkurrerad av kommunen

I Helsingborg såg sig en restaurangägare år 2015 tvungen att lägga ned sin verksamhet eftersom det närliggande kommunala kompetenscentret tog de flesta lunchgästerna.

Trots att restaurangägaren pressade priserna kunde han aldrig matcha den subventionerade lunch som kompetenscentret serverade. Krögaren anmälde fallet till Konkurrensverket, men utredningen lades ned utan prövning.¹⁴

Kommunal bowlinghall hotade konkurrensen

Kring 2012 fanns det i Malmö långtgående planer på att bygga en ny kommunalt finansierad nationalarena för bowling, detta trots att det vid tiden fanns gott om bowlinghallar i staden.

Anläggningen, vars byggkostnad beräknades till 70 miljoner kronor, var inte enbart tänkt att användas för sportbowling utan skulle även inrymma en restaurang, konferensmöjligheter och rikta sig mot nöjesbowlare.¹⁵

Medan politikerna och tjänstemännen i Malmö stad menade att satsningen var ett sätt att sätta bowlingen på kartan, kritiserade de privata bowlingföretagen kommunen för att undergräva en fullt fungerande marknad.

Konkurrensverket utredde fallet och konstaterade att mycket talade för att Malmös bowlingsatsning skulle strida mot både kommunallagen och konkurrenslagstiftningen. Ärendet lades dock ned efter att Malmö stad bestämt sig för att avbryta projektet.¹⁶

¹³ Landskrona stad (2016).

¹⁴ Nygren (2015).

¹⁵ Carlsson (2012).

¹⁶ Konkurrensverket (2012a).

Aktuella exempel på kommunal konkurrens

Fokus för denna rapport är den kommunala konkurrens som förekommer i Malmö. I rapporten presenteras en handfull aktuella exempel på kommunala verksamheter och kommunalt handlande i Malmö stad som vi anser kan och bör ifrågasättas. Vi beskriver fall där staden genom sitt agerande riskerar att snedvrیدا konkurrensen, men ger också exempel på verksamheter som direkt hotar de privata företagens förutsättningar att verka. Gemensamt för samtliga exempel är att de tänjer gränserna för vad en kommun bör ägna sig åt.

Kommunalt prestigeprojekt hotar den lokala nöjesbranschen

Malmös nöjesliv har på senare år känt av en allt tuffare konkurrens från stadens olika verksamheter. Nu växer oron över att Malmö Live, den nya kombinerade anläggningen för konsert, kongress och hotell, ska göra det svårt för de privata aktörerna att överleva.

- Det går inte att konkurrera med Malmö stad när de subventionerar sina verksamheter kraftigt. Jag tycker att man tränger undan den privata näringsverksamheten och att den kommunala konkurrensen växer på ett oroande sätt, säger Anders Eneberg som driver bland annat Slagthuset.¹⁷

Den 22 juni 2015 slogs dörrarna upp till Malmös nya prestigebygge. Malmö Live, en kombinerad anläggning innehållande konserthall, kongress och hotell som ska hjälpa staden att locka turister och skapa nya arbetstillfällen inom besöksnäringen, stod efter många turer färdigt. Med en prislapp på 1,3 miljarder kronor är Malmö Live den största investeringen i stadens historia.



Det går inte att konkurrera med Malmö stad när de subventionerar sina verksamheter kraftigt. Jag tycker att man tränger undan den privata näringsverksamheten och att den kommunala konkurrensen växer på ett oroande sätt.

Anders Eneberg, Slagthuset

Det är inte bara den skyhöga prislappen som lett till kritik. Flera privata företag inom nöjesbranschen är rädda att stadens nya landmärke ska snedvrیدا konkurrensen. Det är en oro som är lätt att förstå. Kongresshallen med plats för 1 500 personer tillsammans med ytterligare 23 mindre konferenslokaler ägs och drivs privat, men kostnaden för gemensamhetsytorna innehållande bland annat bar och café som binder samman kongressen och det kommunalt ägda och drivna konserthuset delas lika av hotelloperatören och staden. Dessutom finns ett avtal som ger kommunen 12 procent av intäkterna från försäljningen av mat, vin och kaffe i konserthuset.

- Det tycker jag principiellt var väldigt viktigt. Skulle vi inte få en enda spänn om vi säljer en kopp kaffe? säger Stefan Lindhe (M), som är vice vd i Malmö Live Konserthus AB, i en intervju med Sydsvenskan strax efter invigningen 2015.¹⁸

¹⁷ Stiernstrand (2016).

¹⁸ Ivarsson & Persson (2015).

”Det går inte att konkurrera mot”

Anders Eneberg är en välkänd profil inom nöjesbranschen i Malmö. Genom Joingruppen AB driver han teater, konferensanläggning och restaurangverksamhet, däribland Slagthuset, restaurang MECK och Grilljanne. Han ser med stigande oro hur staden ger sig in i direkt konkurrens med de privata företagen.

- Malmö Live har 200 miljoner i omslutning, 27 miljoner är försäljningsintäkter – resten är bidrag. Moriskan får fyra miljoner i aktivitetsstöd och ett antal miljoner i dolda bidrag, till exempel hyressubvention. Malmö Opera skapades för att man skulle kunna erbjuda regionen en smalare produktion. Jesus Christ Superstar, Singing in the rain med flera kan knappast betraktas som smala produktioner och konkurrerar direkt med de privata aktörerna. Malmö Opera subventionerar sina biljetter med upp till 60 procent. Det går inte att konkurrera med, säger Anders Eneberg.¹⁹

Sedan Malmö Live drog igång för drygt 1,5 år sedan tycker Anders Eneberg sig märka att staden vill prioritera anläggningen.

- Det syns i våra bokningar. Vi fick hösten 2016 en beställning från en kommunal enhet, som bokade 80 personer till julfesten. En vecka senare avbokade enhetschefen allt. Hon hade fått besked om att alla sådana fester skulle läggas hos Malmö Live, säger han i en intervju med Sydsvenskan.²⁰



Anders Eneberg, Joingruppen AB

Anders Eneberg är inte ensam om sin kritik. Paul Utter och Maria Ingstad, som i elva års tid drivit Tangopalatset vid Karlskronaplan, bestämde sig nyligen för att lämna branschen. Orsak? De kommunalt stöttade inrättningarna, till exempel Moriskan, Sofielunds Folkets hus och nya Malmö Live, snedvrider konkurrensen genom att erbjuda lägre priser än vad ett seriöst privat företag kan komma i närheten av. Nu vill de se tydligare regler som förhindrar det offentliga från att konkurrera ut privata aktörer.

- Det måste bli en förändring för idag är det inte juste. En förändring kommer inte att beröra oss, men vi tänker på alla våra kolleger som utsätts för konkurrens från krogar och nattklubbar som har statliga och kommunala bidrag, säger Paul Utter i en intervju med Sydsvenskan.²¹

Julius Malmström på Nöjesteatern anser att Malmö Live ritar om spelplanen i Malmös kultur- och nöjesliv.

- I och med att Malmö Live arbetar med skattemedel och inte enbart hyr ut lokaler utan även intar promotor-rollen så har konkurrenssituationen mellan kommunala och privata initiativ påverkats, säger han till Skånska Dagbladet i samband med att tidningen genomförde en enkätundersökning ett år efter att Malmö Live hade öppnat.²²

Etableringen av Malmö Live innebar paradoxalt nog också att staden konkurrerar med sig själv. Moriska paviljongen, som varje år får kommunalt stöd från Malmö stad, märker av en ökad konkurrens. Läget var i slutet av 2015 såpass allvarligt att ledningen varnade för att verksamheten skulle behöva stänga om inte kulturnämnden

¹⁹ Stiernstrand (2016).

²⁰ Pedersen (2016).

²¹ Satz (2016).

²² Wedding (2016).

kunde lova rejält höjda bidrag. Framförallt är det konkurrensen från nyöppnade Malmö Live som påverkar menar ledningen.

- Det blir naturligtvis en konkurrens kring utbudet och det påverkar vår verksamhet, säger Ozan Sunar, konstnärlig ledare för Moriska paviljongen, till Sveriges Radio P4 Malmöhus.²³

Prispress vanlig konsekvens av kommunal konkurrens

Göran Grén är jurist och arbetar med konkurrensfrågor på Svenskt Näringsliv. Han berättar att Konkurrensverket tidigare har granskat konsert- och kongressverksamheter i bland annat Norrköping och Uppsala och att det bör finnas skäl för Konkurrensverket att även titta närmare på hur Malmö stads engagemang i Malmö Live påverkar konkurrenssituationen.

- Driftskostnaden kommer att bli väsentligt högre än för det tidigare konserthuset vilket i en kommunal ekonomi omedelbart skapar goda incitament att försöka styra kommunens egna aktiviteter, till exempel julbord, kickoff och andra sammankomster, till Malmö Live. Det är långt ifrån säkert att det vid en rättslig prövning skulle anses strida mot konkurrensreglerna, men det råder ingen tvekan om att det riskerar att slå undan benen för de privata aktörerna i mötesbranschen, särskilt de mindre företagen, säger Göran Grén.

Flera företagare vittnar om att de kommunalt finansierade verksamheterna i nöjesbranschen håller lägre priser som är svåra att konkurrera med. Den bilden bekräftas av en undersökning som Sifo gjorde på uppdrag av Företagarna 2012. Hela 50 procent av de tillfrågade företagen i Skåne angav det faktum att de offentliga aktörerna inte hade en marknadsmässig prissättning på sina tjänster och varor som det huvudsakliga problemet med konkurrens från offentlig verksamheter.

- Detta sätter fingret på en svårlöst paradox i kommunallagen. När en kommun bestämt sig för att bedriva en viss typ av verksamhet innebär den så kallade kommunala självkostnadsprincipen att den kommunala verksamheten inte får gå med vinst. Priset för en vara eller tjänst får med andra ord inte vara högre än kostnaderna för denna. Detta snedvrider givetvis konkurrensen eftersom kommunen håller priser som privata aktörer under normala omständigheter inte kan matcha.

Att göra undantag från självkostnadsprincipen tror Göran Grén dock inte är rätt väg och skulle snarast kunna resultera i ökad offentlig konkurrens när verksamheten plötsligt kan ge kommunen nya intäkter.

- Den bästa lösningen vore om Malmö stad i detta fallet tänker om och tänker mer långsiktigt och på eget initiativ löpande ser över sin organisation, begränsar vilka verksamheter man väljer att bedriva samt avstår från att ge sig in på vanliga och väl fungerande marknader. Det skulle innebära en mer ändamålsenlig användning av skattemedlen och förbättra företagets förutsättningar att växa, skapa jobb och bidra till stadens utveckling.

²³ Richter (2015).

Kommunal verktygsutlåning irriterar privata byggmaterialhandlare

Böcker, cd-skivor och film, javisst. Men även slagborrar, tapetborttagare och slipmaskiner. Det kommunala biblioteket Garaget i Malmö tänjer gränserna för vad som vanligtvis lånas ut på ett bibliotek.

Garaget, ett av Malmö kommunala bibliotek, är inrymt i en gammal maskinhall på Sofielund. Utifrån är fastigheten inte särskilt uppseendeväckande, men på insidan pågår rena experimentverkstaden. Utöver ett ekologiskt café, en arrangemangsscen och vanlig biblioteksutlåning finns här nämligen även en särskild avdelning för utlåning av verktyg. Här kan besökarna låna alltifrån slagborrar och slipmaskiner till tapetborttagare och vattenpass. Även trädgårdsutrustning så som sekatorer finns att låna. Kostnad? Noll kronor. Allt som behövs är ett kommunalt lånekort.²⁴

”Vad folk ville ha”

Lisa Jansson är tillförordnad sektionschef på Garaget. I en intervju med SVT Nyheter Skåne berättar hon att idén om att utvidga den konventionella utlåningsverksamheten kom efter att man frågat besökarna om deras önskemål.

- Då var verktyg ett exempel. Man ville gärna låna en slagborr för det är ett dyrt verktyg och man ville låna tapetborttagare. Det fylldes jättesnabbt en lista på vad folk ville ha.²⁵

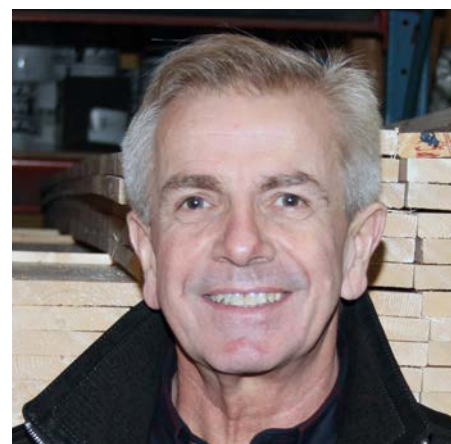
På frågan om verktygsuthyrning verkligen är något som en kommun ska ägna sig åt ställer sig Lisa Jansson frågande.

- Ja, varför inte? Det finns ju ett behov hos medborgarna.²⁶

Ulf Gustafsson är inte lika road av Malmö stads satsning. Som vd på branschorganisationen Byggmaterialhandlarna företräder han landets bygg-, järn- och färghandelsföretag av vilka flera ägnar sig åt uthyrning av verktyg. Ulf Gustafsson är djupt kritisk till Garaget.

- Jag är mycket kritisk mot denna form av illojal konkurrens. Att använda skattemedel för att finansiera avgiftsfri utlåning av maskiner och verktyg ifrågasätter jag starkt och jag undrar också om det kan vara lagligt enligt gällande konkurrenslagstiftning.

Utöver järnhandlare finns det i Malmö med omnejd även privata företag vars hela affärsidé är att hyra ut dyrare verktyg till både privatpersoner och professionella yrkesarbetare. När Malmö stad genom Garaget erbjuder samma tjänst kostnadsfritt uppstår en konkurrenssituation som ytterst riskerar uthyrningsföretagens överlevnad, men också påverkar efterfrågan på bygg- och renoveringstjänster.



Ulf S Gustafsson, Byggmaterialhandlarna

²⁴ Lundberg (2015).

²⁵ Rickardsson (2015).

²⁶ Rickardsson (2015).

Malmö stad tänjer gränserna

Göran Grén på Svenskt Näringsliv känner inte till något annat bibliotek som i likhet med Garaget lånar ut verktyg. Däremot anser han att det starkt kan ifrågasättas om detta kan betraktas som en kommunal kärnverksamhet.

- Det kan uppfattas som väldigt harmlöst när Malmö stad låter ett bibliotek låna ut dyra verktyg kostnadsfritt, men det bör vara uppenbart att verksamheten snedvrider och hämmar konkurrensen, säger Göran Grén.



Jag är mycket kritisk mot denna form av illojal konkurrens. Att använda skattemedel för att finansiera avgiftsfri utlåning av maskiner och verktyg ifrågasätter jag starkt och jag undrar också om det kan vara lagligt enligt gällande konkurrenslagstiftning.

Ulf Gustafsson, Byggmaterialhandlarna

Företrädarna för Garaget hävdar att de som lånar verktyg inte har ett behov som motiverar ett köp. Göran Grén vänder sig mot det resonemanget. När Malmö stad lånar ut verktyg som är vanliga vid renoveringar i både hus och bostadsrättslägenheter konkurrerar man direkt mot både de företag som antingen säljer eller hyr ut verktyg. Göran Grén anser att Malmö stad tänjer på gränserna när man tillåter en verksamhet som Garaget och att man inte tycks se frågan i ett mer långsiktigt perspektiv.

- Man kan starkt ifrågasätta om skattepengar ska användas till att trycka undan privata företag. Men man måste även väga in och beakta vad som händer den dagen då privata alternativ för verktygsutlåning har trängts undan och kommunen inser de höga kostnaderna för sin verksamhet eller måste satsa på någon verksamhet som kommunen enligt lag måste ägna sig åt och därför bestämmer sig för att lägga ned. Detta gäller självklart inte bara verktygsutlåning, utan generellt.

Inget kommunalt kärnuppdrag att driva byggbolag

Malmö stad övervägde 2015 att starta ett eget byggbolag. Om planerna förverkligats hade det blivit ett av Sveriges största byggföretag. Att stadens politiker över huvud taget övervägde att ge sig in i byggbranschen oroar.

- Vad som är möjligt och lämpligt är två skilda saker. En kommun bör tänka efter både en och två gånger innan den väljer att använda skattebetalarnas pengar till annat än det som utgör kärnverksamheterna, säger Göran Grén på Svenskt Näringsliv.

När Malmö stad i slutet av 2014 presenterade sin budget för 2015 innehöll den även ett något annorlunda utredningsuppdrag. Malmö stad planerar inom de närmaste åren att bygga flera nya skolor och de ledande politikerna ville nu veta om det gick att pressa byggkostnaderna genom att bygga i egen regi.



Vad som är möjligt och lämpligt är två skilda saker. En kommun bör tänka efter både en och två gånger innan den väljer att använda skattebetalarnas pengar till annat än det som utgör kärnverksamheterna.

Göran Grén på Svenskt Näringsliv

Komplicerat att driva byggbolag

En av de som argumenterade för ett kommunalt byggbolag var Daniel Wolski (S), ledamot i stadsbyggnadsnämnden i Malmö. I ett blogginlägg i början av 2014 hävdade han att den låga bostadsproduktionen var en följd av höga kostnader och höga avkastningskrav. Om staden kunde bygga på egen hand skulle det bli billigare.

- I flera socialdemokratiskt ledda kommuner runt om i landet väljer man att upprätta kommunala byggbolag i syfte att etablera en sund konkurrenssituation och en möjlighet att på allvar sätta igång byggandet av hyresbostäder och välbehövliga renoveringar av allmännyttan till rimliga priser. Det är dags för Malmö att göra dem sällskap.²⁷

Under de senaste tio åren har idén om kommunala byggbolag varit på tapeten i en rad kommuner och i bland annat Stockholm, Göteborg och Jönköping har frågan också utretts. I samtliga fall har man dock valt att skrota planerna. Skälen har i regel varit desamma: att driva byggbolag är komplicerat, marknaden är tuff, regelbördan är betydande och kompetensbehoven höga.

Den utredning som landade på Malmöpolitikernas bord hade ett snarlikt budskap. Ett kommunalt byggbolag skulle visserligen i teorin kunna leda till sänkta kostnader, men byggbranschen utmärks av relativt små marginaler och stora risker. Kommunstyrelsen följde utredningens och tjänstemännens rekommendation och valde i november 2015 att lägga planerna på hyllan.

- Vi vänder på alla stenar, men konstaterar att vi inte kommer gå vidare med ett kommunalt byggbolag då PwC gör bedömningen att svårigheterna är för många. Däremot fortsätter vi med andra insatser och ser över olika sätt att öka bostadsbyggandet, säger Katrin Stjernfeldt Jammeh (S), kommunstyrelsens ordförande, i en intervju med nyhetssajten Upphandling^{24, 28}

”Risk för smittoeffekter på företagsklimatet”

Carin Stoeckmann, vd på byggföretaget Byggmästar’n i Skåne, är nöjd över att stadens planer på ett kommunalt byggbolag lades på hyllan. Hon har förståelse för att politikerna skulle vilja sänka byggkostnaderna, men konstaterar samtidigt att många av de förändringar som krävs för att åstadkomma det ligger utanför byggföretagens kontroll, så som att minska regelkrånglet, rensa i byråkratin och administrationen och korta väntetiderna. Landets kommuner måste dessutom göra mer för att utveckla sina offentliga upphandlingar. Om kommunerna blir bättre på att ställa rimliga kvalifikationskrav, tydliga objektskrav och ger tydliga förutsättningar utan alltför stora oberäkneliga risker kommer fler sunda aktörer uppmuntras att lämna anbud. I slutändan ökar det förutsättningarna för lägre kostnader.

- Ett byggföretags rörelsemarginal är mycket låg, och på Byggmästar’n arbetar vi oerhört mycket med att hela tiden förbättra det vi gör inom olika områden. Ett starkt bidragande skäl till detta ständiga utvecklingsarbete är konkurrensen. Ett företag som inte har konkurrens följer sällan med i utvecklingen och är inte heller lika kostnadsmedvetet. Men konkurrensen måste vara sund. Som byggare är jag därför tacksam över att Malmö stad inte går vidare med tanken om att starta ett eget byggbolag.

²⁷ Wolski (2014).

²⁸ Säfvenberg (2015).

Göran Grén på Svenskt Näringsliv är kritisk till hur Malmö stads beslutsfattare formulerade utredningsuppdraget om ett kommunalt byggbolag.

Göran Grén, Svenskt Näringsliv



– För att konkurrenslagen ska vara tillämplig måste kommunen ägna sig åt säljverksamhet på en öppen marknad. Så vitt jag förstått har det aldrig varit syftet med Malmö stads planer. Men att driva byggverksamhet i kommunal regi är likväl förknäp med en rad svårfångade och indirekta risker, till exempel ett minskat intresse för byggmarknaden i Malmö från privata byggföretag och en risk för negativ påverkan liksom smittoeffekter på företagsklimatet i kommunen. Dessa viktiga frågor verkar inte Malmö stad ha brytt sig om att utreda närmare.

I utredningen görs en beräkning av det tilltänkta byggbolagets storlek. Under förutsättning att bolaget skulle bygga huvuddelen av Malmö stads behov skulle bolaget omsätta 0,5–1 miljard kronor och ha cirka 200–300 anställda. Det hade inneburit att bolaget blivit ett av Sveriges 30 största byggföretag.²⁹

Malmö stads utredning landade i att ett byggbolag kan anses ingå i den så kallade kommunala kompetensen.³⁰ Göran Grén är inte lika övertygad om att upplägget skulle hålla vid en prövning, även om den kommunala kompetensen tolkats ganska vidsträckt i rättspraxis. Frågans legala dimension är dock inte viktigast enligt honom. Minst lika angeläget är att det finns en tydlig gränsdragning mellan vad en kommun ska ägna sig åt och vilka uppgifter som ska överlätas åt det privata näringslivet.

– Bara för att något inte är förbjudet, innebär det inte nödvändigtvis att det är lämpligt att det genomförs. Här behöver många kommuner ta sig en tankeställare. Förarbetena till kommunallagen är tydliga om att kommuners engagemang i näringslivsfrågor bör vara starkt begränsat och att det handlar om undantag snarare än regel. Jag skulle inte minst som skattebetalare vara orolig över att Malmö stad över huvud taget har övervägt att satsa skattemedel i en så tuff bransch som byggbranschen.

“Risken finns att kommunen utkonkurrerar våra medlemmar”

Trots att friskvårdsbranschen kritiserat det kommunala gymmet i Hylliebadet valde Konkurrensverket i februari 2016 att lägga ned sin utredning av fallet. Nu växer oron för att kommunen ska konkurrera ut de privata gymföretagen.

– Konkurrensen har hårdnat sedan Hylliebadet öppnade i augusti 2015. Det råder inga tvivel om att kommunen nu tagit kunder från de privata företagen, säger Gustav Wiel-Berggren, branschansvarig för Almega Friskvårdsföretagen.

När Malmö stad i december 2013 presenterade planerna på ett nytt badhus som kunde ersätta det nedgångna Aq-va-kul meddelade man samtidigt att kommunen på egen hand skulle driva gymverksamheten i den nya anläggningen. Beskedet väckte omgående skarp kritik bland de privata aktörerna i staden.

– Jag blir orolig för vår verksamhet, vi har redan små marginaler och jobbar ständigt i motvind. Det är redan stenhård konkurrens och detta gör inte saken bättre, säger Magnus Wilhelmsson, vd på friskvårdskedjan Nordic Wellness som har två gym på gångavstånd från det nya Hylliebadet, i en intervju med Sydsvenskan våren 2015.³¹

²⁹ Arefjäll, Hultgren & Jacobsson (2015).

³⁰ Danmyr, Hultgren, Jacobsson & Meyer (2015).

³¹ Bank (2015).

Varför ville kommunen plötsligt driva gym? Gymmet i Aq-va-kul hade upphandlats under lång tid. Enligt tjänstemännen på fritidsförvaltningen handlade det om gymmets placering. Gymmet skulle komma att ligga mitt i badhuset vilket gjorde det svårt att separera badhusbesökare från gymbesökare, förklarade man.

Gustav Wiel-Berggren är branschansvarig för Almega Friskvårdsföretagen där många av landets privata gymföretag är medlemmar. Han tycker att svaret från staden är märkligt och anser att kommunen gör det väl lätt för sig.

- Detta är i grund och botten ingen byggteknisk fråga, utan handlar om förutsättningarna att bedriva företag i Malmö. Hylliebadets nya gym är en toppmodern anläggning som kommer att påverka konkurrensen och ta besökare från de privata gym som redan finns i staden. Om det nu handlar om en felkonstruktion borde det kunna åtgärdas. Priset för att bygga om anläggningen så att gymverksamheten kan upphandlas måste ställas mot de risker som etableringen innebär för det lokala företagsklimatet.

Redan i slutet av 2014 började Konkurrensverket studera det planerade gymmet i Hylliebadet. Frågan om huruvida en kommun får bedriva gymverksamhet var inte ny för verket. Så sent som 2012 valde Konkurrensverket att stämma Strömstads kommun för den gym- och spaverksamhet som bedrevs i det kommunala badhuset i Strömstad. Konkurrensverket menade att de investeringar som kommunen hade gjort i badhuset och det stöd kommunen löpande gav till anläggningen, bland annat i form av en låg hyra, innebar en snedvridning av konkurrensen på marknaden.



Gustav Wiel-Berggren, Almega

- Här har skattebetalarnas pengar fått gå till att bygga upp verksamheter som sedan slår undan benen för privata aktörer. Detta är varken lagligt eller rimligt, säger Konkurrensverkets generaldirektör Dan Sjöblom i ett pressmeddelande i samband med att stämmningsansökan lämnades in.³²

I slutändan lyckades Konkurrensverket inte få till en fällande dom i Strömstadsfallet, varken i Stockholms tingsrätt eller i Marknadsdomstolen. Domstolarna ansåg bland annat att Konkurrensverket inte hade lyckats fastställa den relevanta marknaden och därmed i vilken utsträckning som den kommunala gym- och spaverksamheten faktiskt hämmade konkurrensen.

Granskningen av den planerade gymverksamheten i Hylliebadet ledde aldrig till någon stämning. Konkurrensverket valde i februari 2016 att lägga ned utredningen med anledning av att Marknadsdomstolen i ett annat mål satt bevisbördan så högt att det blir omöjligt att påvisa att konkurrensen snedvrids.

Gustav Wiel-Berggren blev överraskad när beskedet kom. Gymmet består av 550 kvadratmeter fyllt med helt ny utrustning och tillgång till gruppträningspass som matchar standarden hos privata gymföretag. Utöver bad finns även en relaxavdelning med varmpool, massagebänk, torrbastu och ångbastu samt en tempererad utomhusbassäng. För 5 210 kronor får man ett årskort som ger tillgång till hela anläggningen och samtliga aktiviteter.³³

³² Konkurrensverket (2012b).

³³ Malmö stad (2016a).

- Risken finns att kommunen kommer att utkonkurrera våra medlemmar. Genom att sätta ett pris som är jämförbart med närområdets privata gymföretag, men i det priset även erbjuda tillgång till både bad och spaliknande inslag, snedvrider Malmö stad spelplanen till de privata aktörernas nackdel.

Gustav Wiel-Berggren skulle gärna se att Konkurrensverket gör en ny granskning av Hylliebadet. Enligt honom finns det en växande oro bland medlemsföretagen för att fler kommuner ska följa efter Malmö stad, antingen genom att sluta upphandla gymverksamheter eller genom att starta nya gym.

- Konkurrensverket valde att stämma Strömstad eftersom man ansåg att kommunala gym snedvrider konkurrensen och missgynnar privata aktörer. Trots att det inte blev någon fällande dom slog Marknadsdomstolen fast att gym- och spaverksamheterna i Strömstad inte var förenliga med kommunallagen eller någon annan lagstiftning. Jag skulle gärna se att den nya Patent- och marknadsdomstolen prövar fallet på nytt nu när Hylliebadet trots allt har varit igång en tid och det är möjligt att påvisa faktiska effekter på konkurrensen.

Avslutande diskussion och slutsatser

Malmö - staden som inte lever som den lär

Malmö stad har högt ställda ambitioner för näringslivet. Under rubriken ”En stad för arbete och näringsliv” i 2016 års budget slår kommunfullmäktige fast att målsättningen inte enbart är att driva på för utveckling i staden utan i hela Skåne.

Malmö ska fortsätta vara en motor i hela regionens näringslivsutveckling. Vi ska därför arbeta aktivt för och värna om både det näringsliv som finns och för att nya företag och branscher etableras i Malmö.³⁴



Vad som sägs i högtidstalen ska dock inte förväxlas med verkligheten. När Svenskt Näringsliv undersöker företagsklimatet i Malmö framträder en väsensskild bild. Många företag upplever sig motarbetade. En oroväckande andel vågar inte kritisera eller ifrågasätta staden i rädsla att det ska påverka den egna verksamheten negativt. Ytterligare andra företagare undrar, med tanke på kritiska uttalanden som gjorts av ledande politiska företrädare, om staden över huvud taget vill att de ska finnas kvar.

Ett problem som ofta nämns i våra samtal med företagare är den oklara gränsdragningen mellan politik och näringsliv i Malmö. När rågången om vad kommunen ska ägna sig åt och vad som lämpligen bör överlåtas åt det fria näringslivet att hantera är otydlig uppstår en situation där rollfördelningen förändras och drivkrafterna för utveckling riskerar att ta skada.

Ett exempel på detta kan hämtas från ”Tillväxt Malmö”. Projektet, vars syfte är att skapa nya arbetstillfällen, är ett samarbete mellan stiftelsen Uppstart Malmö och Malmö stad. När det nuvarande samarbetsavtalet skulle tecknas 2014 krävde Malmö stad att de tjänsteföretag som får stöd genom projektet inte ska konkurrera med kommunal verksamhet. Istället för att uppmuntra fler företag att delta i projektet och bidra till att fler jobb skapas valde staden alltså att i första hand värna de egna verksamheterna. Med tanke på Malmö stads omfattande verksamhet innebär ett sådant krav att flera branscher där nya arbetstillfällen säkerligen skulle kunna växa fram utsluts från att bidra.³⁵

I denna rapport har vi fokuserat på de potentiella riskerna när kommunen väljer att, utöver den kommunala kärnverksamheten, ägna tid och resurser åt att bedriva verksamhet som i vissa fall innebär en direkt konkurrenssituation med de privata företagen. Paradoxalt nog försvårar Malmö stad genom vissa av sina verksamheter medvetet för de företag som bidrar till stadens ekonomi. Genom sitt agerande motverkar staden just den positiva utveckling av näringslivet som man säger sig vilja uppnå. Istället för att värna befintliga företag och arbeta för att nya företag och

³⁴ Malmö stad (2016b).

³⁵ Malmö stad (2014).

branscher ska vilja etablera sig riskerar staden på kort sikt att slå undan benen för enskilda aktörer. På lite längre sikt undergrävs de grundläggande förutsättningarna för företagsamhet.

Studerar man Svenskt Näringslivs undersökning av företagsklimatet är det tydligt att Malmö stads ambitioner som aktör på olika marknader har bidragit till att försämra förutsättningarna för företagen. Under den senaste femårsperioden har Malmö tappat i placering varje år avseende konkurrens från kommunen. Sedan 2011 har Malmö stad tappat inte mindre än 122 placeringar. Under de tio år som undersökningen genomförts har staden som bäst knipit en 144:e plats.

Påtagliga risker när kommunen agerar på marknaden

När en kommun väljer att ge sig in på väl fungerande marknader innebär det alltid risker, både för de enskilda företagare som omedelbart påverkas och för näringslivets långsiktiga villkor. En kommun som agerar på en konkurrensutsatt marknad bidrar till att störa och snedvrider konkurrensförutsättningarna. Om den kommunala verksamheten bedrivs i bolagsform eller genom en förvaltning spelar mindre roll. Till skillnad från ett privat företag som måste kunna visa upp ett positivt resultat på sista raden för att kunna göra nyinvesteringar och säkerställa en långsiktig överlevnad behöver kommunens verksamheter inte generera överskott. Faktum är att kommunala näringsverksamheter inte får vara vinstdrivande, vilket naturligtvis kan resultera i priser för varor och tjänster som seriösa privata aktörer omöjligt kan matcha. Eftersom en kommun ytterst kan förlita sig på invånarnas skattekraft kan den ta risker som ingen vanlig marknadsinvestering skulle göra. Det gör kommunen till en närmast oövervinnerlig konkurrent.

Konsekvenserna för de privata företag som råkar komma i vägen för kommunens ambitioner kan därför vara förödande. Se till exempel på erfarenheterna från Tango-palatset där ägarna inte såg någon annan utväg än att lägga ned verksamheten när Malmö Live slog upp dörrarna och samtidigt i praktiken slog undan benen för Tango-palatset. Konkurrensverket konstaterade så sent som hösten 2016 att det framför allt är just små privata företag som upplever den offentliga konkurrensen som negativ.³⁶

Det är inte enbart befintliga företag som far illa. Även förutsättningarna för att nya företag ska växa fram påverkas givetvis. Både företagare och långivare lär tveka inför att ge sig in på en marknad där kommunen redan är verksam. I slutändan finns det också all anledning för medborgarna att fråga sig om den egna kommunen verkligen ska ägna tid och skattemedel åt verksamheter så som gym och friskvård, verktygsuthyrning och kongress.

Ett vanligt svar från kommuner som valt att ge sig in på väl fungerande marknader är att de agerar i allmänhetens intresse. Flera av de exempel som lyfts fram i denna rapport motiveras med denna typ av argument. Sällan eller aldrig tycks företrädarna för Malmö stad ha funderat över vilket ansvar de bär för att säkerställa ett gott företagsklimat. När den tillförordnade sektionschefen på det kommunala biblioteket Garaget i Malmö av SVT Nyheter Skåne fick frågan om det verkligen var en kommunal uppgift att hyra ut slagborrar och tapetborttagare svarade hon ”Ja, varför inte? Det finns ju ett behov hos medborgarna”. Med en sådan inställning till det kommunala uppdraget finns det givetvis inga spärrar mot vad Malmö stad skulle kunna ägna sig åt.

³⁶ Konkurrensverket (2016).

Nya konkurrensregler blev en besvikelse

Svenskt Näringsliv var en av flera aktörer som under lång tid efterlyste bestämmelser som kunde göra det möjligt att rättsligt pröva och ingripa mot kommunal konkurrens. Den 1 januari 2010 kompletterades konkurrenslagen med regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

De högt ställda förväntningarna till trots har resultatet tyvärr inte motsvarat förhoppningarna. Konkurrensverket konstaterar i en nyligen publicerad utvärdering att Marknadsdomstolen ställer mycket högre beviskrav än vad man hade väntat sig.³⁷ Konkurrensverket, som har försökt att driva flera fall av kommunal konkurrens, upplever att domstolen ställer mycket långtgående krav på den part som driver målet. Till exempel har domstolen krävt att ett företag som upplever sig utsatt för konkurrens från en offentlig aktör ska kunna visa upp en utredning som anger den offentliga aktörens exakta marknadsandel. För de ofta små och medelstora företag som känner av konkurrensen från kommunen är detta i många fall en omöjlighet. Inte heller Konkurrensverket sitter på denna kunskap. Konkurrensverket konstaterar dessutom i sin utvärderingsrapport att en låg marknadsandel verkar vara tillräckligt för att domstolen ska välja att inte förbjuda den offentliga verksamheten. Beroende på hur marknaden mäts och beräknas kan lokala företag i realiteten alltså inte freda sig från kommunal konkurrens.

Den tanke som lagstiftaren hade 2010 var att det skulle växa fram en tydlig rättspraxis på området och att det därigenom skulle skapas en tydligare ram för gränslandet mellan offentlig och privat verksamhet. Till följd av domstolens höga beviskrav är nu risken stor att antalet fall som prövas snarare minskar. Konkurrensverket har redan meddelat att mer resurser kommer att behöva läggas på utredningsinsatser för att bevisa marknadsandelar vilket får till följd att ärenden där den offentliga aktörens marknadsandel får antas vara relativt liten kommer att bortprioriteras.

³⁷ Konkurrensverket (2016).

Rekommendationer

För att minska den kommunala konkurrensen krävs åtgärder på flera nivåer. Svenskt Näringsliv föreslår att följande initiativ tas.

1. Kartlägg den kommunala konkurrensen

Malmö stad har som ambition att vara ”en motor i hela regionens näringslivsutveckling”. Det är en vision som förpliktar. Enligt de mätningar som görs av företagsklimatet pekar utvecklingen för närvarande åt fel håll. Här krävs förändring och Malmö beslutsfattare har makten att på egen hand se till att så sker. Staden måste visa att ambitionen att värna både befintliga företag och nya etableringar inte endast är vackra ord på ett papper, utan ett mål som kommunen menar allvar med. Hörsamma kraven på ökad öppenhet och kartlägg omgående den kommunala konkurrensen. Det vore ett viktigt första steg på vägen mot ett bättre företagsklimat.

2. Krav på konsekvensanalys

Malmö stad bör införa som rutin att alltid göra en ordentlig konsekvensanalys innan nya kommunala verksamheter inleds. Hur ser marknaden ut, finns det verk samma företag, hur skulle ett kommunalt agerande påverka konkurrensen och därmed ekonomin i kommunen samt finns det erfarenheter från andra kommuner som kan vara relevanta att beakta är exempel på frågor som staden på förhand bör söka svar på. En sådan rutin utesluter inte att staden i slutändan väljer att dra igång nya verksamheter, men kravet på en inledande konsekvensanalys skulle bidra till ökad transparens och öppenhet gentemot skattebetalarna.

3. Släpp fram fler privata aktörer

Politikerna och tjänstemännen i Malmö stad bör inte stirra sig blinda på vad lagen säger. Det är framför allt upp till varje enskild förtroendevald att på egen hand fundera igenom och ta ställning till vad hon eller han tror är bra för det lokala företagsklimatet. Genom att släppa fram privata aktörer, även på områden där kommunallagen medger kommunal verksamhet, kan politikerna visa att de värnar de lokala företagens förutsättningar och villkor.

4. Förändra attityden till företagande

Politikernas och tjänstemännens attityd till företagande påverkar företagsklimatet. Här lyckas Malmö stad sämre än många andra kommuner visar Svenskt Näringslivs undersökning av företagsklimatet. Ett bättre företagsklimat förutsätter därför både förändringar i kommunernas verksamheter och i det bemötande som företagen får i kontakten med kommunens företrädare.

5. Stärk insynen i kommunernas verksamheter

Det finns också anledning att, i samband med att kommunallagen och kommunal redovisning ses över, öka transparensen och insynen i de kommunala verksamheterna. Det kan ske på flera olika sätt, till exempel genom att kräva att kommunerna utarbetar och implementerar styrdokument för hur verksamheternas redovisning ska göras eller genom att ställa krav på att kommunerna regelbundet ska se över hur de egna verksamheterna stämmer överens med konkurrenslagen.

6. Inför särredovisning

Ett annat sätt är att kräva att kommunerna redovisar sina kommunala säljverk-

samheter separat. Eftersom affärsverksamheter innebär ett ekonomiskt risktagande med skattemedel vore särredovisning både ett sätt för kommuninvånarna och nyhetsmedierna att följa och löpande utvärdera kommunens riskexponering och en metod för beslutsfattarna att säkerställa en ekonomi i balans. Även de personer eller företag som överväger att etablera en verksamhet på en marknad där kommunen redan är en aktör vore förtjänta av en större insyn för att kunna bedöma sina förutsättningar att konkurrera. Utan särredovisning går det inte att utesluta att den kommunala verksamheten subventioneras med allmänna medel.

7. Skärp tillämpningen av konkurrenslagen

Det bör vara tydligt för lagstiftaren att de nya reglerna om kommunal säljverksamhet i konkurrenslagen från 2010 inte fått avsedd effekt. Det behövs alltså en ordentlig och bred diskussion för att se vad som kan och behöver göras för att få till stånd en bättre tillämpning som är mer i linje med lagstiftningens intentioner.

Referenser

- Agorelius, J & Larsson, F (2006), *Osund konkurrens – kommunalt företagande för miljarder*, Svenskt Näringsliv, https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/osund-konkurrens-kommunalt-foretagande-for-miljarder_526042.html/BINARY/Osund%20konkurrens%20-%20kommunalt%20foretagande%20for%20miljarder (Hämtad 2016-12-05).
- Arefjäll, K, Hultgren, M & Jacobsson, R (2015), *Finns det företagsekonomiska förutsättningar att driva ett byggbolag i kommunal regi?*, PwC, [https://docs.netpublicator.com/api/public/r56703224/document/55649c5cff5fdf84ff7d-6a93-44f9-a17b-5ca58099fb6c?hash=ded8716df49637-c547dc2ef7fc14976-18d970d84efa269706-d84c46f272b3242898-57adadb8b51c244103&cache=Wed%20Nov%2016%202016%2010:55:32%20GMT+0100%20\(CET\)](https://docs.netpublicator.com/api/public/r56703224/document/55649c5cff5fdf84ff7d-6a93-44f9-a17b-5ca58099fb6c?hash=ded8716df49637-c547dc2ef7fc14976-18d970d84efa269706-d84c46f272b3242898-57adadb8b51c244103&cache=Wed%20Nov%2016%202016%2010:55:32%20GMT+0100%20(CET)) (Hämtad 2016-12-05).
- Bank, F (2015), ”Gym på Hylliebadet fall för Konkurrensverket”, *Sydsvenskan*. 4 april, <http://www.sydsvenskan.se/2015-04-04/gym-pa-hylliebadet-fall-for-konkurrensverket> (Hämta 2016-12-05).
- Bergström, B-M (2012), ”Festen är slut – dags att dra”, *Sydsvenskan*. 17 september, <http://www.sydsvenskan.se/2012-09-17/festen-ar-slut--dags-att-dra> (Hämtad 2016-12-05).
- Bohlin, A (2004), *Förvaltningsrättsligt perspektiv*, bilaga 3 till rapporten *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentlig och privat*, Rapport 2004:4.
- Carlsson, A (2012), ”Kommunal bowlingarena upprör privata hallägare”, *Entreprenör*. 22 maj, https://www.entreprenor.se/nyheter/kommunal-bowlingarena-uppror-privata-hallagare_500988.html (Hämtad 2016-12-05).
- Danmyr, H, Hultgren, M, Jacobsson, R & Meyer, L (2015), *Möjligheterna att starta ett kommunalt byggbolag i Malmö*, PwC för Malmö stad, [https://docs.netpublicator.com/api/public/r56703224/document/e51ad0377538db385c03-42dc-4d15-a66d-bcaa4e781df3?hash=ded8716df49637-c547dc2ef7fc14976-18d970d84efa269706-d84c46f272b3242898-57adadb8b51c244103&cache=Wed%20Nov%2016%202016%2010:09:28%20GMT+0100%20\(CET\)](https://docs.netpublicator.com/api/public/r56703224/document/e51ad0377538db385c03-42dc-4d15-a66d-bcaa4e781df3?hash=ded8716df49637-c547dc2ef7fc14976-18d970d84efa269706-d84c46f272b3242898-57adadb8b51c244103&cache=Wed%20Nov%2016%202016%2010:09:28%20GMT+0100%20(CET)) (Hämtad 2016-12-05).
- Företagarna (2013), *Osund konkurrens. Fortfarande ett problem för små företag*. Rapport, <http://www.foretagarna.se/contentassets/3b6b59acf699470da285a9d6fea0fd8/rapport-osund-konkurrens---fortfarande-ett-problem-for-sma-foretag---pdf-3.pdf> (Hämtad 2016-12-05).
- Företagsklimat (2016), ”Konkurrens från kommunen. Ranking 2016”, http://www.foretagsklimat.se/ranking?factor=competition_with_private_companies&sort=2016 (Hämtad 2016-12-05).
- Ivarsson, D & Persson, A (2015), ”Så blev konserthuset Malmös dyraste bygge”, *Sydsvenskan*. 23 maj, <http://www.sydsvenskan.se/2015-05-23/sa-blev-konserthuset-malmos-dyraste-bygge> (Hämtad 2016-12-05).
- Kommunallagen (1991:900).

Konkurrenslagen (2008:579).

Konkurrensverket (2016), *Utvärdering av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet*. Rapport 2016:9.

Konkurrensverket (2012a), Beslut. Dnr 62/2012, <http://www.konkurrensverket.se/beslut/12-0062.pdf> (Hämtad 2016-12-05).

Konkurrensverket (2012b), ”Förbud för kommunal gym- och sparverksamhet i Strömstads badhus”, <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/forbud-for-kommunal-gym--och-sparverksamhet-i-stromstads-badhus/> (Hämtad 2016-12-05).

Landskrona stad (2016), Sammanträdesprotokoll kommunfullmäktige. 30 maj, <http://www.landskrona.se/globalassets/protokoll/kommunfullmaktige/2016/protokoll-kommunfullmaktige-2016-05-30.pdf> (Hämtad 2016-12-05).

Lundberg, A (2015), ”Låna sekator på biblioteket”, Dagens Nyheter. 8 april, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/lana-sekator-pa-biblioteket/> (Hämtad 2016-12-05).

Malmö stad (2016a), Prislista Hylliebadet, http://malmo.se/download/18.16ac037b154961d02874409a/1467294360169/hyllie_minipris_webb_28+juni.pdf (Hämtad 2016-12-05).

Malmö stad (2016b), *Budget 2016. Med plan för 2017–2021*, <http://malmo.se/download/18.6fb145de1521ab79c0a2896c/1454679268963/BUDGET-2016.pdf> (Hämtad 2016-12-05).

Malmö stad (2014), Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen. 3 september, <http://malmo.se/download/18.15427088148388d0d31ce732/1411055023008/KS+2014-09-03.pdf> (Hämtad 2016-12-05).

Nygren, H (2015), ”Kommunens låga priser tvingade krögare slå igen”, *Svenskt Näringsliv*. 27 april, https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/osund-konkurrens/kommunens-laga-priser-tvingade-krogare-sla-igen_616761.html (Hämtad 2016-12-05).

Pedersen, H (2016), ”Rödgröna vägrar utreda fri konkurrens”, *Sydsvenskan*. 17 augusti, <http://www.sydsvenskan.se/2016-08-17/rodgrona-vagr-ar-utreda-fri-konkurrens> (Hämtad 2016-12-05).

Proposition 1990/91:117.

Region Skåne (2015a), ”Hur har det gått i Skåne? Sysselsättning”, <http://utveckling.skane.se/digitala-rapporter/huga/sysselsattning/> (Hämtad 2016-12-05).

Region Skåne (2015b), ”Hur har det gått i Skåne? Bruttoregionalprodukt”, <http://utveckling.skane.se/digitala-rapporter/huga/bruttoregionalprodukt/#Utveckling%20av%20BRP> (Hämtad 2016-12-05).

Rickardsson, J (2015), ”Biblioteket som lånar ut mer än bara böcker”, *SVT Nyheter Skåne*. 8 april, <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/biblioteket-som-lanar-ut-mer-an-bara-bocker> (Hämtad 2016-12-05).

Richter, D (2015), ”Moriskan hotar stänga 2017”, *Sveriges Radio P4 Malmöhus*. 16 december, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=96&artikel=6327196> (Hämtad 2016-12-05).

Satz, L (2016), ”Tangopalatsets ägare larmar: privatkrogar slås ut av offentliga”, *Sydsvenskan*. 27 september, <http://www.sydsvenskan.se/2016-09-27/de-slar-larm-om-att-privat-krogar-slas-ut-av-de-offentliga> (Hämtad 2016-12-05).

Statistiska centralbyrån (2015), "Folkmängd topp 50", http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolknings-statistik/25788/25795/Topplistor-kommuner/228197/ (Hämtad 2016-12-05).

Stiernstrand, J (2016), "Malmös företagsklimat rasar", *Svenskt Näringsliv*. 20 september, https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/skane/malmo-foretagsklimat-rasar_656334.html (Hämtad 2016-12-05).

Svenskt Näringsliv (2016), *Lokalt företagsklimat ranking 2016*.

Säfvenberg, E (2015), "Besvärliga upphandlingar stoppar Malmös byggbolag", *Upphandling24*. 20 november, <http://upphandling24.se/besvarliga-upphandlingar-stoppar-malmo-byggbolag/> (Hämtad 2016-12-05).

Wedding, G (2016), "Hur har ett år med Malmö Live påverkat kultur- och nöjeslivet i Malmö?", *Skånska Dagbladet*. 28 augusti, <http://www.skd.se/2016/08/28/hur-har-ett-ar-med-malmo-live-paverkat-kultur-och-nojeslivet-i-malmo/> (Hämtad 2016-12-05).

Wolski, D (2014), "Dags för ett kommunalt byggbolag i Malmö", *Välfärden är vinsten*. 5 februari, <http://danielwolski.blogspot.se/2014/02/dags-for-ett-kommunalt-byggbolag-i-malmo.html> (Hämtad 2016-12-05).

www.svensktnaringsliv.se/skane

Jörgen Kocksgatan 1B, Box 186, 201 21 Malmö

Telefon 040-35 25 00