

Upphandling som verktyg för att säkra viktig infrastruktur?



Exemplet banksektorn

En utredning åt Älvdalens kommun
Projektledare: Gunnar Lyckhage

Upphandlingsdialog
Dalarna



EUROPEISKA
UNIONEN
Europeiska
regionala
utvecklingsfonden

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
Projektets faktiska uppläggning	5
Kommunernas underlag vid upphandling	7
Nya och oprövade lösningar på en kommuns behov av finansiell service	8
Vad händer när banker försvinner?	9
Vad händer när kontanter försvinner?	11
Upphandlar vi utifrån det verkliga behovet?	12
Vad säger upphandlarna?	13
Om marknadsmisslyckande och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	13
Erfarenheter och lösningar från tidigare upphandlingar	15
Egna upphandlingar och tidig dialog	16
En ny etableringsmodell – lokalt finansiellt centrum	17
Sammanfattning: Iakttagelser och möjligheter, nu och inför framtiden	19

Inledning

Författarna till denna rapport om upphandling av banktjänster enligt LOU har under en längre tid noterat att ett stort antal kommuner, företrädesvis på landsbygden, uppfattat det som extra problematiskt att genomföra regelrätta bankupphandlingar relativt andra upphandlingar av exempelvis livsmedel och traditionella konsultuppdrag. Upphandlingarna anses ha blivit extra besvärliga i de fall när befintliga banker lämnat de aktuella kommunerna med sina lokala kontor. Fjärrkontakter med banksystemet har upplevts som problematiskt även om samtliga kommuner alltid har möjlighet att använda sig av befintliga centrala ramavtal eller hänga på större grannkommuner och deras upphandlingar.

Enligt en färsk undersökning¹ delfinansierad av bl.a. Länsstyrelsen i Dalarna och Region Jämtland/Härjedalen med syfte att kartlägga förändringen av banksektorn inom Inlandsregionen - med huvudfokus på länen Dalarna, Jämtland/Härjedalen samt Västerbotten – är kommunerna överlag mycket osäkra på hur de kan genomföra upphandlingar av banktjänster.

Frågan har som sagt blivit ännu mer aktuell genom att affärsbankerna i stor utsträckning lagt ned sina kontor i en stor del av de undersökta länen men också på landsbygden i en stor del av landet. Osäkerheten kring bankupphandlingar gäller företrädesvis formulering av kvalitetskrav samt avvägning mellan olika typer av önskemål.

Flertalet kommuner på landsbygden avstår hittills från att formulera ett eget anbudsunderlag. De använder istället med få undantag sig av SKL-ägda Kommentus ramavtal alternativt knyter an till större grannkommuners egna avtal eller ramavtal. Kommentus har ramavtal avseende banktjänster med Swedbank och Nordea och avseende förbetalda kort med ICA-banken och Swedbank. När det gäller banktjänster finns också möjlighet till så kallad partsöverlåtelse, det vill säga att ett avtal kan överlåtas på en lokal bank om alla parter är överens. Den lokala banken blir då huvudleverantör.

Det som gjort kommunerna ännu mer osäkra på senare år är att banker utan lokala kontor och med kanske endast ett kvarvarande kontor i länen fortfarande lägger offerter i de enskilda kommunerna. Kommunerna önskar i första hand avtal med – om möjligt - lokalt verksamma och lokaliserade banker.

En tanke bakom de önskemål som alltfler kommuner i landsbygdsregionerna formulerat i bl.a. ovan nämnda studie är att underlätta för lokalt verksamma banker som sparbanker och Länsförsäkringar Bank att vara med och konkurrera om uppdragen. En annan tanke är att se om en sådan strategi skulle kunna främja en nyetablering av en lokalt placerad och verksam bank.

Kommunernas önskemål går nu allt oftare i den riktningen eftersom de stora svenska affärsbankerna med undantag av Handelsbanken lämnar landsbygden i snabb takt. Det senaste exemplet på nedläggning av ett bankkontor meddelades i dalatidningarna den 23:e februari i år. Då informerades medborgarna om att Nordéa lägger ned sitt kontor i Leksand och i nästa steg flyttar personalen till Mora och Borlänge.

Kommunerna är av allt att döma osäkra ifråga om att kunna formulera och ställa höga eller mer precisa kvalitetskrav på bankerna i samband med att man upphandlar nödvändiga banktjänster för exempelvis utbetalning av löner och betalning av fakturor. Skall kraven bara omfatta kommunens egna affärer eller kan de även omfatta medborgarnas behov i området?

De förhållandevis låga krav som numera inte sällan blir resultatet av den upphandlingsprocess som kommunerna genomför medför att affärsbankerna får det relativt lätt att t.o.m. försvinna ännu snabbare från de små orterna och kommunerna. Storbankerna räknar med att de via Internet och telefon ändå får behålla mellan 80-90 % av kunderna efter att de lämnat en ort eller kommun på landsbygden – om inte seriösa konkurrenter dyker upp och etablerar sig på den aktuella platsen.

Bankers flykt från landbygden oroar kommunalråd

De stora bankerna överger landsbygden, det menar de tre kommunalråden Peter Egardt, Älvdalen, Mikael Thalín, Orsa och Stina Munters i Vansbro. – Nedläggning av lokala kontor och allt svårare att få låna för mindre företag gör att vi nu säger ifrån, säger Peter Egardt (Dalarnas Tidningar 12.12.2017).



Älvdalens kommunalråd Peter Egardt. Bild: Nisse Schmidt

De vanligaste svårigheterna med bankupphandlingar i kommunerna är generellt följande problemställningar:

- » Att få med kontanthanteringskraven i anbudsunderlaget och banker att reagera positivt på denna typ av krav
- » Att våga ställa högre krav på den bank man vill ha för att sköta löpande betalningar m.m.

- » Att få sparbanker och andra seriösa lokalt verksamma banker att lämna offerter i kommuner där dessa inte har något kontor och få bankrelationer inom kommunen.
- » Att inte direkt ge upp när man lämnat ett nytt anbudsunderlag med högre kvalitetskrav och inte fått någon bank att nappa på erbjudandet. I dessa fall går man ofta tillbaka till den bank som man tidigare samarbetade med – utan att förhandla fram högre krav
- » Att hantera ett läge där man har ett längre avtal om samarbete med en bank samtidigt som banken ifråga lämnar kommunen genom att stänga sitt lokala kontor. På denna punkt blir flera kommuner mycket osäkra om den framtida strategin.

Visserligen är det så att bankupphandlingarna enligt Kommentus ramavtal fungerar relativt väl sett utifrån allmänna krav på den finansiella hanteringen – personalen får ju sina löner som de skall och fakturor betalas som regel i tid – men kommunerna önskar ju om möjligt lokal närvaro av en seriös och långsiktigt inriktad bank som exempelvis en sparbank eller LF Bank.

Projektets faktiska uppläggning

Det projekt som redovisas i den fortsatta texten utgår från den problematik och de önskemål som kommit fram i bl.a. den citerade rapporten från tre län i den stora Inlandsregionen. Om man något koncentrerar de nämnda fem frågorna eller problempunkterna i stycket ovan kan vi säga att landsbygdspräglade kommuners viktigaste frågor vid bankupphandlingar handlar om:

- Finns det möjligheter att ställa mer distinkta och högre krav på bankerna jämfört med vad som är konventionellt idag när kommunerna gör sina regelbundna LOU-upphandlingar?
- Kan man via upphandling av banktjänster påverka det starka kommunala intresset av att ha tillgång till en lokalt väl fungerande bank?
- Kan en kommunal upphandling av banktjänster även innefatta medborgarnas önskemål om en lokal bankservice i de fall kommunen saknar en lokalt lokaliserad bank?
- En ytterligare fråga som väcker intresse för framtiden är ju att analysera om det är möjligt att upphandla banktjänster på bra villkor utanför det regelsystem som innefattas i LOU?

Dessa frågor kommer i fortsättningen att behandlas utifrån den studie som gjorts inom ramen för detta projekt. Det övergripande syftet är att ge kommunerna ett kompletterande underlag till sina kommande bankupphandlingar. Uppläggningsen av arbetet ser i stort ut på följande sätt:

1. Ett antal kommuner, företrädesvis kommuner med begränsat antal invånare i landsbygdspräglade områden, med eller utan lokalt verksamma och närvarande

banker studeras utifrån hur kommunerna upphandlat eller upphandlar banktjänster

2. Intervjuer görs med både representanter för skilda banker och företrädare för kommunerna
3. Särskild analys av Kommentus ramavtal som en stor del av landets kommuner använder vid upphandling av banktjänster
4. Sammanställning görs av erfarenheterna av bankupphandlingar i relation till av kommunerna uttalade intressen
5. Förslag till eventuellt mer utvecklade anbudsunderlag kring bankupphandlingar
6. Den fortsatta processen.

Debatt: Tre kommunalråd från länet: Storbankerna överger landsbygden



Sveriges fyra stora affärsbanker gör rekordvinster samtidigt som de koncentrerar verksamheten och överger stora delar av landet. De som främst drabbas av denna utveckling är de tiotusentals småföretag som antingen inte får nödvändiga krediter eller krediter på villkor som är helt orimliga. Denna utveckling är helt oacceptabel om hela landet ska leva och utvecklas (ÖP 25.9.2017).

Här ser vi reaktionen från tre andra kommuners företrädare om deras syn på bankläget på landsbygden (kommunalråden i Bräcke, Ragunda och Krokomb - från vänster till höger i bild).

Kommunernas underlag vid upphandling

SKL Kommentus underlag för kommunala bankupphandlingar via ett ramavtal använder flertalet kommuner när de vill ha bankernas hjälp med i första hand de löpande betalningarna till anställda och skilda leverantörer. Ramavtalen talar bl.a. om vilka tjänster det handlar om, avtalstidens längd, regler för likviditetshållning, valutafrågor, diverse kostnader, former för löpande dialog mellan banker och kommuner, former för att lösa oväntade eller krisartade händelser, antalet betalterminaler och dessas placering, hantering av kontanter etc. Ofta ingår ett antal kommunägda bolag i de avtal som kommunen skriver under.

Det är relativt ovanligt vid bankupphandlingar att kommunerna använder sig av tidig dialog (innan man formar förfrågningsunderlaget, numera kallat upphandlingsdokumentet) med olika leverantörer för att "spetsa" sina anbudsunderlag och krav på kommande leverantör. Detta förklaras säkert av både osäkerhet om bankupphandlingar i egen regi samt av brist på tid och personella resurser. Det är relativt vanligt att en kommun som fått ett väl fungerande avtal med en viss bank gärna dels förlänger avtalen (villkoren för förlängning finns fastställda i varje avtal) och dels uttrycker önskemål om fortsatt samarbete.

Att varje period byta bank för med sig en hel del extra kostnader för både kommunen ifråga samt en nytillkommande bank. I en av dalakommunerna fick kommunens byte av bank en kommunal omställningskostnad på cirka en halv miljon kronor. De krav som kommunerna ställer vid bankupphandlingar är generellt sett att få ett avtal med lägsta kostnader till en viss kvalitetsnivå (ekonomiskt mest fördelaktiga avtal) och att uppnå en kvalitet i avtalet som innefattar vissa s.k. ska-krav samt vissa konkreta önskemål därutöver.

Om tänkbara och intresserade banker anser att kraven är omöjliga, svåra eller mindre attraktiva att uppfylla kan en kommun råka ut för att sakna avtal för en kommande period. Att en sådan situation kan uppstå kan ju även bero på att konkurrensen inom en oligopolstyrd banksektor är outvecklad, d.v.s. alldeles för liten, och att många banker saknar kontor eller kommersiellt intresse för att bedriva verksamhet i ett ökat antal kommuner/orter landet runt.

När man studerar de kommuner som vill öka bankkonkurrensen på landsbygden (Många förorter till storstäderna har de facto samma problem med obefintliga bankkontor) och möjligheten att få en lokalt etablerad bank, efter att de tidigare försvunnit från kanske centralorten eller kommunen i sin helhet, finner man i anbudsunderlagen eller i den politiska diskussionen ofta krav på/önskemål om:

- en bank för de kommunala finansiella behoven som även tar ett ansvar för kreditgivningen till i första hand de många småföretagen i bygden
- en bank som erbjuder kontantservice
- en bank som är lokalt ständigt tillgänglig för löpande och snabbt uppkomna frågor
- en bank där man på kort varsel får tillgång till olika finansiellt verksamma specialister för personliga samtal

- en bank som finns kvar på i första hand centralorten under minst avtalsperioden
- att få en eller flera uttagsautomater i och utanför centralorten

När kommunerna väl utformat sina anbudsunderlag preciserar de också på vilket sätt de kommer att värdera de anbud som kommer in till den kommunala förvaltningen. Det som ofta används är en förhållandevis enkel poängsättning där man exempelvis värderar anbudets pris (ekonomiskt mest fördelaktigt alternativ) med en tyngd av 60-70 % och övriga kriterier som olika kvalitetsönskemål med 30-40 %. Det finns andra modeller men huvudsaken är att utvärderingskriterierna är väl genomarbetade, tydliga och proportionerliga i relation till olika leverantörers möjligheter.

Ett stort antal mindre kommuner i hela landet har gått samman i olika konstellationer för att kunna göra mer bearbetade och kvalificerade upphandlingar. Ofta kraftsamlar man kring en större kommun i regionen som i Dalarna med Falun/Borlänge som bas. Där samverkar sex kommuner via ett kontor i Ludvika med flera specialister på skilda sakområden. En enskild befolkningsmässigt sett mindre kommun kan ofta inte mobilisera den expertis som krävs för en väl genomarbetad upphandling även om enskilda kommuner mycket väl kan samverka på annat sätt via exempelvis ett centralt ramavtal som det som finns för bankupphandlingar. Att vid varje upphandling kontraktera en eller flera privata konsulter kan vara ett osäkert och ibland kostsamt alternativ jämfört med upphandling i egen regi.

Nya och oprövade lösningar på en kommuns behov av finansiell service

När vi genomfört nämnda intervjuer med leverantörer och beställare av banktjänster inom kommunsektorn har vi nåtts av ytterligare önskemål som kanske kan kallas innovativa eller utvecklade upphandlingar. Om möjligheterna att utveckla annorlunda och nya lösningar på behovet av en långsiktigt hållbar och väl fungerande finansiell infrastruktur i en region eller kommun kommer vi att utveckla i det följande. Bland det som kommit fram i våra samtal kan bl.a. nämnas:

- » Ett val mellan ramavtal och driftsavtal (driftsavtal innebär möjlighet till längre avtalstid)
- » Krav på fler mervärden vid en LOU-upphandling
- » Upphandling av en finansiell infrastruktur för en hel kommun
- » En kommuns möjliga agerande vid ett s.k. marknadsmisslyckande som bl.a. kan innebära att en kommun helt saknar lokal finansiell service
- » Nya kooperativa och innovativa lösningar samt nya banker.

En hel del av de frågeställningar som vuxit fram i olika möten och diskussioner med politiker, ekonomichefer, upphandlare och banktjänstemän saknar givna svar. Förhållandet mellan kommunallagen (den kommunala kompetensen) och EU-rätten är ibland motsägelsefullt, vilket kommer att behandlas längre fram.



Detta är Länsförsäkringars Bank i Falun som tillhör de seriösa lokala bankerna i landet.

Vad händer när banker försvinner?

Den oro som uttrycks av ett flertal kommunalråd i intervjuerna ovan bekräftas av forskning på området. Nedanstående är hämtat från **Närheten till kapitalet – glesbygdsbankerna har ett samhällsuppdrag!**²

*"Mikaela Backman presenterar i sin doktorsavhandling, **Regions, Human Capital and Firm Formation**, alla banker som finns i Sverige på koordinatnivå. Det finns fler banker och bankkontor i Stockholm och Skåne än förväntat medan det finns färre än förväntat i Värmland och Dalsland. Hennes analys visar att storleken på ett bankkontor och andelen banker och bankkontor påverkar nyföretagandet positivt. Dessutom är påverkan större på landsbygden.*

– Det är tydligt att kommuner som har större bankkonkurrens får mer nyföretagande, eftersom det innebär bättre tillgång till startkapital. Nedläggning av lokala bankkontor kan därför dämpa nyföretagandet i en region.

En ökad konkurrens på den lokala banksektorn är därför viktigare för landsbygden än för stadsmiljöer, fortsatte Mikaela Backman. Hon tillade också att det finns behov av ökad utbildning och kunskap för blivande entreprenörer om företagsbeskrivningar och affärsplaner så att informationsbarriären mellan låntagare och långgivare minskar. Det blir därmed lättare att erhålla kapital. Avslutningsvis sade Backman att hennes resultat kan appliceras även på Tyskland och Japan, länder som har ungefär samma struktur som vi i Sverige.



Swedbank stänger kontoret i Lessebo

Den 29 mars i år stängde Swedbank sitt kontor i Lessebo. Men beskedet överraskade kommunalrådet Monica Widnemark (S). *"Jag är mycket besviken på Swedbank"*, säger hon. (SVT Nyheter 30 jan 2018)

Utagsautomaten och serviceboxen kommer att finnas kvar.

– Jag tycker att det är urdåligt av Swedbank att lämna Lessebo. Nu måste man ta sig till Tingsryd eller Växjö som närmaste. Jag har sett när jag varit inne på banken att det är en del äldre som behöver tjänsten nära. Jag är mycket besviken på Swedbank, jag har inte fått någon dialog utan bara besked att man kommer stänga, säger Monica Widnemark (S) kommunalråd i Lessebo kommun.

Tore Anstein Dobloug, ekon dr och verksam vid Sparebanken Hedmark i Norge har i sin avhandling **Høyvekstbedrifter og regionale finansieringssystemer**³ studerat gasellföretag och regionala finansieringssystem och berättade att det stora problemet gäller asymmetrisk information, dvs att det faktaunderlag som bankerna behöver för att kunna ge finansiering är ojämnt eller otillräckligt. Anstein Dobloug hade studerat i vilken grad gasellföretagen upplever problem med finansiering. I regionen Innlandet, som inkluderar Lillehammer och inte har en egen kustlinje, finns en underrepresentation av gaseller, 32 procent färre än genomsnittet.

Efter 100 intervjuer med företrädare för gasellföretag finner han att de har marginella problem med finansiering, ofta är de självfinansierade, och i mindre regioner har de inte några problem med informationsbarriärer.

– Genom geografisk – och även social närhet – skapas den tillit som behövs mellan företag och bank. Här finns ingen assymetrisk information, snarare tvärtom. Det finns ofta kunskap om entreprenören, någon i ens nätverk känner personen och kan ge ett bra informationsunderlag.

Vad händer när kontanter försvinner?

För både turister, många medborgare och många mindre företag ställer bristen på kontanthandling till stora problem. Detta accentueras alltmer när bankkontor försvinner eller lägger ner kontanthandlingen.

"Vi är nu på väg mot en situation där allmänhetens betalningsmedel kontrolleras av kommersiella aktörer. Det kan bli problematiskt, särskilt i ett krisläge. Sverige behöver därför en ny lagstiftning så att vi kan säkra den offentliga styrningen över betalningsväsendet" skriver riksbankschef Stefan Ingves i en debattartikel i Dagens Nyheter⁴.

Längre fram i artikeln skriver han *" Enligt riksbankslagen är svenska kronor, i form av sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken, lagliga betalningsmedel. Riksdagen har därmed gett kontanter en särställning som betalningsmedel. Denna särställning får emellertid i dag ensidigt förhandlas bort av handel och banker. Det betyder att det inte finns någon skyldighet att i handeln acceptera kontant betalning eller för banker att befatta sig med kontanter."*

Stefan Ingves slutsats är bl.a. att svenska kronor utgivna av Riksbanken behöver ett stärkt lagskydd. Det glapp mellan riksbankslagen och annan lagstiftning, som den snabba teknikutvecklingen har skapat, håller snabbt på att bli alltmer problematiskt. På kort sikt kan glappet delvis täppas till genom ett lagkrav på banker att hantera kontanter. Men frågan är större än så. Om det betalningsmedel som Riksbanken ger ut, svenska kronor, inte är allmänt accepterat blir det svårt för Riksbanken att klara sitt uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Frågan om lagligt betalningsmedel måste också ställas i ljuset av totalförsvarets behov. *"Det torde vara självklart att Sveriges beredskap försvagas om vi vid en allvarlig kris eller krig inte i förväg har bestämt oss för hur hushåll och företag ska betala för drivmedel, proviant och andra nödvändigheter."*⁵

Just nu pågår en utredning av en ny riksbankslag. Stefan Ingves och Riksbanken hoppas att utredningen lägger fram förslag som långsiktigt skyddar användbarheten av svenska kronor utgivna av Riksbanken. Ett problem som man däremot inte kommer åt lika lätt är den snabba avvecklingen av bankkontor på allt fler orter i Sverige. Post- och telestyrelsen ska främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

Post- och telestyrelsen kan inom ramen för detta uppdrag lämna bidrag till länsstyrelsernas och andra berörda myndigheters arbete med utformning och genomförande av regionala stöd- och utvecklingsinsatser. Arbetet med grundläggande betaltjänster utgör en del av, och ska genomföras i samverkan med, det regionala arbetet med att trygga tillgången till kommersiell service. Post- och telestyrelsen ska i arbetet med grundläggande betaltjänster uppmärksamma möjligheter till samordning med myndighetens arbete inom ansvarsområdena posttjänster och elektronisk kommunikation, framför allt arbetet med att främja tillgången till dessa tjänster i glesbygd.

Vid genomförandet av uppdraget ska Post- och telestyrelsen samverka med Länsstyrelsen i Dalarnas län, Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, samt med andra berörda myndigheter, näringsliv samt intresse- och branschorganisationer. Post- och telestyrelsen kan inom ramen för detta uppdrag lämna bidrag till länsstyrelsernas och andra berörda myndigheters arbete med regionala stöd- och utvecklingsinsatser.

Särskilt intressant i sammanhanget är att bakgrunden till detta arbete är att området *betaltjänster* dels har bedömts vara "en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse" och dels är kopplat till ett "marknadsmislyckande". Dessa EU-rättsliga begrepp innebär att stöd kan ges utan hänsyn till EU:s konkurrens- och statsstödsregler.



Leksands Sparbanks kontor i Rättvik

Upphandlar vi utifrån det verkliga behovet?

Som har beskrivits i inledningen upphandlas kommunernas banktjänster på ett traditionellt sätt, det vill säga, som banktjänster som skall förse kommunen med ett utbud av exempelvis koncernkonto med kreditmöjlighet/inlåningsmöjlighet, betalningsförmedlingstjänster, löneförmedlingstjänster, E-faktura privat, kortinlösen, betalkort samt övriga banktjänster.

De diskussioner vi haft med olika företrädare för kommunerna tyder på att det verkliga behovet för många mindre kommuner snarare bör uttryckas som "en fungerande finansiell infrastruktur". Då ingår inte bara den kommunala organisationens behov av banktjänster utan även behovet av fungerande kontanthantering och lokal närvaro av en kompetent bank där man känner orten och är aktiv i utlåning av kapital till lokala företag. Allt detta är nödvändigt för de mindre kommunernas förmåga att överleva och utvecklas.

Ett ytterligare generellt argument för att kommunerna bör kunna upphandla "en fungerande finansiell infrastruktur" är att varje kommuns och dess närregions många småföretag får betydligt sämre möjligheter att delta i kommunernas upphandlingar i och med att kreditmöjligheterna stryps vid lokala banknedläggningar. Förmågan att konkurrera

med andra och större företag i omgivande region försämras därigenom. Det betyder dessutom att de lokala småföretagens antal och lönsamhet påverkas negativt vilket i sin tur påverkar hela kommunens ekonomi och utvecklingsmöjligheter. Att via en kommunal upphandling av banktjänster förbättra den totala lokala ekonomin och områdets framtid torde väl kunna förordas med den lagstiftning som EU introducerat.

Det betyder att det arbete som Post- och telestyrelsen gör tillsammans med Länsstyrelserna är viktigt men uppdraget från staten är långt ifrån heltäckande när det gäller den finansiella infrastrukturen i kommunerna.

Vad säger upphandlarna?

Vid de möten vi haft med ett flertal upphandlare står det klart att de är mycket medvetna om den positiva betydelsen av att kunna upphandla en lokal bank och ännu hellre en lokal finansiell infrastruktur.

En uppfattning som både upphandlare och andra framfört är att det står i strid med kommunallagen att göra upphandlingar som inte bara är till för kommunens utan även för medborgarnas och näringslivets behov. Detta är dock inte helt korrekt utan det finns intressanta undantag från denna regel. I följande avsnitt skall vi citera några mycket viktiga avsnitt ur SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*.

Om "marknadsmislyckande" och "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse"

De nedanstående citaten bedömer vi som gjort denna utredning kring bankupphandlingar som vår utrednings långsiktigt viktigaste avsnitt. Detta i mening att det öppnar upp för ännu oprövade och mer långtgående lösningar när det gäller att skapa en fungerande finansiell infrastruktur i de aktuella kommunerna. Det betyder inte att här finns en färdig lösning som bara är att handla upp, däremot öppnas en ny och oprövad arena för långsiktiga och nyskapande lösningar.

De nedanstående citaten är hämtade ur Statens Offentliga Utredningar, SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*⁶, samt *Moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad* av professor Stig Montin.

Ur SOU 2015:24, avsnittet "Påverkan från EU:s konkurrensrätt"

Under punkten **11.4.2 EU-rättslig reglering** (sidan 390) står bland annat⁷:
Genom artiklarna 14 och 106.2 i EUF-fördraget ges ett visst utrymme att lämna stöd som annars inte skulle vara möjligt när unionen, medlemsstaterna och företag fullgör sina uppgifter i form av *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* (Services of General Economic Interest, SGEI) och det utan att komma i konflikt med EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

Under punkten **11.4.5 Tjänster som kan vara av allmänt ekonomiskt intresse** (sidan 394-395) står att⁸:

I avsaknad av en EU-rättslig definition av begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anses det främst ankomma på medlemsstaterna att själva avgöra om en tjänst ska betraktas som en sådan. Däremot avgör EU-domstolen vad som är ekonomisk verksamhet. Redan i artikel 14 i EUF-fördraget framgår att unionen har ett ansvar för dessa tjänster inom sin befogenhet. Även kommissionen har i sina beslut behövt ta ställning till tjänsters karaktär. Kommissionens granskning begränsas dock till att undersöka om medlemsstaterna gjort sig skyldiga till något *uppenbart fel (manifest error)* i sin bedömning av tjänsterna.

EU-domstolen har även ställt upp vissa kriterier som ska vara uppfyllda för att tjänsten ska vara allmännyttig. I grunden handlar det om att marknaden inte kan tillgodose det behov som föreligger under rimliga villkor, dvs. det förekommer någon sorts *marknadsmisslyckande*. Den tjänst som det är fråga om ska vara betydelsefull för konsumenterna, vara öppen för alla konsumenter och tillhandahållas på likartade villkor.

Tribunalen har i målet BUPA uttalat att tjänsten ska vara av tvingande karaktär, vilket kan bestå i en skyldighet att erbjuda vissa tjänster till alla medborgare som begär det. Däremot menar domstolen att behovet inte behöver vara gemensamt för hela befolkningen eller tillhandahållas inom hela området.

Till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse brukar i vart fall räknas bl.a. transport, energi och kommunikationer. I praxis har bl.a. lotsning, postbefordran, eldistribution, vattendistribution, telekomtjänster och TV-sändningar bedömts vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Under punkten **11.4.6 SGEI i Sverige** (sidan 395-395) står bland annat⁹:

I Sverige är det främst för dåvarande Svensk Kassaservice AB som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har aktualiserats. Kommissionen bedömde att den verksamhet som bolaget bedrev var att betrakta som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Svensk kassaservice AB var ett av Posten AB:s dotterbolag och utförde kassa-, bank- och plusgirotjänster. Företaget upphörde med sin verksamhet vid utgången av 2008. Riksdagen gav Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att upphandla grundläggande betaltjänster på orter där bankalternativ saknas.

Det politiska målet för grundläggande betaltjänster är att alla i samhället ska ha tillgång till dem till rimliga priser och det är i första hand marknaden som bör tillhandahålla de grundläggande betaltjänsterna. Staten, genom länsstyrelserna, ska dock kunna träda in om marknaden fallerar. PTS, i samverkan med Länsstyrelsen i Dalarnas län, Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, fick regeringens uppdrag att stödja länsstyrelsernas arbete med att utforma och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

(Därmed slut på citat ur SOU 2015:24)

Även skriften *Moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad* av professor Stig Montin¹⁰ tar upp frågan om "Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse". Han skriver bland annat;

"Statsstödsreglerna ger utrymme för att definiera tjänster som av allmänt ekonomiskt intresse som därmed undandras från bidragsreglerna. Ett sådant exempel är regionala flygplatser som i ökande utsträckning definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse efter att EU-kommissionen i början av 2014 antog nya riktlinjer. Det betyder att kommunerna och landstinget kan stödja den aktuella flygplatsen genom driftbidrag och kapitalkostnadsstöd. Andra exempel är när specifika kommuner som gett stöd till det lokala näringslivet på ett sätt som strider mot kompetensreglerna ändå fått klartecken från EU-kommissionen.

Anpassning till EU-rätten är något som sker successivt, "case by case". Därför framstår det inte som möjligt att helt skriva om kommunallagen så att den tydligare anpassas till EU-rätten. Utvecklingen är dynamisk och åtminstone för en icke expert på EU-rätt är det hela tämligen komplicerat. Även om utredningen har gjort en gedigen genomgång och på det sättet gett bättre underlag än hittills för kommunala politiker och tjänstemän att förstå hur EU-rätten fungerar i förhållande till kommunallagen kanske det fortfarande är på det sätt som en EU-rättsexpert uttryckte det för några år sedan:

"Resultatet av utvecklingen i EU och i Sverige har helt enkelt blivit en djungel av överlappande och i vissa fall motsägelsefulla svenska och unionsrättsliga regler som kommuner och landsting måste beakta och tillämpa samtidigt när de tillhandahåller, beställer och finansierar allmännyttiga tjänster. Den osammanhängande och administrativt dyra rättsliga miljön kan leda kommunpolitikerna bort från en lokal optimering av allmänna intressen inom den kommunala budgeten, trots att den kommunala självstyrelsen utgör en konstitutionell princip i Sverige" (Wehlander 2011: 76).

* * *

De ovanstående citaten pekar på att begreppen "tjänst av allmänt ekonomiskt intresse" och "marknadsmislyckande" öppnar för helt andra möjliga sätt att upphandla finansiell infrastruktur och kommunal service, även om prejudikat saknas. Kanske kan detta ske i samverkan mellan flera kommuner, kanske även med Länsstyrelsen och andra aktörer. Ett gott exempel på sådant annorlunda tänkande kommer längre fram i avsnittet *En ny etableringsmodell – lokalt finansiellt centrum*.

Erfarenheter och lösningar från tidigare upphandlingar

Till de negativa erfarenheterna hör att ställa ska-krav på lokal banknärvaro och som resultat få att ingen bank lämnar något anbud över huvud taget. En lösning på detta kan vara att i stället ställa bör-krav, det vill säga mervärden som man inte är skyldig att klara men som pångsätts i utvärderingen av anbud.

Många kommuner använder sig av SKL Kommentus Inköpscentrals upphandling av banktjänster. Avrop från detta avtal sker i form av förnyad konkurrensutsättning. Förutsättningarna är då att man inte får ändra i SKL Kommentus avtal, däremot har man



Totalt under den senaste tioårsperioden har drygt 250 bankkontor runtom i landet bommats igen av de tre största bankerna Swedbank, Nordea och SEB. Swedbank är klart sämst i klassen.

– Vi har enbart följt våra kunders digitalisering på samma sätt som andra branscher, säger Claes Warrén, presskontakt på Swedbank. (Expressen 29.feb. 2016)

möjlighet att lägga till egna krav som kan poängsättas (viktas). Ett par exempel. En kommun använde SKL Kommentus avtal men lade till en tjänst, nämligen att banken skulle hålla ett löneutbetalningsregister med personnummer. Denna tilläggstjänst viktades till 25%. Den förlorande banken ansökte om överprövning vilket avslogs av Förvaltningsrätten.

En annan kommun ställde bland annat bör-krav på lokal dagskasseservice och inlösen av utbetalningskort mot kontanter över disk. Dessa bör-krav poängsattes i utvärderingen.

Det förekommer då också att det görs så kallade partsöverlåtelser, vilket innebär att kommunen gör upphandlingen via SKL Kommentus ramavtal och sedan i samband med den förnyade konkurrensensättningen ställer krav på lokal närvaro. Swedbank kan, om samtliga parter är överens, göra en partsöverlåtelse så att en lokal sparbank tar hand om hela uppdraget (således inte som underleverantör till Swedbank).

Egna upphandlingar och tidig dialog

Till de stora fördelarna med egna upphandlingar (till viss skillnad från att använda SKL Kommentus) hör naturligtvis friheten att själv välja vilka banker man vill begära anbud från. Det är ett merarbete att göra egna upphandlingar men skulle man lyckas få en lokal bank som leverantör är också mycket vunnet för kommunen, för medborgarna och för det lokala näringslivet.

För att vässa marknaden och öka intresset för upphandlingen är tidig dialog med leverantörer ett bra alternativ. Detta innebär ju en ömsesidig dialog utan förpliktelser (innan man formar sin anbudsförfrågan) och kan även ge en bättre bild av marknaden, av tänkbara leverantörers framtidsplaner och utvecklingsmöjligheter. Det är också viktigt att de lokala bankerna får klart för sig att de är viktiga aktörer, sett ur samhällets synpunkt.

Under denna undersöknings gång har vi haft ett flertal personliga möten med banktjänstemän på olika nivåer och i olika kommuner och fick intressanta inblickar och en annan bild av hur de ser på framtiden och bankens respektive kommunens/kommunernas utvecklingsmöjligheter. I flera fall kunde ett intresse utläsas för etableringar på fler orter och man såg också ett uppdrag från kommunen som en kvalitetsstämpel på den egna verksamheten.

En skrift med goda exempel på hur man kan använda tidig dialog i upphandlingar kommer inom kort från Upphandlingsdialog Dalarna.

En ny etableringsmodell – lokalt finansiellt centrum

Nedanstående är hämtat ur rapporten **Inlandets och landsbygdens finansiella infrastruktur**¹¹.

Under projekttidens gång har det förts samtal om man i samband med en nyetablering av ett lokalt sparbankskontor skulle kunna bygga upp en typ av bred kompetensmiljö kring banken som kärnan i en nysatsning på kvalificerad i huvudsak finansiellt inriktad service. En möjlighet skulle då vara att inte bara härbärgera bankens personal och verksamhet i en lokal utan i samma byggnad kring ett torg eller öppen reception erbjuda finansiellt inriktade och andra naturligt kompletterande verksamheter plats i omedelbar närhet till bankfunktionen. Exempel på sådana komplementverksamheter skulle kunna vara:

- Fastighetsmäklare
- Bokförings- och revisionsfirmor
- Försäkringsbolag/mäklare
- Kommunalt näringslivs- och planeringskontor
- Destinationskontor för t.ex. besöksnäringarna samt exempelvis
- Kontorsutrymmen för vissa statliga myndigheter som Länsstyrelsen
- Arbetsrum för nya företag
- Fullständig teknisk utrustning som nya och små företag kan nyttja utan särskild kostnad
- Kaféavdelning för företagare och sparbankskunder

Syftet med en sådan lösning, som f.ö. diskuterats under hand med Länsstyrelserna i berörda län med påtagligt gillande, skulle främst vara att skapa en mer spännande arbetsmiljö, stimulera kontakter mellan ett antal funktioner som har ett tydligt samverkansbehov, underlätta rekrytering av medarbetare till respektive funktioner och främja en effektivare och mindre kostsam fastighetsförvaltning och skötsel av den platsbundna anläggningen. Det blir också sannolikt lättare att finna en plats och en fastighet att pla-

cera verksamheterna på. Med funktionerna ovan på plats får man samtidigt ett attraktivt företagscentrum med närhet till viktiga kommunala och kanske även statliga funktioner.

För kunderna skulle en samlokalisering betyda bättre tillgänglighet och säkert också en mer uthållig lokal service. Om man dessutom förser servicebyggnaden med ett kafé och öppet mötesrum, som bl.a. sparbankerna i Hedemora och Leksand inrett i sina byggnader, blir hela anläggningen en viktig social mötesplats för hela den omgivande bygden under en stor del av veckans arbetstimmar.

För en modell av detta slag talar även andra omständigheter. Fördelarna med att gå samman i en större lokal kan bli den lösning som staten har lättare att stödja ekonomiskt än traditionella servicemodeller. Att en bank kan bli den samlade och centrala kraften i en sådan lösning är kanske ett villkor för framgång för modellen. Tidigare har det ofta varit Af som erbjudits den samlade rollen samtidigt som Af aktivt gjort allt för att slippa ta på sig den rollen.

Eftersom förtroendet för bankväsendet reducerats relativt kraftigt i takt med nedläggningarna av kommersiella bankkontor i hela Inlandsregionen har företagare och kommunledare tydligt understrukt att det krävs nyetablering av fullvärdiga lokala sparbanker – d.v.s. fullt bemannade lokala enheter med öppettider hela veckan och minst fem timmar per dag. Man vill ha både företags- och privatrådgivare på de nyetablerade enheterna för att ge bra service åt företag och hushåll. För att lättare få god kännedom om den lokala miljön, dess invånare och entreprenörer önskar man att bankerna underlättar om möjligt permanent boende på respektive ort.

Vid intervjuer har det funnits en misstro mot lösningar som innebär en lokalbank med öppet under en till tre dagar, en bank som bara arbetar med internet, dator och telefon men inte är på plats eller lösningar med enbart inlåning av personal från andra enheter i respektive region. Den modellen har man redan prövat och sett dess nackdelar jämfört med en fast anställd personal som har möjlighet att integreras väl i bankens kundområde.

Sammanfattning:

lakttagelser och möjligheter, nu och inför framtiden

lakttagelser

- Våra intervjuer med kommunpolitiker, bankchefer/personal, kommunala ekonomischer och upphandlare visar entydigt att det finns ett stort behov av helhetslösningar för att skapa en fungerande finansiell infrastruktur i de mindre kommunerna både i Inlandsregionen och generellt på landsbygden. Med fungerande infrastruktur avses kommunens behov av egna banktjänster, behovet av en fungerande kontanthantering för medborgarna, turismen och det lokala näringslivet samt fungerande kreditmöjligheter för det lokala näringslivet baserat på lokal kunskap, lokal förankring och rimliga villkor.
- Forskning visar att en fungerande lokal banksektor är relativt sett viktigare på landsbygden än i städerna och att den har stor betydelse för det lokala näringslivets villkor och möjligheter.
- Bankmarknaden förändras snabbt – på 10 år har fler än 250 kontor stängts av tre av de stora affärsbankerna. Detta kommer att öppna för nya strategier för att lösa behovet av den lokala finansiella infrastrukturen. Det finns vissa lokalt orienterade banker som ser förändringarna och är villiga att satsa.
- Riksbankschefen öppnar upp för lagkrav på banker och handel att upprätthålla kontanthantering.
- Att använda SKL Kommentus bankavtal hindrar inte att man lägger till egna börkrav/mervärden i upphandlingen (exempelvis på lokal närvaro), eftersom avrop sker genom så kallad förnyad konkurrensutsättning. De egna kraven kan mätas genom viktning/poängsättning, där upphandlaren har långtgående möjligheter.
- Det finns ett starkt spänningsfält mellan den konstitutionella principen om kommunalt självstyre och det unionsrättsliga regelverket, vilket skapar osäkerhet och oklarheter om vad som gäller.
- Undantag i kommunallagen gör dock att begreppen "Marknadsmisslyckande" och "Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" öppnar upp för helt nya lösningar, eftersom dessa inte kommer i konflikt med EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Ett exempel på nya lösningar finns i avsnittet "En ny etableringsmodell – lokalt finansiellt centrum", sid 17.

I upphandlingar

- För den kommun som använder SKL Kommentus ramavtal – avrop sker genom förnyad konkurrensutsättning. Använd därför möjligheterna till egna börkrav/mervärden i upphandlingen (exempelvis på lokal närvaro, kontanthantering etc.). Börkrav är lämpligare än ska-krav för att minska risken att bli utan anbud. Hur kraven skall viktas är en fråga där lagen medger egna bedömningar (se exempel sidan 15-16).

- Egna upphandlingar av banktjänster är att rekommendera i de fall man har resurserna att genomföra dem. Använd även här bör-krav/mervärden hellre än ska-krav, för att minska risken för att bli utan anbud.
- Fundera över om ett driftsavtal kan vara en fördel, då avtalstiden kan vara längre.
- Bjud in olika banker till Tidig dialog innan förfrågningsunderlaget (upphandlingsdokumentet) formas. Tydliggör hur viktigt det är med lokal banknärvaro i kommunen och vilken betydelse det har - för medborgarna, för det lokala näringslivet och för hela kommunens och bygdens utveckling. Var också tydlig med att detta är en långsiktig strategisk fråga som kommer att vara ständigt återkommande. Betona dessutom att storbankernas ständiga nedläggning av lokalkontor kommer att skapa ett vakuum på marknaden som sannolikt kommer att fyllas av någon eller några nya aktörer med sannolikt smalare och kortsiktigare utbud av tjänster än vad en seriös lokal bank kan erbjuda. Frågan är av vem eller vilka?

I det (långsiktiga) politiska arbetet

- Stöd gärna kraven på långsiktigt hållbara helhetslösningar i landsbygdspolitiken i stället för punktlistor med önskemål.
- Diskutera även kompletterande statliga insatser på kreditmarknaden för att om möjligt mer effektivt lösa näringslivets men även hushållens totala lånebehov på landsbygden.
- Ta gärna ställning till Riksbankschefens initiativ på lagkrav på banker och handel att upprätthålla kontanthantering.
- Ta upp ett samarbete med andra kommuner, Länsstyrelsen m.fl. för att utarbeta planer utifrån de möjligheter som undantagen i kommunallagen medger utifrån begreppen "Marknadsmislyckande" och "Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse", där man alltså inte kommer i konflikt med EU:s konkurrens- och statsstödsregler.
- Hävda principen om kommunalt självstyre vid upphandling av banktjänster.

Noter

¹ **Inlandets och landsbygdens finansiella infrastruktur**

Projekt med syftet att analysera sparbankernas utvecklingsmöjligheter

Projektet finansierat på initiativ och med hjälp av fyra sparbanker: **Sparbanken Nord, Sidensjö Sparbank, Hälsinglands Sparbank** samt **Leksands Sparbank**

Medfinansiärer: **Region Jämtland/Härjedalen** samt **Länsstyrelsen i Dalarna**

Leksand i oktober 2017

Projektledare: Ronny Svensson

Bergslagsgruppen i Leksand

² **Närheten till kapitalet – glesbygdsbankerna har ett samhällsuppdrag!**

(<http://entreprenorskaforum.se/aktiviteter/genomforda-aktiviteter/narheten-till-kapitalet-glesbygdsbankerna-har-ett-samhallsuppdrag>)

³ Ibid

⁴ Dagens Nyheter 27.2.2018

⁵ Ibid

⁶ SOU 2015:24, **En kommunallag för framtiden** samt **Moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad** författad av professor Stig Montin

⁷ Ibid

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ **Moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad** av professor Stig Montin vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

¹¹ Se not 1