

2003-04-02

## **”Konkurrens och upphandling”**

*Anförande av Generaldirektör Claes Norgren  
vid Sveriges Offentliga Inköparens årsmöte i Malmö den 2 april*

Jag ska idag tala på temat konkurrens och upphandling. Detta tema är väl valt dels eftersom upphandling är en teknik som rätt utnyttjad säkerställer en effektiv konkurrens, dels eftersom upphandlingsmarknader också uppvisar en del avarter som kan motverka konkurrens. Jag tänker tala om detta men också bredda perspektivet ytterligare. Låt mig fokusera mina kommentarer på tre aktuella områden: kampen mot karteller, problemen på regelreformerade marknader och problem relaterade till samspelet mellan offentliga och privata marknader. Min ambition är att ge konkreta exempel på frågor som Konkurrensverket driver inom dessa områden.

Innan jag går in på dessa tre huvudområden låt mig först kommentera samspelet konkurrens, konkurrenstryck och ekonomisk utveckling.

### ***I. Sambandet konkurrens och ekonomisk utveckling***

Under de senaste decennierna har den svenska ekonomin gått igenom en rad förändringar och blivit alltmer integrerad med omvärlden. Detta är inte unikt för Sverige utan är en utveckling som är likartad i de flesta länder. Konkurrensutsättning, ökad frihandel och harmonisering av regler är ett genomgående tema. Bakom allt detta ser vi ambitionen att öka konkurrensen i syfte att öka välfärd och tillväxt. Frågan är hur kan vi vara så säkra på att detta är rätt väg?

Det finns starka belägg för att en fungerande konkurrens leder till en effektiv resursfördelning i samhället. Förändringstrycket främjar tillväxt och innovationer som gynnar samhälls-ekonomin, konsumenterna och skattebetalarna. Vi kan om vi studerar konkreta exempel som t.ex. utvecklingen i de forna öststaterna se konkreta bevis på hur bristande konkurrens lett till bristande konsumentmakt och välfärdsförluster.

Ser vi till den ekonomiska forskningen är den inriktad på att studera utvecklingen på marknader som inte är fullt perfekta utan karaktäriseras av imperfekt konkurrens och information. Teorier om marknadsmakt, baserade på företagens strategiska agerande visar på ett positivt samband mellan priser och företagskoncentration. Andra forskare anser att detta samband är mer komplext och är beroende av vilka marknader man studerar.

Den kanske viktigaste effekten för samhällsekonomin på sikt är konkurrensens påverkan på innovation och produktivitet. Ökad konkurrens leder till ökad innovation vilket leder till ökad produktivitet och tillväxt på sikt. Studier visar att en ökad marknadsmakt mätt som marknadsandel leder till minskad produktivitet. Omvänt så innebär ökad konkurrens genom ett ökat antal konkurrenter ökad produktivitetstillväxt.

En annan viktig länk är hur import och frihandel påverkar prisnivån. En ökad handel över gränserna öppnar marknaderna för nya leverantörer. En ökad import leder till ett mer varierat utbud som sätter press på priserna på inhemska marknader och produkter.

För att en ökad konkurrens ska leda till ökad välfärd krävs att medborgarna och konsumenterna i slutändan kan tillgodogöra sig vinsterna i form av ökad konsumtion. Konkurrens har inget värde i sig utan endast genom den ökade välfärd och konsumentnytta som kan uppnås.

Frågan är hur pass väl konkurrensen fungerar i detta avseende. Ett sätt att ta reda på detta är att studera hur de svenska priserna förhåller sig till priserna i jämförbara länder. I ett antal av Konkurrensverket utförda systematiska studier får vi vissa indikationer. Det visar sig att de svenska priserna ligger ca 20 procent över EU-snittet. När vi studerar bakomliggande förhållanden ser vi ett positivt samband mellan pris och koncentration. Försöker vi sedan mäta hur pass mycket av prisskillnaden som beror på sämre konkurrens bedömer vi att närmare hälften av prisskillnaden eller omkring 10 procentenheter, beror på en ej väl fungerande konkurrens. En klar indikation på att mer behöver göras!

Det finns således begränsningar för en fungerande konkurrens på många marknader i Sverige. En effektiv konkurrenspolitik som undanröjer hinder och förbättrar konkurrenstrycket kan pressa priser och förbättra utbudet av varor och tjänster. Frågan är då hur en ökad konkurrens påverkar inflationstakten.

Under 1990-talet hävdade vissa att ekonomin hade förändrats radikalt och att vi hade kommit in i en ny ekonomi med en utrotad inflation. Detta förklarades bl.a. av den växande globala handeln som skapade ett ökat konkurrenstryck som pressar ner inflationstakten. Nu har tidsandan i viss mån ändrats och när vi studerar vad forskning kan lära oss är sambandet mellan inflationstakt och konkurrens inte så enkelt.

Ser vi mer praktiskt på dessa frågor så är det väsentligt att etablerings- och handelshinder elimineras så att ett fritt tillträde till marknaderna kan säkras. Jag tänker här på sådant som möjligheten för nya aktiva konkurrenter att etablera sig inom dagligvaruhandeln och förekomsten av en aktiv importkonkurrens. Ser vi till dagens ekonomiska verklighet så är det långt ifrån självklart att detta kan ske smärtfritt. Det är exempel på frågor som Konkurrensverket aktivt arbetar med.

Vid sidan av att identifiera denna typ av hinder och verka för deras lösning är det Konkurrensverkets uppgift att följa upp hur företagen efterlever konkurrenslagen. Låt mig gå närmare in på denna lagtillämpning.

## ***II. Kampen mot karteller***

Konkurrensverket har i stämningsansökan till Stockholms Tingsrätt mot elva företag inom asfaltbelägningsbranschen yrkat på drygt 1,6 miljarder kronor i konkurrensskadeavgift. Den utredda kartellen inom asfaltbelägningsbranschen är den mest omfattande överträdelsen av konkurrenslagen som hittills utretts i Sverige. Företagen misstänks för att ha delat upp marknaden mellan sig och kommit överens om priser.

Asfaltkartellen visar på en affärskultur som inte kan tolereras. Det handlar om ytterligare ett exempel av mycket allvarliga lagöverträdelser, och det kräver att höga belopp döms ut i konkurrensskadeavgift. Det är viktigt att markera lagstiftarens intention att karteller inte ska löna sig. Det är alarmerande att företag på detta sätt är beredda att bryta mot lagen.

Konkurrensen och effektiviteten på marknaden begränsas. Ytterst är det skattebetalarna och de enskilda konsumenterna som drabbas av asfaltskartellen.

De höga avgifterna ligger helt i linje med hur den nya konkurrenslagstiftningen värderar allvarliga överträdelser och är i linje med internationell praxis. Det bör påpekas att även om det är höga belopp, ligger de ändå under de maximala avgiftsuttag som lagstiftningen möjliggör.

Överträdelserna av konkurrenslagen i asfaltshärvan har pågått åtminstone sedan 1993. De som drabbats av kartellbildningen inom asfaltsbeläggningensbranschen är staten, ett stort antal kommuner, liksom privata kunder. De har fått betala uppgjorda överpriser under de år som den misstänkta kartellen har verkat. Företrädare för de stora företagen i branschen har träffats vid hemliga möten. Där har överenskommit hur marknaden ska delas upp och vilket företag som ska lägga det lägsta anbudet. De har också kommit överens om priser.

Några företag har valt att samarbeta med Konkurrensverket genom att erkänna och medverka i utredningen. För detta ska de, enligt Konkurrensverket, få sänkt konkurrensskadeavgift. Ett företag, Markbyrån i Åtvidaberg, befrias helt från konkurrensskadeavgift. Det erkände först och har samarbetat genom att förse Konkurrensverket med betydelsefull information. Ingen talan väcks därför mot Markbyrån. Detta visar att det lönar sig att samarbeta med Konkurrensverket. Detta kommer vi även framöver att verka för.

Arbetet med att spåra karteller har således högsta prioritet på Konkurrensverket. Vi satsar stora resurser på att bekämpa karteller. Vid sidan av denna nu avslutade utredning är orderboken full med andra uppgifter. Bl.a. väntar vi nu med intresse på domen i bensinkartellen som ska komma i slutet på denna månad. Andra aktuella ärenden är kartellutredningar avseende samverkan mellan återförsäljare av Volvo och bilbärgningsföretag.

Den utredning som vi nu arbetar intensivt med är den misstänkta kartellen mellan Volvo-försäljare i Skåne och Blekinge. Konkurrensverket gjorde i slutet av förra året en s.k. gryningsråd och samlade en mängd information. Denna utvärderas nu, och en sak är klar - spåret har inte kallnat.

Det finns vissa kännetecken för marknader där det bildas karteller. Sådana är att det ofta handlar om:

- Oligopolmarknader
- Standardiserade produkter
- Stort branschsamarbete
- Liten importkonkurrens
- Höga inträdeshinder
- Upphandlingsmarknader

När det gäller upphandlingsmarknader och marknader där företagens tjänster enbart efterfrågas av stat och kommun finns en tendens att sådana marknader utvecklas mot hög marknadskoncentration. Det kan pekas på flera förhållanden som bidrar till detta. Ett sådant är att det finns ett begränsat antal beställare/kunder för leverantörerna av berörda tjänster jämfört med en "vanlig" konsumentmarknad. Varje upphandling och en förlorad entreprenad har i de flesta fall stor betydelse för det enskilda företaget. Det innebär att det bl.a. ställs krav på att

företaget har en stark finansiell ställning för att motverka effekterna av att en entreprenad förloras.

Det ligger därför i sakens natur att företag vidtar olika åtgärder för att hindra att det uppstår sådana effekter. En möjlighet för företaget kan vara att begränsa konkurrensen från andra aktörer genom företagsförvärv. En sådan strategi underlättas av att offentliga aktörers upphandlingar ofta innebär relativt stora åtaganden för företagen. Detta tillsammans med det ekonomiska risktagandet gör det svårt för små företag att växa.

Kampen mot karteller kräver inte bara en effektiv lagtillämpning från Konkurrensverket utan också att marknads aktörer noga överväger sin affärskultur och har insikt om de krav som Konkurrenslagen ställer. Detta är i hög grad ett gemensamt samhällligt intresse.

På samma sätt är det ett gemensamt intresse att uppdaga och lagföra överträdelser av Konkurrenslagen. **Jag vill därför uppmana er** att slå oss en signal om ni misstänker att leverantörer uppträder samordnat i rollen som anbudsgivare. Det kan även gälla misstankar om att leverantörerna delar upp marknaden genom att inte visa intresse för att samtidigt konkurrera om t.ex. en enskild kommuns beställning.

### ***III. Regelreformerade marknader***

Inte långt efter vårt arbete med karteller kommer uppgiften att hindra dominerande företag att missbruka sin ställning på marknaden. Vårt arbete med att beivra fall av sådant missbruk möter ofta problem relaterade till konsumentnära områden såsom inrikesflyget, el- och telemarknaden som öppnats för konkurrens under 1990-talet genom avreglering. Konkurrensverket föredrar dock ett annat ord: *regelreforming*. Med det vill vi betona att det inte är fråga om att göra en marknad regellös. Ofta krävs minst lika många regler, för att inte säga fler regler, efter att det införts konkurrens på ett tidigare monopolområde än vad som gällde innan.

Erfarenheterna visar att det kan vara svårt att få en väl fungerande konkurrens på marknader som tidigare varit legala monopol. En orsak är i många fall att den tidigare monopolaktören, i många fall ett statligt företag, fortfarande har en stark eller dominerande ställning. Det beror bl.a. på att företaget äger den nödvändiga infrastrukturen. Detta kan vara ett hinder för nya företagsetableringar.

Ett område som Konkurrensverket nyligen uppmärksammat är inrikesflyget. Efter en stämningsansökan dömde Marknadsdomstolen i enlighet med Konkurrensverkets yrkande och förbjöd SAS att på inrikeslinjer där det finns konkurrens utnyttja s.k. Eurobonusprogram. Motivet för detta är att en dominerande spelare som SAS på detta sätt låser in konsumenterna och begränsar konkurrensen. Den studie som vi presenterat i dagarna visar att dessa inlåsningskostnader är betydande och kan uppskattas till närmare 15 procent av priset.

Här vill jag också passa på uppmana företag och myndigheter att se över sin resepolicy. Visst kan det vara lockande med en bonus, men denna typ av erbjudande driver upp priserna.

Ett annat ämne som har kommit i fokus det senaste halvåret är elmarknaden. Här har vi sett höga priser under vintern. Marknadens funktion har ifrågasatts. Men de tillfälligt mycket höga prisnivåerna kan främst tillskrivas att vi haft ett extremt torrår. Även om det finns sådana

naturliga förklaringar är Konkurrensverket dock av den uppfattningen att det finns ett antal underliggande strukturproblem på elmarknaden. Jag tänker framför allt på den höga koncentrationsgraden i det svenska produktionsledet och det utbredda samägandet av produktionsresurser i kombination med en otillräcklig överföringskapacitet till våra grannländer.

På koncentrerade marknader är det viktigt att bevaka olika utflöden av marknadsmakt. Det är även viktigt med ett regelverk som uppmuntrar och stöder marknadsinträde av nya företag. Elproduktionen i Sverige är koncentrerad till ett fåtal aktörer som tillsammans besitter en avsevärd marknadsmakt. Det finns olika metoder att motverka marknadsmakt. Ett sätt man kan minska risken för utövande av marknadsmakt på elmarknaden är genom att se till att det finns en fungerande nordisk och helst nordeuropeisk elmarknad. På det sättet kommer det in fler producenter på marknaden.

En förutsättning för att en gemensam större elmarknad skall kunna fungera effektivt är att elen kan transporteras mellan länderna. I dag förekommer det relativt ofta kapacitetsbegränsningar i berörda överföringsförbindelser, främst till och från Norge. Det är också väsentligt att förbindelserna till Tyskland och Polen kan utnyttjas effektivt. En brist är att dessa kablar ägs respektive kontrolleras av Sydkraft och Vattenfall. Ett större utrymme för andra marknadsaktörer att kunna utnyttja kablarna skulle vitalisera marknaden och minska riskerna för marknadsmakt. Denna typ av strukturåtgärder skulle förbättra marknadens funktionssätt.

Man kan ställa sig frågan om konkurrenslagen är tillräckligt effektiv att hantera de speciella problem som uppstår på regelreformerade marknader. Detta speciellt när en dominerade aktör både utövar makt över infrastrukturen och verkar på en konkurrensutsatt marknad. För att hantera denna typ av problem de kommande åren har den så kallade e-komutredningen föreslagit en specialreglering på telemarknaden i syfte att bota bl.a. konkurrensproblem.

Problemställningen gäller dock inte enbart telekomsektorn. Jag tror att konkurrensen gynnas bäst med en generell konkurrenslagstiftning. Detta är att föredra framför en labyrint av särregleringar. Men det finns anledning att överväga om inte konkurrenslagen skulle behöva vässas. Jag har förhoppningar om att den utredning som regeringen har tillsatt kommer att lägga fram förslag i denna riktning.

#### ***IV. Samspelet mellan offentliga och privata marknader***

Statsmakternas uttalade ambition är att öka den konkurrensutsatta delen av ekonomin. En viktig del av verkets arbete är att ta fram underlag och föreslå åtgärder för att stödja en sådan utveckling. Konkurrensverket har gjort en bred kartläggning och ingående analys på området som redovisas i rapporten Vårda och skapa konkurrens – vad krävs för ökad konsumentnytta?

Den privata sektorn utgör närmare 70 procent av den svenska ekonomin och är närmast helt konkurrensutsatt. Verksamhet som drivs av statliga myndigheter, kommuner och landsting svarar för den resterande delen eller cirka en tredjedel och är konkurrensutsatt i liten utsträckning. För att öka inslaget av konkurrens i ekonomin förutsätts således i första hand ett ökat inslag av konkurrens i den offentliga sektorn.

En annan viktig fråga gäller hur statliga myndigheter, kommuner och landsting bedriver verksamhet som konkurrerar med privata företag. Utvecklingen har medfört konkurrensproblem som speglas i ett stort antal klagomål till Konkurrensverket och Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Främst har små företag drabbats. Erfarenheterna visar att det är svårt att komma till rätta med problemen med stöd av konkurrenslagen.

Inom regeringskansliet bereds nya regler som ska kunna tillämpas när offentliga aktörer snedvrider konkurrensen. Konkurrensverket har ställt sig bakom en sådan regeländring. Samtidigt har dock verket pekat på att förslaget bör förbättras.

Behovet av nya regler skulle dock vara betydligt mindre om kommuner och landsting alltid följde kommunallagens bestämmelser. Dessa innebär i princip att kommunala aktörer inte får agera på marknaden. I princip samma slutsatser gäller statliga myndigheter. Om statsmakternas handlingsprogram för myndigheterna fick ökat genomslag skulle konkurrensproblemen vara betydligt mindre. Konkurrensverkets förslag till åtgärder är sammanfattningsvis följande:

- Inför nya regler för konkurrens mellan offentliga och privata aktörer
- Se över handlingsprogrammet för statsförvaltningen
- Se över kommunallagen eller förtydliga reglerna på annat sätt

Konkurrensverket har kartlagt erfarenheterna av att offentlig verksamhet konkurrensutsätts. Kostnaderna för verksamheten har ofta kunnat reduceras med mellan 10 och 20 procent. Minst lika viktigt är att kvaliteten i verksamheten har kommit i fokus genom konkurrensutsättningen. Här visar utvärderingar att kvaliteten normalt inte blivit sämre med hänsyn till lagen om offentlig upphandling utan bättre i många fall. Detta får ses som en effekt av att den offentliga beställaren mer eller mindre tvingas att precisera verksamhetens kvalitet i anbuds- eller förfrågningsunderlaget.

Konkurrensverket bedömer att den verksamhet som drivs av statliga myndigheter, kommuner och landsting och som skulle kunna konkurrensutsättas utöver vad som redan skett omsätter grovt räknat 250 miljarder kronor. Beloppet motsvarar närmare hälften av omsättningen i den offentliga sektorn. Drygt 200 miljarder avser den kommunala sektorn medan resten eller närmare 50 miljarder gäller statsförvaltningen. Av det senare beloppet är en stor del myndigheternas kostnader för bl.a. IT-stöd, fastighets- och lokalservice, växel och tryckeriverksamhet som normalt kan konkurrensutsättas.

Det är dock inte meningsfullt att öppna nya områden för konkurrens om det inte finns regler för att vårda konkurrensen. De centrala regelverken är konkurrenslagen och lagen om offentlig upphandling. Ett gemensamt syfte för dessa lagar kan i vid bemärkelse sägas vara att låta aktörerna tävla på lika villkor och att konkurrensen mellan företagen ska utnyttjas för att ge förmånliga villkor för det allmänna och konsumenterna.

Inköpen som görs av stat och kommun omsätter betydande belopp eller ca 400 miljarder kronor per år enligt Upphandlingskommitténs beräkningar. Den offentliga upphandlingens stora betydelse för samhällsekonomin ställer särskilda krav på att upphandlingen bedrivs effektivt.

När jag tagit del av alla rapporter som rör brister vid offentlig upphandling blir jag bekymrad. I mitten av förra månaden presenterades en rapporten av Riksdagens Revisorer som visade på

ett exempel. Den här gången handlar det om Riksbankens bristande upphandlingsrutiner och som bl.a. medfört otydliga förfrågningsunderlag och direktupphandlingar.

Ett annat exempel återges i det senaste numret av tidningen Inköp och Logistik där inköpschefen i Höganäs kommun intervjuas. Hon pekar på att den centrala inköpsfunktionen i en kommun kan lägga ner mycket möda och resurser på upphandlingar. Problemet är dock att man ute i organisationen inte använder de centrala avtalen utan i stället gör egna inköp. Resultatet kan bli oförmånliga inköpsvillkor. Hon menar att detta gäller i de flesta kommuner. Här handlar det om svårigheterna att få ut informationen om avtalen i hela organisationen och att kommunens inköpsenhet ofta har otillräckliga resurser för att följa upp tillämpningen av avtalen.

Det bör framhållas att många statliga myndigheter, kommuner och landsting har en effektiv upphandlingsfunktion. Flera undersökningar visar dock att den offentliga upphandlingen väsentligt kan förbättras.

Statens åtgärder på upphandlingsområdet har sedan upphandlingslagen trädde i kraft den 1 januari 1994 till större delen gällt en satsning på information och rådgivning om upphandlingsreglerna. Utvecklingen talar för att denna satsning nu bör ges ökade resurser. En utökad information om upphandlingsreglerna och vikten av att myndigheterna satsar på en effektiv inköpsfunktion kan öka intresset av att förbättra upphandlingen.

Det finns stor insikt i offentlig sektor om att betydande besparingar kan göras med en effektiv upphandling. Det tycks dock vara svårt att till fullo bryta invanda beteenden och attityder på upphandlingsområdet. Bland annat bör man fråga sig hur man kan minska antalet direktupphandlingar som sannolikt har stor omfattning.

Offentliga aktörer går i ökad utsträckning samman och gör gemensamma inköp med stöd av ramavtal. Det finns ibland fördelar med inköpssamordning. Genom samordningen kan man pressa inköspriserna neråt. Här är det dock ofta fråga om mycket stora inköpsvolymerna som endast ett mindre antal företag har kapacitet att klara. Man får inte bortse från att flera sektorer i näringslivet utmärks av hög marknadskoncentration. Stora samordnade upphandlingar kan ytterligare begränsa konkurrensen eftersom endast de största företagen kan klara de stora åtaganden som aktualiseras.

Inköpssamordningen inom t.ex. statsförvaltningen utmärks av flera konkurrensproblem, vilket Konkurrensverket har framhållit i yttranden till regeringen. *För det första* kan pekas på de små företagens begränsade möjligheter att delta vid ramavtalsupphandlingar på grund av de stora inköpsvolymerna vid varje upphandling. *För det andra* preciseras oftast inte inköpsvolymerna i samband med att ramavtalet tecknas med leverantörerna. Det medför att företag kan avstå från att lämna anbud. Små företag har också svårare än stora företag att bygga upp en kapacitet för beställningar som kanske inte realiserar. *För det tredje* finns normalt ingen garanti för att den leverantör som lämnat det förmånligaste anbudet får sälja mest. Även detta förhållande kan medföra att företag avstår från att lämna anbud.

Konkurrensverket har mot denna bakgrund föreslagit ett antal åtgärder. Den första är att regeringen ger verket och Statskontoret i uppdrag att ta fram en plan för att konkurrensutsätta stödfunktioner såsom städning, fastighetsskötsel m.m. inom statsförvaltningen. Därutöver anser Konkurrensverket att det är angeläget att statsmakterna ökar satsningen på att öka kunskapen i offentlig sektor om upphandling och berörda regler. Undersökningar visar

nämligen att statens och kommunernas upphandling av varor och tjänster väsentligt kan förbättras till nytta för samhällsekonomin och konsumenterna. Vidare bör tillsynsmyndigheten på upphandlingsområdet ges rätt att föra talan om en marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av upphandlingsreglerna såsom direkt-upphandling.

---

Konkurrens är ett ord som ibland har en negativ klang. Samtidigt är det ett ord som beskriver de förutsättningar under vilka företagen måste verka för att konsumenterna ska få största nytta. Att detta inte är okomplicerat är uppenbart. Lika uppenbart är att förståelsen och kunskapen om konkurrensfrågorna ökat under senare år.