Bilaga 1

PM ny prismodell och prisstruktur MediCarrier AB

1. Inledning och bakgrund

1.1 MediCarrier har initierat förstudie för att undersöka hur MediCarrier kan skapa en tydligare och mer transparent affärsmodell och prisstruktur som möter kundernas behov, främjar hållbarhet och robusthet, samt skapar incitament för en effektivare varuförsörjning.

1.2 Denna rapport är en del av förstudien och syftar till att redogöra för inom vilka grundläggande principer och juridiska ramar MediCarrier kan utforma sin affärsmodell och prisstruktur.

1.3 De frågor som denna PM, enligt förstudiedirektivet, främst syftar till att besvara är följande:

- Vilka är MediCarriers kunder?
- Finns det några bestämmelser kring hur en prisstruktur ska vara utformad i offentliga bolag?
- Får vi tillämpa olika prisstrukturer på olika kunder?
- Får vi begränsa sortimentet för vissa kunder?
- Får vi tillämpa rabatter?
- Är det tillåtet med objektiva prisstrukturer som indirekt missgynnar vissa kunder?

1.4 MediCarrier består av två verksamhetsområden, sjukvårds- och förbrukningsvaror samt transporttjänster. I denna PM har fokus varit affärsområdet sjukvårds- och förbrukningsvaror och en avgränsning har skett mot affärsområdet transporttjänster. Avgränsning har också skett på så vis att den juridiska genomgången och analysen i viss mån är förenklad och en fullständig redogörelse för samtliga juridiska aspekter görs inte.

2. MediCarriers uppdrag och Region Stockholms riktlinjer och styrande principer

2.1 Ägarstruktur

2.1.1 MediCarrier AB ägs till 100% av Region Stockholms holdingbolag Landstingshuset i Stockholm AB, som i sin tur ägs till 100% av Region Stockholm (Regionen). MediCarrier är således ett offentligt bolag, ett så kallat kommunalt bolag som förutom reglerna i aktiebolagslagen även omfattas av kommunallagen. MediCarrier omfattas även av Region Stockholm styrande dokument och riktlinjer, i tillämpliga delar.

2.1.2 När en region överlämnar en uppgift eller angelägenhet till ett kommunalt bolag måste även det kommunala bolaget förhålla sig till de kommunalrättsliga principerna och utgångspunkterna. Till exempel ska det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet och de kommunala befogenheterna anges i bolagsordningen för bolaget. MediCarriers uppdrag framgår av bolagsordningen samt ägardirektiv (se nedan).

2.2 Kunder

2.2.1 MediCarriers kunder utgörs av så kallade egenägda verksamheter, dvs verksamheter och bolag som ägs av Regionen, samt privata verksamheter med avtal med Regionen. Privata verksamheter, eller andra offentliga verksamheter som organisatoriskt inte ingår i Region Stockholm, utan giltigt avtal med Regionen, får inte bli kund hos MediCarrier. Detta framgår av MediCarriers allmänna villkor punkt 1.2[1].

2.2.2 MediCarrier upphandlar inte sitt varusortiment på egen hand utan ska, enligt ägardirektiv (se nedan under punkten 2.4), avropa på ramavtal upphandlade av Serviceförvaltningen. Av upphandlingsdokumentationen som legat till grund för ramavtalen samt ramavtalen framgår att MediCarrier är avropande enhets ombud och avropande enhet är, förutom nämnder och bolag som organisatoriskt tillhör Region Stockholm, ”även privata vårdgivare som har vårdavtal med någon eller några av Region Stockholms nämnder eller bolag”. Det framgår även att ”sådana vårdgivares rätt att avropa varor från ramavtalet är dock begränsad till avrop av varor som är avsedda för användning inom vårduppdrag som vårdgivarna utför på uppdrag av någon eller några av Region Stockholms nämnder eller bolag”. [2]

2.2.3 Avtalet mellan den privata verksamheten och regionen ska vara tecknat med en enhet som tillhör Region Stockholm, oftast är Hälso- och sjukvårdsförvaltningen avtalspart. Av avtalet ska det tydligt framgå att den privata verksamheten helt eller delvis finansieras av regionen. I samband med kundansökan kontrollerar MediCarrier att det finns ett giltigt avtal, antingen genom kontroll i en databas eller genom kontakt med Hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

2.2.4 Om en privat varsamhet finansieras av offentliga medel genom avtal med Regionen är de således berättigade att bli kund hos MediCarrier och handla artiklar till den del av verksamheten som är offentligt finansierad. I MediCarriers allmänna villkor punkten 1.3. framgår att ”artiklarna som Kund köper från MediCarriers varusortiment får enbart användas i den del av Kundens verksamhet som omfattas av Vårdavtalet, för det fall Kunden även bedriver annan verksamhet.”

2.3 Bolagsordning

2.3.1 Bolagsordningen sätter, tillsammans med relevant lagstiftning, ramarna för ett aktiebolags verksamhet. I bolagsordningen finns de regler och förutsättningar som bolaget måste följa, bland annat fastställs verksamhetsföremålet, ändamålet med verksamheten samt fullmäktiges rätt att ta ställning i frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

2.3.2 Ändamålet med MediCarriers verksamhet beskrivs i §4:

[1] Kund är berättigad att köpa artiklar från MediCarriers varusortiment i enlighet med Villkoren under den tid som Kunden har ett giltigt vårdavtal tecknat med Region Stockholm som avtalspart (”**Vårdavtal**”). Vårdavtal kan omfatta även andra avtal med Region Stockholm, om MediCarrier anser att avtalet är att jämställa med Vårdavtal.

[2] Urklipp ur mall för anbudsinfordran från Region Stockholms Serviceförvaltning

”Bolagets syfte är att med iakttagande av den kommunala likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen samordna distributionen av sjukvårds- och andra artiklar för att uppnå ett optimalt resursutnyttjande för Stockholms läns landsting.”

2.3.3 Självkostnadsprincipen uttrycks i 2 kap. 6 § kommunallagen och innebär kortfattat att det inte är tillåtet att ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnader för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls. Hur självkostnaden ska beräknas redogörs för i avsnitt 3.1 nedan.

2.3.4 Likställighetsprincipen innebär att alla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika och framgår av 2 kap. 3 § kommunallagen: *”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.”* Likställighetsprincipen utvecklas nedan i avsnitt3.1.2.

2.4 Ägardirektiv

2.4.1 MediCarriers ägardirekt återfinns i Budget 2024 för Region Stockholm under avsnitt 6.2.8. Enligt ägardirektiven ska MediCarrier på affärsmässiga grunder avropa, lagerhålla, förpacka samt distribuera sjukvårds- och förbrukningsartiklar till verksamheter inom Region Stockholm.

2.4.2 MediCarriers ska enligt ägardirektiven även skapa mervärde för kunderna genom effektivt och kundanpassade logistik- och distributionstjänster samt genom kundanpassade leveranser.

2.4.3 MediCarrier ska även ansvara för ” Region Stockholms nämnders och bolags beredskapslager avseende kritisk skyddsutrustning och kritiska förbrukningsartiklar för hälso- och sjukvården.”

2.4.4 Enligt ägardirektiven för 2024 ska MediCarriers resultatkrav uppgå till 4,0 MSEK för 2024, vilket inkluderar en sänkning med anledning av högre pensionskostnader (exkluderat de högre pensionskostnaderna uppgår resultatkravet/avkastningskravet till 11 MSEK). Närmare kring principerna för bestämmandet av storleken på resultatkravet redogörs för nedan i punkt 2.5.

2.5 Region Stockholms riktlinjer för ekonomistyrning

2.5.1 I Region Stockholms riktlinjer för ekonomistyrning, dnr RS2023-0414, finns ett kapitel som handlar om intern handel och prissättning, kapitel 3.7. Grundprincipen enligt riktlinjerna är att varje vara och tjänst som används inom koncernen ska finansieras av den nämnd eller det bolag som använder den.

2.5.2 Riktlinjerna tydliggör även att det ska råda konkurrensneutralitet, dvs Region Stockholms egenägda verksamhet och upphandlade utförare ska behandlas ekonomiskt och verksamhetsmässigt likvärdigt.

2.5.3 Koncerninterna prisstrukturer ska bygga på självkostnadsprincipen och göras utifrån företagsekonomiska principer, omfatta direkta och indirekta kostnader samt beakta bland annat incitament för säljare och köpare att nå kostnadseffektivitet. Beräkning av självkostnader ska, enligt riktlinjerna, göras enligt så kallad aktivitetsbaserad kostnadskalkylering vars syfte är att identifiera kostnadsdrivare samt beräkna de direkta och indirekta kostnaderna.

2.5.4 I riktlinjerna står även hur resultatkravet ska beräknas. Resultatkravet ska beakta att MediCarrier ska hålla en konkurrensneutral prisstruktur och därför ska resultatkravet överensstämma med vad en motsvarande privat verksamhet har på samma marknad. Beslut ska fattas utifrån väl underbyggda, faktabaserade, ekonomiska underlag baserat på principen om resultatstyrning och beslutsfattaren ska vara väl informerad om beslutets konsekvenser på verksamheten och ekonomi. Vidare ska beslutsunderlaget vara strukturerat och transparant så att det går att spåra vilka antaganden som gjorts.

2.5.5 För att ge nämnder och bolag möjlighet till långsiktig planering ska de nämnder och bolag som berörs informeras skyndsamt om ett pris ändras.

3. Juridisk översikt och analys

3.1 Kommunallagen (2017:725) (KL)

3.1.1 I egenskap av offentligt ägt bolag lyder MediCarrier under kommunallagens regler om offentliga bolag. Till de principer som inverkar på kommunal försäljningsverksamhet räknas framför allt lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ägna sig åt uppgifter som annan ansvarar för, förbudet mot att driva spekulativ näringsverksamhet, självkostnadsprincipen och underskottsprincipen. Därutöver kan även likställighetsprincipen och statsstödsreglerna aktualiseras.

3.1.2 Regioner får enligt 2 kap 7§ KL bedriva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.

<u>Likställighetsprincipen</u>

3.1.3 Likställighetsprincipen ska iakttas vid beslut om eller debitering av taxa och avgifter och innebär att lika avgift ska utgå för lika prestation eller att kommunmedlemmar som befinner sig i motsvarande läge ska betala samma avgifter. En viktig avgränsning är att likställighetsprincipen tar sikte på kommunmedlemmar, dvs för att principen ska vara tillämplig krävs en koppling till kommunens (eller regionens) medlemmar.

3.1.4 En kommunmedlem är, enligt kommunallagen, ”den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget”. En juridisk person räknas således som kommunmedlem enbart om den äger fastighet inom regionen.

3.1.5 Mot bakgrund av ovanstående är det därför oklart hur den kommunala likställighetsprincipen ska tolkas och appliceras i MediCarriers verksamhet. Eftersom

juridiska personer inte omfattas av principen finns inget krav för MediCarrier att beakta principen i förhållande till MediCarriers kunder.

Statsstöd

3.1.6 Statsstödsreglerna tar sikte på när det offentliga stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, exempelvis reducerade offentliga avgifter till en specifik aktör. Stödet måste snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen om det finns risk att stödåtgärden förbättrar stödmottagarens konkurrens jämfört med andra företag som det konkurrerar med och det måste påverka handeln mellan EU:s medlemsländer.

3.1.7 För att det ska vara frågan om ett statsstöd får inte stödet vara försumbart. EU har tagit fram en särskild ”de-minimis-förordning som kortfattat säger att stöd som uppgår till högst 750 000 EUR under en treårsperiod är av så liten betydelse att det inte kan kvalificeras som statsstöd.

3.1.8 Mot bakgrund av ovanstående är det osannolikt att reglerna om statsstöd kan appliceras på MediCarrier, framför allt eftersom MediCarrier bedriver sin verksamhet på marknadsmässiga villkor i och med avkastningskravet (se ovan under punkt 2.5) som regionfullmäktige fastställt men även pga att det eventuella stödet till enskilda privata aktörer är försumbart och knappast påverkar handeln mellan EU:s medlemsländer.

Självkostnadsprincipen

3.1.9 Den kanske viktigaste principen i kommunallagen för MediCarrier att ta hänsyn till i valet av ny prismodell är självkostnadsprincipen vilket även framgår av bolagsordningen. Självkostnadsprincipen står föreskriven i 8 kap. 3 c § kommunallagen och stipulerar att en kommun (region) inte får ta ut högre avgifter för sina produkter och tjänster än vad det kostar att erbjuda desamma. Kortfattat innebär det att MediCarriers kunder ska bära sina egna kostnader och inte subventioneras eller betala för någonting som inte ingår i det som kunder köper.

3.1.10 Enligt förarbetena till kommunallagen ska ”samtliga direkta och indirekta kostnader som kan motiveras utifrån en affärsmässig drift samt en företagsekonomisk synvinkel” ingå i beräkningen av självkostnader. I beräkningen ska även verksamhetens eventuella andel av kommunens (regionens) centrala service- och administrationskostnader räknas med.

3.1.11 Med samtliga kostnader avses enligt förarbetena[3] alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till. Exempel på direkta kostnader är personal och personalomkostnader (pensionskostnader), material, tjänster, försäkringar med mera. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens andel av centrala service- och administrationskostnader ska även räknas med.

[3] Prop. 1993/94:188 s.85

3.1.12 Regionens avkastningskrav/resultatkrav ses normalt som ränta på investerat kapital, så kallad kalkylränta, och ska ingå i beräkningen. Annan vinst ska dock ej räknas med i självkostnadskalkylen.

3.1.13 I förarbetena nämns också att en självkostnadskalkyl ofta bygger på osäkra antagen och att det därför inte är realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter och att ett överuttag kan godtas så länge de inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten.

3.2 Konkurrenslagen (2008:579)

3.2.1 Konkurrenslagen (KL) har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. För att hantera konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet innehåller konkurrenslagen särskilda reglering för just offentlig säljverksamhet, de så kallade KOS-reglerna.

3.2.2 KOS-reglerna återfinns i KL 3 kap 27–32 §§ och innebär i korthet att en offentlig aktör kan vid vite förbjudas att bedriva en viss verksamhet eller använda ett visst förfarande i sin verksamhet om domstolen anser att förfarandet snedvrider eller hämmar konkurrensen. Förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt får inte förbjudas.

3.2.3 KOS-reglerna är svåra att tillämpa och hänsyn måste alltid tas till allmänna intressen och en avvägning måste göras. I förarbetena sägs att de konkurrensförsvagande effekterna även måste vara av ”någon betydelse” vilket borde innebära att mindre och underordnade förfaranden inte omfattas.

3.2.4 För MediCarriers del är sannolikt inte KOS-reglerna tillämpliga. Första frågan är om MediCarriers verksamhet ens är konkurrensbegränsande vilket är osäkert iom att det finns ett marknadsmässigt resultatkrav att ta med i självkostnadsberäkningen och än mindre sannolikt är det att effekterna är av ”någon betydelse”. Även om verksamheten kan anses ha konkurrensbegränsande karaktär bör varsamheten ändå vara tillåten eftersom den är motiverad utifrån allmänt intresse.

3.2.5 Konkurrenslagen påverkar därmed inte MediCarrier i valet och utformningen av ny prismodell, särskilt beaktat MediCarriers resultatkrav.

4. Svar på frågeställningarna

- Vilka är MediCarriers kunder?

MediCarriers kunder utgörs både av regionägda verksamheter samt privata verksamheter som enligt avtal eller överenskommelse finansieras, helt eller delvis, av Region Stockholm.

- Finns det några bestämmelser kring hur en prismodell ska vara utformad i offentliga bolag?

Enligt kommunallagen ska självkostnadsprincipen tillämpas. Självkostnadsprincipen tillåter affärsmässigt inslag i form av en prispost för avkastning (ränta) på eget kapital

(avkastnings/resultatkrav). Ett marknadsmässigt avkastningskrav är ett krav för att få sälja till privata vårdgivare

- Får vi tillämpa olika prisstrukturer på olika kunder?

Alla kunder ska behandlas lika och grundprincipen är att kunderna ska bära sina egna kostnader. Det innebär att priserna kommer att variera beroende på om kunder beställer via MediCarriers e-handel eller om hanteringen av beställningen kräver extra arbetsinsats. Priserna kommer även att variera beroende på om kunden köper hela eller brutna förpackningar osv. Strukturen och principen för prissättningen måste dock vara densamma oavsett kund. Allt som driver en kostnad ska tas i beaktande vid prisstrukturen.

- Får vi begränsa sortimentet för vissa kunder?

Detta är inte en fråga som till fullo besvaras inom ramen för denna PM. Här bör dock en djupare analys göras av Regionens ramavtal och avropsberättigade parter. Lagstiftningen ställer inga principiella hinder för att sortimentet begränsas.

- Får vi tillämpa rabatter?

Rabatter kan tillämpas om det är önskvärt och om det kan motiveras ur affärsmässig och företagsekonomisk synvinkel.

- Är det tillåtet med objektiva prisstrukturer som indirekt missgynnar vissa kunder?

Objektiva prisstrukturer är alltid tillåtna och bör vara utgångspunkten i kommunala bolag som omfattas av självkostnadsprincipen.

5. Slutsats och rekommendation

5.1 MediCarriers uppdrag är att på affärsmässiga villkor och beaktande av självkostnadsprincipen tillhandahålla tjänster till verksamheter inom Region Stockholm. Med enheter inom Region Stockholm räknas även privata verksamheter som har avtal med Regionen och vars verksamhet enligt avtalet finansieras, helt eller delvis, av Regionen.

5.2 MediCarrier tillämpar idag olika prismodeller och olika prislistor på olika kunder. Det finns vissa otydligheter kring hur priserna är beräknade vilket kan strida mot transparensprincipen, principen om konkurrensneutralitet samt självkostnadsprincipen.

5.3 Prissättning ska, enligt Regionens styrande principer, bygga på självkostnadsprincipen. Detta överensstämmer även med reglerna i kommunallagen. Enligt självkostnadsprincipen ska samtliga direkta och indirekta kostnader som kan motiveras utifrån en affärsmässig drift samt en företagsekonomisk synvinkel ingå i beräkningen av självkostnader. Beräkning av självkostnader ska, enligt regionens styrande principer, göras enligt en aktivitetsbaserad kostnadskalkylering vars syfte är att identifiera kostnadsdrivare samt beräkna de direkta och indirekta kostnaderna.

5.4 Det affärsmässiga inslaget i självkostnadsprincipen består i att prismodellen innehåller ett påslag för det av regionfullmäktige fastställda avkastningskravet. Avkastningskravet kan jämställas med kalkylränta, dvs ränta på investerat kapital. Denna PM innehåller ingen bedömning av nivån på det fastställda avkastningskravet utan förutsätter att avkastningskravet följer gällande regelverk.

5.5 Det är viktigt att kunderna bär sina egna kostnader samt att offentliga och privata verksamheter behandlas lika i fråga om prissättning (konkurrensneutralitet).

5.6 Framtagande av prisstruktur ska ske i samverkan med styrelsen och ägaren, samt bör involvera de regionägda kunderna.

5.7 Mot bakgrund av ovan rekommenderas, ur ett juridiskt perspektiv, en prisstruktur som är transparant (tydlig) och där det framgår vad som ingår i baspriset och vilka extratjänster som respektive beställare betalar för. Baspriset bör variera beroende verksamhet och köp/beställningsmönster. De verksamheter som beställer via MediCarriers e-handel bör även belastas med ett påslag för kostnaden för att tillhandahålla e-handelstjänsten. Kunder som beställer få artiklar och som exempelvis tvingar MediCarrier att bryta förpackningar bör kunna beläggas med extra avgift för merkostnaden det innebär. Prismodellen bör motsatsvis kunna erbjuda rabatter om det är önskvärt och om det kan motiveras ur affärsmässig och företagsekonomisk synvinkel.

5.8 En fråga som bör undersökas närmare är utformningen av upphandlingsunderlag och ramavtal för att tydliggöra och säkerställa att även privata vårdgivare har rätt att göra inköp via ramavtalet och i vilken omfattning.

Charlotta Edenvik, bolagsjurist MediCarrier AB