



Behovet av en konkurrenspolitisk strategi

Anförande vid länsstyrelsedagen den 23 november 2006 i Stockholm
Generaldirektör Claes Norgren

Det talade ordet gäller

Jag ska idag kommentera ett antal frågor rörande regleringar och den offentliga sektorn som är väsentliga för konkurrensen i Sverige. Dessa frågeställningar har tidigare uppmärksammats både i den inhemska debatten och av internationella utvärderingar av Sverige som t ex OECD har gjort. Jag ska dock här idag kommentera dessa frågor utifrån den rapport som presenterades vid SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle) konferens om det ekonomiska läget i måndags. Där presenterades en studie av McKinsey&Company om Sveriges ekonomiska välstånd. I denna konstaterades bland annat följande.

”Utgående från en svag startpunkt 1995 har Sverige tack vare stark produktivitet utveckling i näringslivet hejdat fallet i BNP per capita relativt omvärlden till följd av minskade regleringar som har skapat högre konkurrens och förutsättningar för ökad produktivitet i näringslivet. Produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn har dock sannolikt varit låg och Sverige har misslyckats med att skapa nya arbetstillfällen framförallt i näringslivets tjänstebranscher. (...) Trots den relativt bättre utvecklingen det senaste decenniet står Sveriges ekonomi inför en brytpunkt och Sverige måste därför vidta reformer omgående för att stärka den ekonomiska utvecklingen”.

Citatet aktualiserar frågor om hur vi kan stärka omvandlingstryck, innovation och produktivitet i den svenska ekonomin i syfte att öka välstånd och sysselsättning. Dessa frågor är väsentliga och rapporten illustrerar varför en konkurrenspolitisk strategi är viktig för att nå en rad politiska mål. Vägen dit är nämligen att söka

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Sveavägen 167
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se



uppnå väl fungerande marknader. Jag ska därför utveckla min syn på dessa frågor och tänker göra detta delvis som en kommentar till de frågeställningar som aktualiseras i den ovan nämnda rapporten.

Konkurrensverket utvecklade i sin rapport "Konkurrensen i Sverige 2005" sin syn på de frågor som globaliseringen och internationaliseringen reser. Vi konstaterade att svensk ekonomi är starkt påverkad av omvärlden sedan länge men att de senaste åren inneburit att marknadsintegrationen accelererat samtidigt som teknologin hjälper till att öka innovation och sudda ut landsgränser.

Resultatet av denna process är att betydelsen av nationsgränser tenderar att minska och att konkurrenstrycket därmed ökar. Detta är både en enorm möjlighet, men kan också upplevas som ett hot mot svensk ekonomi. Speciellt blir det ett hot om man inte anpassar sig till de nya förhållandena och säkerställer ett tillräckligt omvandlingstryck i ekonomin.

En annan intressant observation är att den ökande globaliseringen är parallell med en förändring i styrkebalansen mellan köpare och säljare. En starkt ökad köparmakt har påverkat ett flertal sektorer där producenterna tidigare haft en stark ställning. Det är inte längre möjligt att till sina ökade kostnader slå på en prismarginal och fakturera kunderna. Kunderna vänder sig då till andra leverantörer. Effekten av detta har blivit en prispress och fallande priser inom flera marknader som till exempel dagligvaror.

Vi var tidigare vana vid att svenska tillverkare krävde prisökningar till följd av ökade kostnader som handeln vidareförde. De gamla tidernas jordbruksförhandlingar pågick ända in på 1990-talet, och de har lyckligtvis förpassat till historieböckerna. Den tiden med centralt förhandlande om vilka priser vi ska betala i butikerna vill väl ingen ha tillbaka, men jag noterade ändå häromdagen att livsmedelsindustrin åter försökte motivera krav på höjda priser med motiv att deras kostnader ökat.

Priser ska inte regleras i slutna rum av de stora leverantörernas och butikskedjornas förlängda armar, utan på en fri marknad där konsumenterna har ett avgörande inflytande. Konsumenternas makt ska heller inte begränsas till priset; även utbudet på hyllorna, och kvaliteten på varorna, måste givetvis utgå från vad konsumenterna efterfrågar.

Den våg av regelreformer som tidigare påverkade svensk ekonomi har under senare tid avstannat. Förändringar i konkurrenstrycket har i allt väsentligt drivits på av externa orsaker. Detta är inte nog, och en sådan politik kan inte förbättra

Sveriges relativa ställning jämfört med omvärlden. Min slutsats är att det är dags att återuppta reformeringen av svensk ekonomi.

För detta ändamål är det viktigt att nu formulera en sammanhängande konkurrenspolitisk strategi. En sådan strategi bör formuleras som ett självständigt politikområde och löpande följas upp.

Vinsterna av en ökad konkurrens är lägre priser, bättre kvalitet och ett breddat utbud vilket leder till högre tillväxt dvs. bättre välfärd.

Vägen dit går via väl fungerande marknader som utsätts för ett omvandlingstryck och med låga inträdesbarriärer och ökat nyföretagande.

Jag ska i det följande diskutera några marknader där problem gör sig gällande och där en konkurrenspolitisk strategi skulle kunna bidra till en reformering och vitalisering.

Dagligvaruhandeln

Konkurrensverket har under ett antal år analyserat utvecklingen inom dagligvaruhandeln och speciellt gäller detta inom dagligvaruområdet. Vi har kunnat konstatera att stora prisskillnader rått mellan olika regioner i Sverige och mellan Sverige och jämförbara länder i vår närhet. Slutsatsen av denna analys har varit att konsumenterna har stora vinster att göra på ett förbättrat konkurrenstryck och att statsmakterna måste – på olika sätt – bidra till detta.

I McKinseys rapport konstateras följande vad gäller detaljhandeln.

”Den starka utvecklingen i detaljhandeln har ett flertal orsaker. För det första ändrades PBL.(...) Under 1990-talet blev det betydligt enklare att etablera sig i kommunerna speciellt för större stormarknader utanför stadskärnorna.(...) För det andra har produktivitetsoökningarna drivits på av ett skifte i detaljhandelns formatmix. Mer produktiva format som stormarknader och specialiserade kedjor har blivit vanligare på de mer lågproduktiva formernas bekostnad.(...) Den ökade produktiviteten har även kommit konsumenterna tillgodo genom att bidra till lägre priser.”

Denna analys stämmer väl överens med den analys, som Konkurrensverket har gjort. Det bör framhållas att även om förbättringar uppnåtts i form av prispress och viss nyetablering behöver mer göras. Regeringen bör därför klargöra tydligare i plan- och bygglagen att konsument- och konkurrensintresset måste tillvaratas. Detta återstår fortfarande att göra.



En annan sak att notera är att en medveten politik att öka konkurrensen ger faktiska och tydliga resultat. Stockholm hade tidigare en betydligt högre prisnivå än övriga landet. Genom att öppna upp för nyetableringar har nya köpcentra och nya butiker kunnat etableras vilket bidragit till att pressa priserna i regionen. Detta har bidragit till att minska prisskillnaderna mellan Stockholmsområdet och till exempel Göteborg.

Vid sidan av detta har Konkurrensverket i sin verksamhet följt upp hur dagligvaruhandeln samverkar kring priser. I granskningen av ICA-handlarnas prissamverkan kunde Konkurrensverket notera den mycket nära prissamverkan som ägde rum mellan de oberoende ICA-handlarna som kunde riskera att eliminera konkurrensen dem emellan. Efter verkets påtalan av dessa risker ändrade ICA formerna för sitt samarbete.

I dagligvaruhandeln, som i många andra branscher, finns ett nära samarbete mellan företag via branschorganisationer och genom insamlandet av aktuell prisinformation. Ett sådant samarbete behöver inte vara problematiskt. Men om det sker på en högt koncentrerad marknad, om informationsutbytet avser aktuella priser och produktvillkor samt om informationsutbytet sker mellan företag, och inte mellan företag och konsumenter, så finns uppenbara risker för negativa effekter på konkurrensen.

Därför genomför Konkurrensverket just nu en kartläggning av branschorganisationer i Sverige för att se hur de arbetar och i vilken mån de är involverade i informationsutbyte av detta slag.

Byggmarknaden

På samma sätt som dagligvaruhandeln är byggmarknaden en marknad som länge engagerat Konkurrensverket och där konkurrensproblem har gjort sig gällande. Inte minst den så kallade Asfaltkartellen, som för närvarande prövas i Stockholms Tingsrätt, är ett exempel på detta. Vid sidan av dessa konkreta missförhållanden finns strukturella problem som Konkurrensverket påtalat vid ett flertal tillfällen.

I McKinseys rapport konstateras följande:

”Byggindustrin är ett exempel på en industri som tyngts av långtgående produktmarknadsregleringar och vars utveckling varit svag.(...) En rigid Plan- och bygglag samt en byråkratisk detaljplaneringsprocess hindrar utvecklingen genom att försvåra omställningar när behoven förändras. Detaljerade byggnormer förhindrar möjligheterna till innovation.(...) Som en följd av detta har hela byggindustrin dessutom låg effektivitet. Detaljerade studier pekar på att uppemot 30 procent av kostnaden för ett bygge är direkt relaterad till ineffektivitet”.

Detta är en kritik som måste tas på djupaste allvar. Visserligen finns tecken på att byggindustrin själv är på väg att industrialiseras men regleringar av olika slag förhindrar konkurrensen på marknaden. Till detta kommer det faktum att byggindustrin kräver relativt stora investeringar vilket i sig utgör en inträdesbarriär.

Offentliga upphandlare kan själva göra mycket för att öka konkurrensen genom att underlätta för utländska företag att bjuda vid entreprenader. Upphandlarna har ett ansvar för att utforma förfrågningsunderlag på ett sådant sätt att fler företag har möjlighet att lägga anbud. Ett enkelt steg är att formulera förfrågningsunderlaget på engelska och att också tillåta att anbud ges in på engelska. Till detta kommer att staten kan ta viktiga steg genom att renodla till exempel Banverket och Vägverket så att de blir renodlade upphandlare och att deras egen produktionsverksamhet överläts till nya företag som skulle kunna ge en värdefull injektion av konkurrens i byggmarknaden.

Offentligt/privat

Den offentliga sektorn i Sverige är stor och jämfört med många andra länder sker en relativt stor andel av vår produktion i offentlig regi. För att säkra konsumentnytta och välbefinnande är det därför viktigt att konkurrensutsätta offentliga tjänster. I regeringens proposition om Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald från 1999/2000 framhölls att andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka.

Sedan dessa har vissa förbättringar i denna riktning skett, men det är enligt min mening klart att förändringstakten inte hållit jämna steg med de utmaningar vi står inför. I den analys som gjorts av McKinsey konstateras bland annat följande:

”Det finns anledning till att produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn är låg. För det första omgärdas den offentliga sektorn på liknande sätt som byggindustrin av starka produktmarknadsregleringar.(...) För det andra har man tidigare genomfört produktivitetstillväxten.(...) som visar på svag produktivitetstillväxt i den offentliga sektorn.(...) För det tredje är incitamenten och vanan att bedriva produktivetsarbete begränsad i stora delar av offentlig sektor.(...) Sammantaget innebär detta att det högst sannolikt finns en mycket stor produktivetspotential i offentlig sektor som skulle ge stora aggregerade effekter på samhällsekonomin”.

I en skrivelse till regeringen i oktober i år har Konkurrensverket föreslagit en rad åtgärder för att skapa bättre garanti för konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer, minska kostnaderna för den offentliga sektorns köp av varor

och tjänster samt effektivisera statsförvaltningen. Alla dessa åtgärder kan förväntas leda till en ökad produktivitet och konsumentnytta.

Låt mig gå igenom huvuddragen i denna skrivelse.

I dag tvivlar få på att en väl fungerande konkurrens leder till en effektiv resursfördelning, intern effektivitet hos de ekonomiska aktörerna och starka drivkrafter att föra vidare effektivitetsvinster i produktion och distribution.

Statliga myndigheter, kommuner och landsting bedriver i stor utsträckning uppdrags- eller näringsverksamhet i konkurrens med privata företag. Det har medfört konkurrensproblem, främst för små företag. Problemen, som framgår av ett stort antal klagomål till Konkurrensverket, kan bland annat härledas till att myndighetsuppgifter eller monopolverksamhet bedrivs tillsammans med konkurrensutsatt verksamhet.

Staten, kommunerna och de offentligt ägda bolagen köper tillsammans varor och tjänster för i storleksordningen 300 – 400 miljarder kronor per år. En rad statliga utredningar visar att den offentliga upphandlingen behöver effektiviseras.

Det har under lång tid bedrivits ett förändrings- och förnyelsearbete inom statsförvaltningen. Statliga aktörer har berörts av konkurrenslösningar främst genom att bland annat elmarknaden, tele- och postområdet samt vissa delar av järnvägstrafiken regelreformerats.

Erfarenheterna visar att införandet av konkurrens i kommunal verksamhet medfört lägre kostnader. Studier visar att det är vanligt med kostnadsbesparingar på 10 – 20 procent. Mycket talar för att dessa positiva effekter även kan uppnås med ett ökat inslag av konkurrens inom den statliga förvaltningen.

Den offentliga sektorn kommer att ställas inför ökade krav på strukturella och effektivitetshöjande åtgärder inte minst till följd av demografiska förändringar och knappa resurser. Det är vidare angeläget att komma till rätta med de konkurrensproblem som visat sig följa av konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket följande.

Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

- Genomför åtgärder i syfte att tillförsäkra att gällande lagar och riktlinjer följs och att överträdelser beivras.
- Förtydliga när myndigheter får bedriva konkurrensutsatt näringsverksamhet.
- Ställ krav på att offentliga aktörer särredovisar kostnader och intäkter för sådan näringsverksamhet och att dessa tas med i årsredovisningen.
- Inför en nationellt utformad reglering av subventioner av offentlig näringsverksamhet som kopplas till transparenslagen.
- Låt en offentlig aktör enbart få använda information som man upparbetat inom myndighetsfunktionen vid försäljning av varor och tjänster under förutsättning att informationen tillhandahålls konkurrerande aktörer på samma villkor som myndigheten.

Effektivisering av statsförvaltningen

- Utarbeta en handlingsplan med åtgärder i syfte att öka upphandlingen av tjänster som inte tillhör myndighetens kärnverksamhet, d v s främst stödfunktioner.
- Peka ut de funktioner och tjänster som kan upphandlas från externa aktörer i stället för att verksamheten drivs av myndigheter i egen regi och ange vilka förutsättningar som ska gälla vid sådan upphandling.
- Låt myndigheters köp av icke monopol-tjänster från annan myndighet föregås av en upphandling i konkurrens.
- Redovisa de sätt som bör användas för att myndigheterna ska initiera sådana upphandlingar.

Offentlig upphandling

- Öka satsningen på utbildning, information och tillsyn på området för offentlig upphandling.
- Ge tillsynsmyndigheten, för den offentliga upphandlingen, rätt att föra talan som dels gäller marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av LOU, dels gäller principiellt viktiga upphandlingsärenden för att skapa rättspraxis.
- Se över de centraliserade upphandlingarna inom statsförvaltningen.
- Ta fram regler för statliga myndigheters tillämpning av beställar- och utförarmodellen.

Problem på upphandlingsmarknader

Låt mig avsluta med att kommentera några av de mer specifika problem som kan uppstå på upphandlingsmarknader.

Effekterna av att dåligt fungerande upphandlingar kan bli mycket stora. Ett tydligt exempel på hur stora dessa kostnader är återspeglas i de uppskattningar, som Vägverket gjort om kostnaderna för den så kallade Asfaltkartellen. Vägverket, som självt är motpart till Konkurrensverket i det pågående målet, har självt beräknat att deras kostnader för asfaltbeläggningar har minskat med 25 – 30 procent sedan Konkurrensverket avslöjade kartellen. Det är således många miljoner av skattepengar som i stället skulle kunna ha gått till andra viktiga samhällsfunktioner.

Upphandling är i en ekonomi, som den svenska med en stor offentlig sektor, centralt både för att pressa kostnaderna för det offentliga och att skapa dynamik i ekonomin. Det finns effektivitetsvinster som både är statiska och dynamiska. Därför måste upphandlingsfrågorna ses i ett bredare konkurrenspolitiskt perspektiv och inte bara ur ett snävt statsfinansiellt sådant.

Problem på upphandlingsmarknader måste därför övervakas särskilt noga. Det innebär att övervakningen och tillsynen av upphandlingsmarknaderna måste stå på flera ben. För det första måste övervakningen av LOU skärpas och detta samtidigt som Konkurrensverket intensifierar sin tillämpning av konkurrenslagen på upphandlingsmarknader. Vad gäller den skärpta övervakningen av LOU har jag redan talat om detta så låt mig därför gå närmare in på hur Konkurrensverket ämnar intensifiera övervakningen av konkurrensreglerna inom upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har redan tidigare satsat på att informera kommuner och andra offentliga upphandlare om hur man kan känna igen beteenden som kan innebära att aktörer manipulerar upphandlingar. Verket har bistått enskilda kommuner och offentliga upphandlare och har diskuterat dessa frågor med Sveriges Kommuner och Landsting. Det är nu dags att ta ytterligare steg på denna väg.

Mot denna bakgrund kommer nu Konkurrensverket under det kommande året starta ett program för att nå ut till centrala offentliga upphandlare i Sverige. I detta arbete kommer vi att samråda med NOU. Vi kommer att göra besök på ett antal platser i Sverige för att möta ledande företrädare för kommuner och de som är direkt involverade i upphandlingsförfaranden. Vi vill på detta sätt nå de ansvariga i syfte att identifiera problem och få dem att oftare ta kontakt med Konkurrensverket när man misstänker att upphandlingar manipuleras och konkurrensreglerna kringgås.

I det sammanhanget kommer Konkurrensverket att också kontakta länsstyrelserna för att samla information och ytterligare bredda bilden av de problem som kan identifieras. Som ett led i detta kommer Konkurrensverket att med stöd av konkurrensförordningen att tillskriva Länsstyrelserna och begära information om vilka problem som kunnat iaktas i samband med upphandlingar i respektive län. Jag ser fram emot en fortsatt dialog med er i dessa frågor.

Tack för uppmärksamheten