



Stockholm den 15 september 2010

Idéburet - Offentligt partnerskap
Ett koncept för samhällsutveckling

Idéburet - offentligt partnerskap (IOP)

För delaktighet och lokal utveckling

Samhället är större än staten och marknaden

Sammanfattning

Vi idéburna organisationer har ett grundläggande intresse av och förmåga att bidra till en positiv utveckling för människor i vårt land. Vi har ett engagemang och en verksamhet för att skapa delaktighet, för att skapa tillit mellan människor¹. De konkreta insatserna för att uppnå detta kan ta sig många former.

Den ideella föreningen är den dominerande associationsformen i den svenska idéburna sektorn. Den ideella föreningen har några centrala karaktäristika:

- Föreningen utgörs av sina medlemmar och de beslut som dessa har fattat.
- I föreningen är det medlemmarna som formulerar idén, som formulerar vad och hur föreningen skall arbeta.
- Föreningen kan inte köpas och säljas som man kan göra med bolag.
- Drivkraften och existensberättigandet i föreningen är att beskriva och arbeta för en idé.

Föreningen äger alltså sin egen verksamhet. Alla regler, procedurer eller förhållanden i övrigt som hotar detta hotar också föreningens oberoende. Det är utifrån detta perspektiv som vi har granskat de samverkansformer mellan offentliga organisationer och idéburna organisationer som finns att tillgå. Vi kan se två huvudsakliga modeller för samverkan;

1. normerade bidrag och
2. upphandlade tjänster (mer om dessa modeller nedan).

Det normerade bidragssystemet (normalt kallat föreningsbidrag) svarar mot behovet att det skall finnas idéburna organisationer i vårt samhälle. Bidragen utgår för att försvara existensen av organisationerna, för att vi gemensamt och demokratiskt i vårt samhälle gör bedömningen att denna existens är av godo för oss alla².

När det offentliga upphandlar tjänster, vilket ska göras antingen enligt lagen om offentlig upphandling eller lagen om valfrihetssystem, ägs verksamheten formellt av den upphandlande myndigheten. Här uppstår en krock mellan två styrningsprinciper. Å ena sidan föreningens rätt att styra sig själv och att äga

¹ Det finns naturligtvis avvikelser från denna huvudsakliga norm och varje organisation måste bedömas på sina egna meriter, men sett som sektor i samhället gäller normen.

² En princip som gällt under många decennier och som fått förnyat stöd i och med riksdagsbeslutet om "En politik för det civila samhället" 2010.

sin egen verksamhet, å andra sidan det offentliga plikt att vårda konkurrens och därigenom tillse att skattepengarna används på ett effektivt sätt.

Alltså bidragen för föreningarnas existens och upphandlingen för marknad och tjänster. Finns det inget däremellan?

Vi har funnit att det saknas en samverkansmodell som kombinerar nödvändiga resurser och handlingskraft med föreningarnas rätt till oberoende.

Vi menar alltså att om vi i Sverige huvudsakligen finansierar föreningar via upphandling är risken stor att föreningarna i realiteten förlorar ägarskapet till sin verksamhet samt att det etableras en ”omvänd samtalsordning”³ där föreningarna steg för steg stöps om till underleverantörer.

Detta är en utveckling som vi som organisationer inte kan acceptera och som samtliga riksdagspartier och Sveriges kommuner och landsting har formulerat som oönskad i den nationella överenskommelsen inom det sociala området.

För att skapa grunden för en utveckling där både idéburna organisationer och offentliga aktörer kan få ut maximalt värde per satsad skattekrona och där de idéburna organisationernas bidrag till demokratin ges utrymme föreslår vi i detta papper en ny modell; det idéburna – offentliga partnerskapet.

Vi avser med detta papper att:

- **visa att det finns politiskt stöd för modellen Idéburet – Offentligt partnerskap**
- **visa att det finns juridiskt stöd för detta sätt att agera**
- **stimulera kommuner, landsting, regioner och stat att prova modellen**
- **stimulera idéburna organisationer att i samverkan med det offentliga prova ut de praktiska formerna i modellen**

³ Begrepp myntat av forskaren Filip Wijkström som innebär att det sker en omkastning av samtalsordningen mellan myndigheter och föreningsliv. Där föreningarna tidigare var de som lyfte problem och utmaningar, tog initiativ till samhällsförändring, tar nu myndigheterna istället initiativet.

Den nationella överenskommelsen på det sociala området

Att hitta fungerande former samverkan för offentliga aktörer; staten, regioner, landsting och kommuner och för idéburna organisationer¹ har varit målet för överläggningarna under 2007-2008 som ledde fram till den nationella överenskommelsen inom det sociala området.

Den ena sidan av samverkan handlar om organisationernas demokratiroll där överenskommelsen erkänner en unik roll för idéburna organisationer som både innefattar samverkan och rätt att vara samhällskritisk.

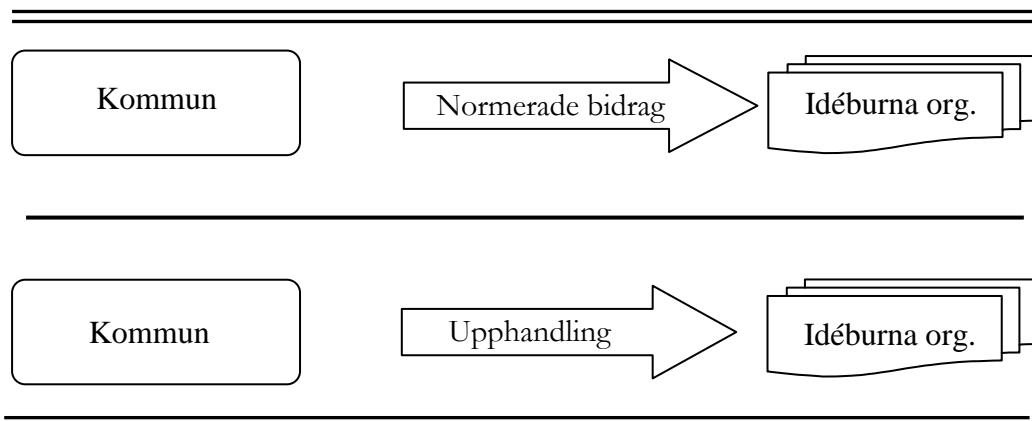
Den andra sidan av samverkan handlar om de mer praktiska frågorna då organisationer påtar sig uppgifter av olika slag och under vilka betingelser detta bör ske.

Överenskommelsen skrevs under av regeringen, Sveriges kommuner och landsting under hösten 2008 och har undertecknats av dryga femtio riksorganisationer fram till dags dato. Nu pågår samtal runt om i landet för att ta fram regionala och lokala överenskommelser.

Ett värde som lyftes fram i den nationella överenskommelsen var att det är bra för samhället och dess innevånare om det kan finnas en mångfald av aktörer inom det sociala området, samt att idéburna organisationer kan vara en viktig kategori bland dessa.

Nuvarande samverkansmodeller

När en kommun eller någon annan offentlig organisation och en idéburen organisation skall samverka och det skall förekomma penningströmmar dem emellan finns idag i princip två huvudsakliga former:



Figur 1: Befintligt system

De normerade bidragen⁴ finns i huvudsak till för att främja föreningarna generellt. Det handlar om bidrag som ges ut för att föreningarna finns. Flera undersökningar visar att denna typ av bidrag har ifrågasatts både teoretiskt och i praktiken under senare år. Allt fler bidrag har kommit att ifrågasättas, villkoras, i realiteten formats om till projektbidrag. I och med riksdagens beslut om propositionen ”En politik för det civila samhället” har en ny politisk signal skickats ut: utrymmet för organisationsbidrag, dvs bidrag som ges ut för att säkerställa organisationernas existens, skall utökas som andel av hela bidragsgivningen.

De kommersiella kontraktet som skall slutas i enlighet med lagen om offentlig upphandling eller lagen om valfrihet, är just kommersiella kontrakt. Kommunen betalar för att få en vara eller tjänst till en viss kvalitet och skall genom öppen upphandling vårda konkurrensen på en marknad.

Detta är inte en skrift som handlar om den offentliga upphandlingens praxis och hur den försvårar för mindre aktörer att delta. Dessa praktiska problem finns och måste hanteras. Denna skrift handlar istället om en strategisk fråga, en fråga om hur vårt samhälle skall fungera.

Vi vill med samverkansmodellen Idéburet - Offentligt partnerskap skapa en tredje väg, mitt emellan normerade bidrag och upphandling. Poängen med denna mellanform är att den syftar till att öka sannolikheten att uppnå politiskt fattade beslut och att den utgår från tanken att idéburna organisationer i sin identitet har ett allmänintresse som gör att de är benägna att bidra till samhällsutveckling samt att de arbetar i former som ökar människors möjlighet till delaktighet.

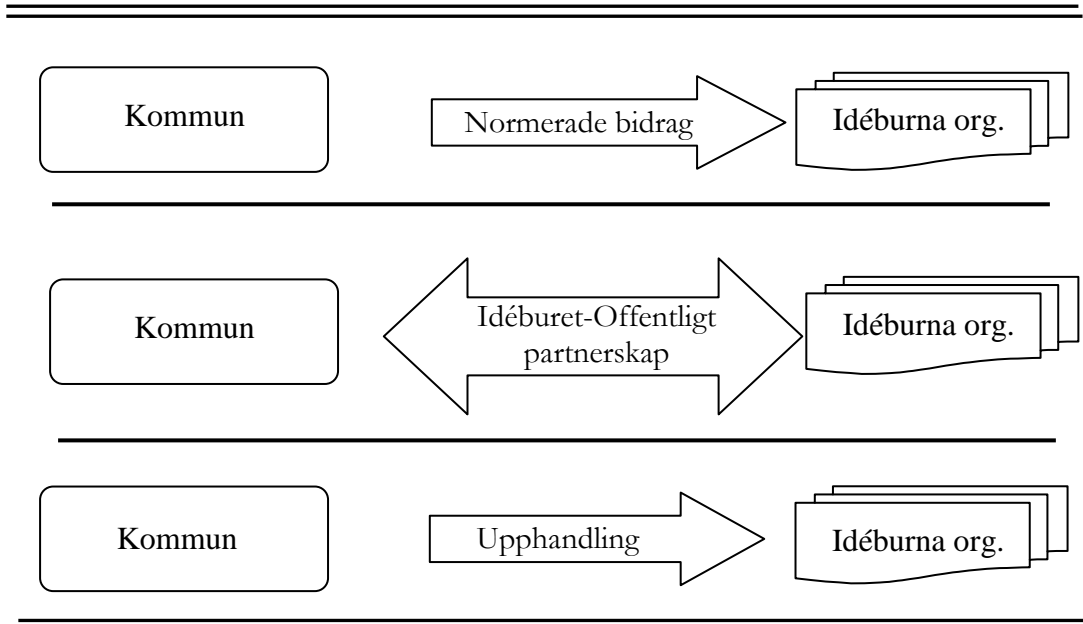
Det är för oss idéburna organisationer centralt att kunna bidra till samhällsutvecklingen på ett mer konkret sätt än vad de normerade bidragen normalt ger utrymme för. Och vi vill att det skall finnas en etablerad samverkansform för detta som inte bygger på marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt.

Det finns förstås verksamheter där kommersiella kontrakt kan vara att föredra och där idéburna organisationer, med full medvetenhet, går in i öppen konkurrens med andra aktörer. Det finns dessutom grund för att säga att det är möjligt att rikta upphandlingar mot aktörer inom det civila samhället. Detta utrymme behandlas inte i denna skrift men kommer att belysas på annat sätt.

⁴ Läs mer om detta system via skriften ”Föreningspolitik och föreningsstöd” utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting 2004. Den finns att ladda ner via http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc36135_1.pdf

Idéburet - Offentligt partnerskap

Vi menar alltså att det också finns ett juridiskt utrymme och ideologisk grund för en mellanform, mellan de normerade föreningsbidragen och de kommersiella kontrakten.



Figur 2: Ett möjligt scenario nu och framåt

Ett idéburet – offentligt partnerskap kan ingås när:

Idéburet-Offentligt partnerskap

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns.
- Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget
- Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda
- Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser)
- Verksamheten inte detaljregleras från kommunen
- Verksamheten avses att drivas under längre tid

Ett idéburet – offentligt partnerskap bör ingås när:

- Verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället

Partnerskapet ingås genom att parterna kommer överens om vilken verksamhet som ska bedrivas av den idéburna organisationen, med vilka mål och inom vilka ramar

samt att kommunen lämnar ett ekonomiskt stöd till driften. Denna överenskommelse bör nedtecknas i ett kontrakt.

Finns det juridiskt stöd för denna samverkansmodell?

Vi kan visa att det finns stöd för denna form av samverkan via olika politiska och juridiska beslut. Vi har genomfört samtal med ett antal svenska jurister samt med jurister på EU-kommissionen som är experter på dessa frågor för att så långt möjligt klarlägga läget.

Den avgörande juridiska frågan är om den verksamhet som den idéburna organisationen utför är en ”ekonomisk tjänst av allmänt intresse”ⁱⁱⁱ eller en ”icke ekonomisk tjänst av allmänt intresse”. Och detta avgörande vilar i hög utsträckning på den nationella myndighet, t.ex. en kommun, som agerar i ett visst fall. EU-kommissionens jurister uttrycker det som att direktiven är medvetet glest skrivna för att möjliggöra nationella variationerⁱⁱⁱ.

När det skall avgöras om en aktivitet är att anse som ekonomisk eller inte är svensk tradition och hävdvunna metoder för att skapa lokal utveckling, delaktighet och social sammanhållning centrala. Svensk tradition och hävdvunna metoder var det grundläggande argumentet för några år sedan till varför hälso- och sjukvård och vissa sociala tjänster kunde undantas från tjänstedirektivet, och det skall hävdas också i detta sammanhang.

Sverige har en stor och bred rörelse av idéburna organisationer vars verksamhet ger oerhört många människor möjlighet till delaktighet och sociala sammanhang. De undersökningar som görs visar att halva den vuxna befolkningen är involverad som frivilliga i olika sammanhang.

Om en idéburen organisation kan visa att den självständigt har startat en verksamhet och att organisationen tydligt kan dokumentera hur verksamheten är kopplad till organisationens idé och värdegrund, kan myndigheten välja att ge bidrag till den idéburna verksamheten för denna aktivitet istället för att finansiera verksamheten via t.ex. upphandling. Detta anses tillåtet då det inte finns en ”marknad” och myndigheten inte söker utförare av en viss tjänst.

Frågeställning 1: Är den verksamhet som den idéburna organisationen utför av ”allmänt ekonomiskt intresse” eller är den ett exempel på ”ickeekonomiska tjänster av allmänt intresse”?



| Icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse | Ekonomisk tjänst av allmänt intresse |
|--|--|
| Om verksamheten är en icke ekonomisk tjänst av allmänt intresse omfattas den inte av några särskilda EG-rättsliga bestämmelser och omfattas inte heller av fördragets bestämmelser i fråga om den inre marknaden och konkurrens. | Tillhandahållande och organisation av dessa tjänster lyder under EG-fördragets (nu Lissabonfördragets) bestämmelser om den inre marknaden och konkurrens, eftersom verksamheten är av ekonomisk art. ^{iv} |
| EU:s regler om statsstöd, upphandling och marknads- och konkurrensregler ska inte tillämpas. | |
| Argumentet är definitionen av tjänster och tolkningen av ”socialskydd” och att det inte finns någon naturlig marknad. | |

Frågeställning 2: Om myndigheten (t.ex. en kommun) bedömer att den idéburna organisationens verksamhet är ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, hur ska dessa finansieras? Gäller reglerna för statsstöd eller upphandling?

| Icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse | Ekonomisk tjänst av allmänt intresse |
|--|---|
| Inte aktuell för frågeställning 2. | EU-kommissionen har till uppgift att skydda den inre marknaden. Tanken är att det som kan konkurrensutsättas ska konkurrensutsättas. |
| | Det vill säga att ge statsstöd till en aktör utan att det öppet anmälts till kommissionen och lagts ut till alla som skulle kunna vara intresserade är oförenligt med EU:s grundläggande principer om bl.a. likabehandling, icke- |

| | |
|--|--|
| | <p>diskriminering och transparens.</p> <p>För att kunna förstå EU:s regelverk för statsstöd i relation till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är framförallt tre grundläggande begrepp och dokument centrala. Dessa är EU:s statsstödsregler (både artiklarna i Lissabonfördraget och kommissionens beslut om tillämpning) med dess s.k. ”Act of Entrustment” samt den s.k. ”Altmarkdomen”.</p> <p>För att först försöka förstå om man omfattas av statstödsreglerna måste man gå till Lissabonfördraget, artiklarna 106, 107, 108 och 109 (tidigare 86, 87, 88 och 89) som reglerar statsstöd.^v</p> <p>I artikel 106(2) beskrivs den s.k. ”Act of Entrustment”. I ett beslut från kommissionen 2005** definierades hur innehållet i denna skulle tillämpas.^{vi}</p> <p>Detta är kopplat till ett viktigt domslut, den s.k. Altmarkdomen som är ett av de viktigaste domsluten kring statsstöd (Altmark Trans [Mål C-280/00]).</p> <p>Altmarkdomen fastställde detaljerade – om än kontroversiella - kriterier^{vii} som skall uppfyllas för att de ersättningar som betalats för utförandet av allmännyttiga uppgifter <i>inte</i> skall anses utgöra statligt stöd, vilket innebär att stödet som sådant är förenligt med den inre marknaden. Om kriterierna <i>inte</i> uppfylls betraktas stödet som statligt stöd.</p> <p>Dessa kriterier är alltså de villkor som skall uppfyllas för att stödet <u>inte</u> skall anses utgöra statligt stöd. Om villkoren ovan inte uppfylls, är det fråga om statsstöd och då gäller artiklarna 107 och 108 i Lissabonfördraget, dvs. att man löpande ska se över hur statsstöd eller</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | <p>bidrag lämnas ut.</p> <p>Kommissionen har insett att det finns svårigheter för både myndigheter och andra aktörer att veta hur man ska tillämpa statsstödsreglerna.^{viii}</p> <p>I flera av dessa artiklar och dokument nämns det “det allmännyttiga politiska målet i programmet” samt myndigheten och medlemsstatens rätt att själv formulera uppdrag och välja hur dessa ska utföras. Om projektet är ett uttryck för ett tydligt politiskt mål (ska egentligen inte vara tjänsteköp) så är ett bidrag enligt nationell nivå godkänt. Tänk på hur detta formuleras som del av projektet för att undvika begrepp som ”tjänsteköp” och ”tjänsteleveranser”.</p> <p>Kommissionen har dessutom reglerat frågor kring statsstöd i en bilaga till det inre marknads paketet 2007.^{ix}</p> <p>Innebörden är att det underlag som behövs för att en tjänsteutförare ska vara anförtrodd att utföra uppdraget är att det måste finnas ett beslut eller lagstiftning för att utföra denna allmännyttiga tjänst.</p> <p>Detta finns oftast i den nationella lagstiftningen. Här har kommissionen inga speciella regler så ett politiskt beslutsunderlag på kommunal nivå ska räckas vilket kan kopplas till det politiska målet.</p> |
|--|---|

Utrymme för tolkning och lokala beslut

Vad gäller bidragsfinansiering har ett medlemsland ett stort utrymme att använda denna form. Lissabonfördraget ger medlemsstaterna ett stort utrymme att definiera detta själv som bl.a. nämns i "Protokoll för tjänster av allmänt intresse".

Man måste också skilja på om det är statsstöd eller inte då det inbegriper anmälningsplikt av statsstödet till kommissionen eller inte. Två fall kan utskiljas:

1) myndigheten är undantagen anmälningsplikten till kommissionen om:

- Man möter samtliga Altmarkkriterier
- Är under tröskelvärdena på €200.000 över tre år (i mening av artikel 107(1))
- Om tjänsten bedöms vara en ickeekonomisk tjänst av allmänt intresse
- Eller om den är förenligt med undantag i Lissabonfördraget artikel 87(2) och är stöd av social karaktär

2) myndigheten måste anmäla till kommissionen i de andra fallen

Värt att notera då man faktiskt har en anmälningsplikt måste myndigheten följa statsstödsreglerna och se till att det förekommer någon form av "Act of Entrustment" där uppdragstagaren är anförtrodd uppdraget som är beskrivet ovan för att kunna ge statsstöd.

Enligt kommissionen kan det finnas en möjlighet att ge exklusivitet till "non-profit service providers" om det i nationell lagstiftning som reglerar en specifik aktivitet där man i specifika situationer begränsar utförarna till non-profitaktörer. Här måste den nationella lagen speciellt uttrycka detta och den måste stämmas av mot Lissabonfördraget.

Vi anser att socialtjänstlagens skrivningar i kapitel 5 där det anges att kommunens socialnämnd skall samverka med bland andra organisationer kan vara ett exempel på Act of entrustment.

"Socialnämnden skall i frågor som rör barn, äldre, funktionshindrade som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs". (SoL, kap 5, § 1a, vår understrykning)

Finns det politiskt stöd för denna samverkansmodell?

Europeiska Unionen används ofta som en slags ursäkt för att hävda att marknadens frihet måste gälla, att konkurrens och marknadsmekanismen alltid är det korrekta sättet att agera.

Man hänvisar då ofta till direktiv om upphandling, till fördragens skrivningar om de fyra friheterna. Det är viktigt att då minnas att Europeiska Unionen skapades på 1950-talet för att säkra freden på en kontinent som i krig hade skövlats två gånger på kort tid. Handeln och marknaden användes som metod för att skapa ömsesidigt beroende för att säkra fred och mänskliga rättigheter.

Fred och mänskliga rättigheter är fortfarande centrala mål. Och handel är fortfarande en viktig metod för utveckling och ömsesidigt beroende. Men det betyder inte att handel och marknad är den enda metoden. Handel och marknad får inte gå från att vara en metod till att vara ett mål i sig. Europeiska Unionen måste i grunden handla om solidaritet mellan människor, mellan länder.

Detta får ett starkt stöd i den nya planen EU2020 där man som en av tre generella prioriteringar har lyft fram ”inkluderande tillväxt”⁵. All tillväxt sker inte på marknaden.

En annan självklar utgångspunkt för att svara på frågan i rubriken är överenskommelsen mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting och de socialt inriktade idéburna organisationerna.

Överenskommelsens gemensamma vision och principer stöds förutom av regeringen också av Socialdemokratiska arbetarpartiet, Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet vilket har bekräftats både i skrift och muntligt i riksdagen.

Överenskommelsen anger tydligt behovet av att undanröja hinder för en mångfald av aktörer inom välfärdsområdet. Överenskommelsen anger också som ett viktigt mål att organisationernas särart skall kunna bevaras och utvecklas.

De konkreta former för samverkan som finns är en av de viktigaste faktorerna för att förklara oberoende eller brist därpå. Den stora mängden inlägg om upphandlingsfrågor både muntliga och skriftliga under processen som ledde fram till överenskommelsen, är talande. Dessa handlar inte enbart eller kanske ens främst om regelproblem. De handlar istället om den krock mellan styrningsprinciper som vi har påtalat i detta papper. De handlar om den strategiska fråga som detta papper också tar upp.

⁵ Inclusive growth: fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion.

Mångfald av aktörer handlar när det gäller idéburna organisationer inte främst om mångfald på marknaden, utan om mångfald av aktörer i samhället. Samhället är som bekant både större än staten och större än marknaden.

Vi emotser därför stöd för denna form av samverkan från samtliga partier som skrivit under överenskommelsen, då vi anser att den på alla punkter bidrar till att ytterligare undanröja hinder för mångfald i vårt samhälle.

Vänliga hälsningar

Göran Pettersson

Generalsekreterare

Tfn: +46 (0)8 6510722, Mobil: +46 70-996 54 25

E-post: goran.pettersson@socialforum.se

Detta papper är framtaget i en arbetsgrupp⁶ som Forum upprättade under våren 2010. Forum tar dock ansvar för papperet i dess helhet.

⁶ Ariane Rodert (Forum Bryssel), Magdalena Giertz (jurist, Uppsala Universitet), David Sundén (Västerås stadsmision, Forums styrelse), Jonas Thorén (jurist, tidigare Socialstyrelsen), Lars Bryntesson (kommunalsråd Värmdö Kommun), Ludvig Sandberg (Forum)



Slutkommentarer och fördjupning

i **Idéburen organisation**

Ett samlingsbegrepp som kommit att användas alltmer i samband med att den nationella överenskommelsen inom det sociala området etablerades. Utvecklingen av begreppet hänger samman med utvecklingen av den nationella politiken på området. Sedan 2001 har det funnits ett politikområde som hette "folkrörelsepolitik". Avgränsningen av det politikområdet var att det främst handlade om ideella organisationer och främst dem som hade en folkrörelsekaraktär.

Den 18:e mars 2010 fattade riksdagen beslut om att bredda politikområdet att omfatta fler frågetyper. Det var ett resultat av den dialog som hade förts i samband med samtalen om en överenskommelse på det sociala området. Kooperativa verksamheter menade att de inte var ideell verksamhet men att de ändå hörde hemma i samma politikområde som de ideella organisationerna.

Behovet av att finna ett politikområde som reflekterar att de organisationer som finns inom det civila samhället inte alltid ser ut och verkar som de traditionella folkrörelserna blev tydligt. Frågor om näringsverksamhet, upphandling hade också sin plats. Parallellt med detta fanns ett behov av att hitta ett begrepp för att beteckna de organisationer som politikområdet handlar om. Efter omfattande samtal bland organisationerna blev man överens om att det som i grunden förenar dem och är unikt för dem är att den fundamentala drivkraften för dem är att de har främjandet av en idé som existensberättigande.

Detta till skillnad från näringslivets organisationer som fundamentalt drivs av att ge avkastning på insatt kapital. Och till skillnad från de offentliga organisationerna vars grunduppgift kan sägas vara att, baserat på våldsmonopolet, upprätta säkerhet och social rättvisa.

Detta betyder inte att individerna som verkar inom näringslivet och inom det offentliga är fria från ideal och värderingar. Om det vore sant skulle deras respektive verksamheter inte fungera.

Att se de idéburna organisationerna som något fundamentalt annat än näringslivet är en förutsättning för det idéburna-offentliga partnerskapet.

Idéburna organisationer karaktäriseras av att de:

- ... grundas kring ett värde, en idé
- ... gynnar allmän eller medlemsintresset
- ...inte syftar till ekonomisk vinst
- ...inte är en del av stat/kommuner

ii **Allmänna tjänster**

Sättet på vilket tjänsterna tillhandahålls är i ständig utveckling som ett svar på den ekonomiska, sociala och institutionella utvecklingen som tar sig uttryck i efterfrågan från konsumenterna, tekniska förändringar, modernisering av den offentliga förvaltningen och delegation av uppgifter till lokala instanser. För att kunna bedöma detta använder EG-domstolen en rad kriterier som avser hur organet i fråga arbetar, t.ex. huruvida det finns en marknad för tjänsterna, statliga befogenheter eller skyldigheter till solidaritet.

I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ingriper EU bara om unionen är behörig enligt fördraget och i den mån som krävs. Europeiska unionen respekterar denna mångfald och de nationella, regionala och lokala myndigheternas roll när det gäller uppgiften att säkra

medborgarnas välfärd, främja den sociala sammanhållningen och garantera de demokratiska valmöjligheterna bland annat i fråga om tjänsternas kvalitetsnivå

Om man bedömer att det är en tjänst man utför och att det finns en marknad så handlar det, enligt EU:s regelverk, om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa regleras i artiklarna 14 och 106 samt ”protokoll om tjänster i allmänt intresse” i Lissabonfördraget. Dessa ska därför enligt EU-fördragen konkurransutsättas på den inre marknaden och finansieras genom bidrag där statsstödsreglerna reglerar, eller genom upphandling (där EU:s upphandlingsdirektiv och den svenska tolkning av dessa i form av LOU reglerar).

ⁱⁱⁱ I protokollet för allmännyttiga tjänster i Lissabonfördraget nämns tydligt följande punkt som dessutom tolkas i meddelandet (KOM(2007) 725), på följande sätt: ”De nationella, regionala och lokala myndigheternas avgörande roll och stora utrymme för fri bedömning när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som i största möjliga mån tillgodoser användarnas behov. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör vara reaktiva och tillhandahållas så nära medborgarna och företagen som möjligt. EU:s åtgärder bör ta hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Medlemsstaternas behöriga myndigheter får själva fastställa vad de anser utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och har ett brett handlingsutrymme när det gäller beslut om hur tjänsterna ska organiseras, regleras och finansieras, inom ramarna för EG-rätten och inom rimlig felmarginal. Konkurrensrätten och bestämmelserna om inre marknaden är inte tillämpliga på tjänster som inte är av ekonomisk natur.”

Kommissionens meddelande KOM(2007) 725 ”Med anknytning till meddelandet En inre marknad för framtidens Europa - Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande”: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:SV:PDF>

^{iv} Tjänster som tillhandahålls av stora nätverksindustrier med tydlig europeisk karaktär, t.ex. inom telekommunikation, elektricitet, gas, transport eller posttjänster, regleras av särskilda sektorsbestämmelser i EG-rätten. Vissa aspekter på public servicesändningar omfattas också av särskild EG-lagstiftning, t.ex. direktivet om television utan gränser. Övriga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, till exempel avfallshantering, vattenförsörjning eller avloppsrening omfattas inte av något övergripande regelverk på gemenskapsnivå. Särskilda EG-rättsliga bestämmelser om t.ex. offentlig upphandling, miljöskydd och konsumentskydd är dock tillämpliga på vissa aspekter av deras arbete. Ett antal tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas dessutom av den rättsliga ram som infördes genom tjänstedirektivet.

^v **Lissabonfördraget och regler om statsstöd**

Artikel 106

1. Medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet reglerna i artiklarna 18 samt 101-109.

2. Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

3. Kommissionen skall säkerställa att bestämmelserna i denna artikel tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.

Artikel 107

1. 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 snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

2. Förenligt med den gemensamma marknaden är

a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,
b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,
c) stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning. Fem år efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget får rådet på förslag av kommissionen anta ett beslut om upphävandet av denna punkt.

3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses

a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning, och i de regioner som avses i artikel 349, med hänsyn till deras strukturella, ekonomiska och sociala situation,
b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

Artikel 108

1. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den skall till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknads funktion.

2. Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer. Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 258 och 259, hänskjuta ärendet direkt till Europeiska unionens domstol. På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 107 eller de förordningar som avses i artikel 109, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Om kommissionen beträffande ett sådant stöd redan har inlett det förfarande som avses i första stycket av denna punkt, skall kommissionen – i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet – skjuta upp förfarandet till dess rådet har tagit ställning till statens begäran. Om rådet inte har tagit ställning till nämnda begäran inom tre månader efter det att den inlämnats, skall kommissionen fatta beslut i ärendet.

3. Kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2.

Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

4. Kommissionen får anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet i enlighet med artikel 109 har fastställt som möjliga att undanta från förfarandet i punkt 3 i den här artikeln.

Artikel 109

Rådet får på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108 och får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 108.3 och vilka slag av stödåtgärder som ska vara undantagna detta förfarande.

vi Artikel 86.2

Kommissionens beslut av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse[delgivet med nr K(2005) 2673] (2005/842/EG)**

Enligt artikel 86.2 är det dock tillåtet att göra undantag från reglerna i fördraget under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda. För det första skall det finnas en officiell handling genom vilken staten ger ett företag ansvaret för utförandet av vissa uppgifter. För det andra skall de uppgifter som företaget anförtros avse en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. För det tredje skall undantaget vara nödvändigt för att de anförtrodda uppgifterna skall kunna utföras och det skall vara proportionerligt i förhållande till detta syfte (nedan kallat "nödvändighetskravet"). Slutligen får utvecklingen av handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

Kommissionens beslut av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse[delgivet med nr K(2005) 2673] (2005/842/EG): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0067:0073:SV:PDF>

vii Altmarkkriterierna

är i korthet följande:

(i) Verksamheten skall klassificeras som tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och företagets uppgifter och skyldigheter skall vara klart definierade.

(ii) Kriterierna för beräkningen av ersättningen för de allmännyttiga tjänsterna skall vara objektiva, öppna för insyn och fastställda i förväg.

(iii) Ersättningen får inte överstiga nettokostnaderna för att tillhandahålla tjänsten plus en rimlig vinst (dvs. överkompensation får inte förekomma).

(iv) Ersättningen skall antingen fastställas genom ett offentligt upphandlingsförfarande eller, om något sådant inte ägt rum, skall det företag som tillhandahåller de allmännyttiga tjänsterna ersättas på grundval av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha.

viii Meddelande från EU-Kommissionen, KOM(2007) 725*,

I synnerhet lokala myndigheter och små tjänsteleverantörer kan sakna kunskap och information om EG-rättsliga bestämmelser, vilket kan leda till missförstånd eller felaktig tillämpning av bestämmelserna i praktiken. Offentliga myndigheter och tjänsteleverantörer i den sociala sektorn

är ofta mindre medvetna än aktörer i andra sektorer om de särskilda bestämmelser i artikel 86.2 som nämndes ovan. Tillämpningen av artikel 86.2 kräver att medlemsstaterna följer vissa grundläggande krav som utvecklats i rättspraxis av EG-domstolen och beskrivits av kommissionen, bland annat i de bestämmelser om statligt stöd som antogs efter domen i Altmarkmålet, som i praktiken innebär att en rad lokala tjänster inte behöver anmälas. Bland kraven är att den behöriga offentliga myndigheten ska ha givit tjänsteleverantören ett tydligt uppdrag att tillhandahålla tjänsten. Det är därför viktigt att medlemsstaterna ser till att man faktiskt antar en uppdragsbeskrivning för alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, däribland tillhandahållande av sociala tjänster, för att ge lämplig rättssäkerhet och insyn för medborgarna.

^{ix} ***“Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation”***, SEC (2007)1515*** som publicerades 2007 och som tar upp följande intressanta aspekter tyvärr endast tillgängligt på engelska, franska och tyska):

Question 5.1 What is the purpose of an “act of entrustment”?

An act of entrustment is necessary in order to set out the organisation of a public service mission. It is the official act which entrusts the company to carry out the SGEI (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse), spells out the mission of general interest of the undertaking concerned, as well as the scope and the general conditions for the functioning of the SGEI/SSGI (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse/sociala tjänster av allmänt intresse) A public service assignment is necessary in order to define the obligations of the undertaking and of the State. In the absence of such an official act, the specific task of the undertaking is unknown and a fair compensation cannot be determined.

Utdrag ur Question 5.2 What types of acts of entrustments are considered to be adequate in the meaning of the Decision (Kommissionens beslut av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse[delgivet med nr K(2005) 2673] (2005/842/EG))

The Decision only requires that the act of entrustment be one or more official acts carrying legal force in national law.

Examples of acts of entrustment:

- Concession contract and tender documents
- Ministerial program contracts
- Ministerial instructions
- Laws and Acts
- Yearly or pluriannual performance contracts
- Legislative decrees and any kind of regulatory and municipality acts and decisions.

Questions 2.11 What if an activity is economic and affects trade between Member States?

If an activity is economic and affects trade between Member States, competition rules apply to it. This however does not mean that public authorities have to ensure that a multiplicity of service providers is present in the market. Moreover, this does not mean that public authorities have an obligation to privatize entities providing SGEI/SSGI (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse/sociala tjänster av allmänt intresse) or abolish special or exclusive rights already granted to service providers, which are necessary and proportionate for the performance of the SGEI/SSGI concerned.

Question 2.12 What is a public authority allocates a compensation for a service of general interest which is considered economic?

A public service compensation provided by a public authority to a service provider may constitute State aid if the criteria established by the Court of Justice in its Altmark ruling are not cumulative met. Nevertheless, the fact that a public service compensation constitutes of State aid does not per se mean that it is not allowed, since that compensation may be compatible with the treaty.

Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation”, SEC (2007)1515

http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/sec_2007_1516_en.pdf