



## **Upphandling i fokus – Vad kännetecknar en sund marknad?**

Anförande av generaldirektör Claes Norgren  
vid Vägverkets seminarium "Upphandling i Fokus" den 6 oktober 2003.

### **Det talade ordet gäller**

Låt mig för att besvara denna fråga göra det genom att dela upp frågeställningen i ett antal delfrågor.

- Den första och inledande frågan är naturligtvis vad som kännetecknar en sund marknad generellt.
- Därefter vill jag gå närmare in på anläggningsmarknaden och diskutera den från ett konkurrensperspektiv.
- Sedan kommer jag att peka på vad en osund marknad kostar samhället.

Avslutningsvis kommer jag att beröra vilka åtgärder som krävs för att skapa en sundare marknad.

#### **i. Hur ser en sund marknad ut?**

Den första frågan, "hur ser en sund marknad ut?", måste ta sin utgångspunkt i vad som är själva grundförutsättningarna för en effektiv marknad. På en sådan marknad råder en god konkurrens i termer av att det finns ett stort antal köpare och säljare av varor och tjänster.

Går man tillbaka till vad regering och riksdag utgick från när de formade dagens konkurrenslagstiftning kan man konstatera att konkurrensförhållandena förväntas spela en avgörande roll för dynamiken och tillväxten i Sveriges ekonomi, för företagens förmåga att långsiktigt hävda sig på internationella

marknader och för konsumenternas tillgång till ett stort och varierat utbud av varor och tjänster till pressade priser.

För att uppnå sådana förhållanden långsiktigt är det inte bara viktigt att öppna upp marknaderna för konkurrens. Man måste också värda marknaderna i termer av att skapa goda incitament för konkurrens på lång sikt. Viktiga inslag är här bl a följande.

- *Rimliga möjligheter till inträde.* Aktörer måste kunna komma in på marknaden och inte mötas av strukturella hinder. Exempel på sådana skulle kunna vara att branschföreningar skapar inträdeskostnader. Ett annat exempel skulle vara att staten genom regelverk och myndighetskrav försvåra nyetablering av och inträde på marknaden.
- *God information.* För att konsumenter /kunder ska kunna värdera olika alternativ är kostnaderna för informationshantering centralt. I den mån dessa kostnader för information drivits upp skapas svårigheter för en sund marknad.
- *Stabila och effektiva spelregler.* Den konkurrenslagstiftning och de regler för offentlig upphandling som finns i Sverige har utformats för att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens. Kostnaderna för avsteg från reglerna, dvs. kostnaderna för en ineffektiv konkurrens, får på längre sikt bäras av såväl konsumenter, producenter som av ekonomin i helhet. Men även andra lagar och regler än Konkurrenslagen är här av stor vikt.
- *Effektiva sanktionssystem.* Om ett företag gör avsteg från reglerna måste risken för upptäckt straff vara tillräckligt hög. Säg att företag kommer överens om att bilda en kartell i syfte att inte konkurrera vid en upphandling. Ett annat exempel är när en offentlig beställare inte väljer den leverantör som motsvarar de ställda kraven och som lämnat det förmånligaste anbudet. Här måste effektiva system att beivra sådana överträdelser finnas.
- En god *kultur* innebärande att värderingar hos företagen står i samklang med de som finns hos konsumenterna.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda skapas goda förutsättningar för en sund marknad. Omvänt, så riskerar brister härvidlag att öka osäkerheten och driva upp transaktionskostnader, vilket sänker effektiviteten i marknaderna.

**ii. Anläggningsmarknaden från ett konkurrensperspektiv**

Låt mig gå från det abstrakta till den mer konkreta frågeställningen hur anläggningsmarknaden fungerar utifrån mitt perspektiv – ett konkurrens-perspektiv?

Man kan börja med att konstatera att marknadskoncentrationen är hög. Detta gäller på såväl ballast-, betong- som asfaltmarknaderna. Ett fåtal stora företag har större delen av marknaderna och flera av dessa är vertikalt integrerade. De mindre entreprenörerna och uppstickare på t.ex. asfaltmarknaden är beroende av de större konkurrenterna för att få tillgång till de insatsvaror som behövs i produktionen.

De senaste tio åren har marknadskoncentrationen ökat genom förvärv på anläggningsmarknaden. Lågkonjunkturen inom byggsektorn under 1990-talet har sannolikt bidragit till denna utveckling. Jag vill här betona att få företag på en marknad inte nödvändigtvis innebär att konkurrenstrycket är svagt på denna marknad om inträdesbarriärerna är låga och den potentiella konkurrensen stark.

På anläggningsmarknaden finns emellertid stora inträdeshinder för företagen. De myndigheter som lämnar etableringstillstånd (miljöstillstånd) för t.ex. etablering av en bergtäkt är mycket restriktiva i sin bedömning och prövningen tar vanligtvis upp till två år, ibland ännu längre. Det är ett rimligt krav att miljöstörande verksamheter skall genomgå en prövning för att erhålla etableringstillstånd men samtidigt utgör alltid sådana tillstånd att bedriva näringsverksamhet i sig ett etableringshinder.

En etablering inom anläggningssektorn kräver också i flertalet fall stora investeringar i maskiner eller anläggningar. De höga inträdeskostnaderna ger de stora kapitalstarka aktörerna en konkurrensfördel gentemot potentiella nykomlingar vilket bidrar till att avskräcka nya företag från att etablera sig på dessa marknader.

Förutom inträdeskostnader finns det inom anläggningssektorn också ofta utträdeskostnader. Etablerade produktionsspecifika anläggningar kan ofta inte användas till annan produktion utan betydande ombyggnationer. Det förekommer också inom flera branscher att företagen på grund av miljöhänsyn drabbas av stora utträdeskostnader. Ett exempel på detta är kostnader förknippade med krav på att återställa miljön efter det att produktion lagts ned i t ex en bergkross.

Den vertikala integrationen inom anläggningssektorn är hög. En orsak till detta är att främst ballast, men även asfaltmassa och betong, utgör strategiskt mycket viktiga produkter som används som insatsvara i praktiskt taget alla bygg- och anläggningsentreprenader. De företag som behärskar ballastmarknaden har därför stora konkurrensfördelar på bygg- och entreprenadmarknaderna samt på marknaderna för tillverkning av asfalt och betong. På grund av insatsvarornas strategiska betydelse finns det mycket starka incitament för aktörerna på anläggningsmarknaden att integrera vertikalt.

Anläggningsmarknaden är vad man kallar mogen och produkterna är i stor utsträckning homogena. Företagen på marknaden har således begränsade möjligheter att profilera sig gentemot sina konkurrenter genom att introducera nya produkter som kan utgöra ett substitut till t.ex. asfalt eller betong. Det har också varit svårt för marknadens aktörer att genom produktutveckling få fram en produkt som på något avgörande sätt avviker från konkurrenternas produkter. Sammantaget medför detta att företagen på anläggningsmarknaden i hög grad får en likartad kostnadsbild och att marknadsförhållandena tenderar att bli stabila.

#### *Strukturella hinder*

Importkonkurrensen är begränsad i hela byggsektorn. Arbetet med att införliva EU:s byggproduktdirektiv, som ska eliminera handelshinder mellan EU-länderna – t.ex. nationella standarder – går mycket långsamt. En anledning till detta tycks vara att expertgrupperna består av branschföreträdare med begränsade incitament att utarbeta internationella standarder, då de nationella standarderna normalt gynnar de inhemska aktörerna i respektive land.

I ljuset av den långsamma utvecklingen på europeisk nivå välkomnar jag det samarbete som nyligen har initierats inom ramen för det svenska ordförandeskapet i Nordiska Ministerrådet. Det är ett samarbete mellan de nordiska och de baltiska länderna samt Polen, som syftar till att öka utbytet på just byggområdet. Inom ramen för samarbetet ska man utreda om de nationella regelverken uppfattas som ett reellt hinder för ett ökat handelsutbyte, kartlägga hinder för arbetskraftens rörlighet över nationsgränserna och föreslå former för hur länderna gemensamt kan utveckla kunskapen om vad ett ökat utbyte betyder för konkurrensen.

#### *Konkurrensbegränsande beteenden*

Anläggningsföretagens kunder utgörs till stor del av offentlig verksamhet: stat och kommuner. Inslaget av upphandling i anläggningsmarknaden är dessutom högt. Vi kan se en tendens att upphandlingsmarknader i den offentliga sektorn utvecklas mot hög marknadskoncentration. 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 i sakens natur att företag vidtar olika åtgärder för att hindra att det uppstår sådana effekter. Ett sätt för företagen är att bilda karteller. En annan möjlighet är 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. Dessutom är aktiviteten beroende av politiska beslut, vilket gör att efterfrågan tenderar att bli ryckig. Detta ställer särskilda krav på företagens planering av verksamheten.

Sammanfattningsvis uppvisar anläggningsmarknaden nästan samtliga egenskaper som man brukar anse underlättar konkurrensbegränsande marknadsbeteenden. Många andra branscher i Sverige och många marknader i byggsektorn ser ut så. Konkurrensverket har också identifierat flera allvarliga överträdelser av konkurrenslagen på byggområdet. Jag ska peka på tre fall som har koppling till upphandling och anbudsgivning. I dessa fall, där tingsrätten i två av fallen inte ännu fattat något beslut, tog verket initiativ till en s.k. gryningsråd mot företagen för att säkra bevis.

I det *första fallet* fick Konkurrensverket information om att företag troligen hade bildat en kartell för att sätta konkurrensen ur spel bl.a. vid kommuners upphandlingar av vattenledningar av plast, s.k. tryckvattenrör. Verkets utredning visade att överträdelsena främst gällde att företagen kom överens om priser och rabatter och hur uppdraget skulle fördelas mellan företagen. Konkurrensverket stämde de tre berörda företagen vid Stockholms tingsrätt och yrkade att företagen skulle betala konkurrensskadeavgift. Tingsrättens dom som kom tidigare i år innebar att företagen fick betala en avgift på sammanlagt 10,6 miljoner kronor. Ett företag överklagade domen till Marknadsdomstolen som dock fastställde tingsrättens dom (MD 2003:2).

Det *andra fallet* rör asfaltbelägningsbranschen, som ni känner väl till. Ett 10-tal företag har enligt Konkurrensverket kommit överens om priser och hur uppdrag skulle fördelas mellan företagen vid såväl Vägverkets, kommuners som privata aktörers upphandlingar av asfaltbelägningsentreprenader. Kartellen omfattade även försäljning av asfaltmassa. De aktörer som enligt Konkurrensverket ingick i kartellen var bl.a. ledande bygg- och anläggningsföretag samt produktionsenheter inom Vägverket. Samarbetet misstänks ha pågått åtminstone sedan 1993. Företagen har träffats vid hemliga möten där man har kommit överens om hur marknaden ska delas upp och vilket företag som ska lägga det lägsta anbudet.



Konkurrensverkets stämningsansökan gavs in till Stockholms tingsrätt i mars i år. Verket yrkade att de inblandande företagen ska betala en konkurrensskadeavgift på sammanlagt ca 1,6 miljarder kronor. De höga avgifterna överensstämmer med internationell praxis. Några företag har valt att samarbeta med Konkurrensverket genom att erkänna och medverka i utredningen. För detta ska de, enligt verket, få sänkt konkurrensskadeavgift. Ett företag, som erkände först och gav Konkurrensverket betydelsefull information, har befriats helt från konkurrensskadeavgift. (Dnr 341/2003)

Det *tredje fallet* gäller ventilationsentreprenader. Konkurrensverket lämnade under sommaren in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt och yrkade att två ventilationsföretag ska betala en konkurrensskadeavgift på sammanlagt närmare 24 miljoner kronor. Enligt verkets mening hade företagen kommit överens om priser och delat upp marknaden mellan sig vid ett antal upphandlingar. (Dnr 635/2003)

Konkurrensverket har också gjort en s.k. gryningsråd hos företag som är verksamma på bitumenmarknaden. Denna utredning pågår fortfarande inom verket. (Dnr 547/2003).

### *Beställarnas roll*

På en upphandlingsmarknad har beställaren en strategisk roll. Effektiva beställare har god kunskap om de produkter man beställer, och kan uttrycka sina förväntningar i förfrågningsunderlaget och bedöma kvaliteten på inkomna anbud. Effektiva beställare har god kunskap om marknaderna och olika upphandlingsformer, och kan beakta möjligheterna att utveckla en fungerande konkurrens vid upphandlingen och undvika ett agerande som begränsar konkurrensen. Det senare kan handla om att utforma anbuds- eller förfrågningsunderlaget så att flera företag och inte enbart de största eller ett fåtal företag i branschen har möjlighet att bli leverantör.

Det är svårt för mig att bedöma hur effektiva beställarna på anläggningsmarknaden är, men det faktum att mer än en tredjedel av landets kommuner har haft samma entreprenör för asfaltsbeläggning i tio år eller längre talar för att det finns utrymme för förbättringar även här.

Det finns också exempel på kommunala bolag i byggbranschen som verkar tro att det blir billigare att anlita samma byggbolag gång på gång utan upphandlingsförfarande än att följa lagen om offentlig upphandling och ge alla leverantörer samma möjlighet att lämna anbud.

Generellt sett är min bild att mycket återstår tills man kan tala om en allmänt sett effektiv offentlig upphandling. Våra offentliga revisionsorgan har ofta haft skäl att kritisera enskilda myndigheters upphandlingsrutiner. En dystert bild ges också av Svenska Kommunförbundets hemsida för konkurrensfrågor och facktidningar på upphandlingsområdet.

De forskningsprojekt som nu bedrivs inom ramen för Väg och Transportforskningsinstitutets (VTI) program "Konkurrensutsättning och upphandling inom transportområdet" är på många sätt välkomna. De projekt som exempelvis gäller upphandlingsmarknader och funktionsentreprenader kan bidra till att upphandlingen utvecklas. Här tänker jag särskilt på att beställaren kan få en ökad garanti för att beställd produkt svarar mot önskad kvalitet.

### **iii. Kostnaden för en osund marknad**

Så kommer vi till frågan: vad är kostnaden för en osund marknad?

Konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag om pris eller uppdelning av marknader syftar till att uppnå högre priser och större vinster för företagen. Företagen får maximal gemensam vinst om de kan agera som ett monopol. Den samhällsekonomiska kostnaden för ett sådant marknadsbeteende är att det produceras och konsumeras mindre än vad som är önskvärt. Därutöver leder marknadsbeteendet till högre priser för konsumenterna. Denna effekt är en inkomstöverföringseffekt: pengarna går från konsumenterna till producenterna.

Att priserna har varit onödigt höga inom anläggningssektorn kan vi nog sluta oss till. Vägverket har nyligen meddelat att priset på asfaltbeläggningsentreprenader har sjunkit kraftigt sedan kartellen avslöjades år 2001. Prissänkningar i vissa fall (Mälardalen) på uppemot 30 procent har noterats och det allmänna och skattebetalarna har redan tjänat hundratals miljoner kronor – pengar som förmodligen tidigare hamnade i företagens plånböcker. Detta ger en vink om den extra kostnad som det allmänna och skattebetalarna har fått betala under alla de år som asfaltkartellen varit i gång.

Det finns särskilda risker när varor och tjänster upphandlas av offentliga aktörer. Priskänsligheten kan vara lägre än i andra sektorer, eftersom de uppdrag som man har fått av statsmakterna måste fullgöras även om kostnaden för att göra det har höjts. Det är inget alternativ för en upphandlande enhet att skjuta upp t.ex. underhållet av vägar till efterföljande år i hopp om att priserna på asfaltmassa då ska ha sjunkit. I den offentliga sektorn, där en sparad krona snarare leder till minskade anslag än ökad vinst, finns det vidare en risk för att kostnadsmotståndet är lägre än i näringslivet i övrigt. Denna risk förvärras om hypotesen om att man är försiktigare med sina egna pengar än andras stämmer.

Om man dessutom inte följer de lagar och regler som finns för upphandling riskerar man att få betala för mycket för produkter och tjänster som man egentligen inte vill ha, vilket leder till att resurser trängs undan för samhällsekonomiskt mer önskvärda åtgärder.

**iv. Vad krävs för att nå sundare marknadsförhållanden?**

Om det nu finns konkurrensproblem som leder till kostnader, vad kan då göras för att nå sundare marknadsförhållanden.

Insikten om att det krävs *effektiva regler* för att värda konkurrensen har ökat under senare år. Det är dock långt ifrån enbart nya regler som behövs för att allmänt förbättra den offentliga upphandlingen till nytta för samhällsekonomin och konsumenterna, även om det allmänna har en viktig uppgift när det gäller att ange långsiktiga och stabila spelregler för företagen på marknaden. Än viktigare är att tillämpa de regler som redan finns.

Konkurrensverket kommer att dra sitt strå till stacken framför allt genom att fortsätta *spåra och beivra* överträdelser av konkurrenslagen. I detta sammanhang vill jag passa på att uppmuntra er att kontakta Konkurrensverket 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 en beställning. Det kan vara viktigt att offentliga beställare regelbundet informerar varandra om hur olika leverantörer agerar, i vilken utsträckning anbuden skiljer sig från varandra eller när leverantörer helt enkelt avstår från att lämna anbud.

Men det är *inte bara myndigheterna* som måste agera. I upphandlingssituationer har beställarna stort ansvar och något av en nyckelroll. En ökad insikt och aktivitet hos beställarna kan därför vara ett effektivt sätt att förbättra marknadens funktionssätt. Erfarenhetsutbyte mellan beställare på en marknad kan ge värdefull kunskap, men det är viktigt att man inte likriktar marknaden och därigenom hämmar utvecklingen av en effektiv konkurrens.

För att kompetenshöjningen på köparsidan ska ge maximal utväxling är det av betydelse att även övriga aktörer på marknaden utvecklas, vilket bör kunna säkerställas genom att man tävlar mot varandra om kundernas gunst – inte genom att samverka med varandra.

Beställarsidan bör också undvika att göra sig beroende av utförarsidan i utvecklingen. Erfarenheter från byggsektorn visar att det annars finns risk för att beställarna förlorar sin självständighet och fastnar i lösningar som tenderar att passa de större och redan etablerade företagen på marknaden. Att snegla på hur

utförarsidan arbetar med att minska kostnader och förbättra kvaliteten kan naturligtvis ge nyttiga impulser, men då är det viktigt att komma ihåg att små och medelstora företag kan ha väl så goda idéer som stora.

---

Låt mig summera upp på följande sätt. På en sund marknad råder god konkurrens. Dessutom kännetecknas den av möjlighet till nyetablering, god information samt av effektiva regler och sanktionssystem vid överträdelser av regelverket.

Jämför vi detta ideal med anläggningsmarknaden kan följande observationer göras. In- och utträdeskostnaderna är höga samtidigt som strukturella hinder för konkurrens finns. Marknaden har drabbats av ett antal kartellbildningar och andra problem. Kostnaden för dessa imperfektioner är hög. Inte bara i termer av inkomstöverföring från konsument till producent utan också i termer av minskad volym och ökade transaktionskostnader.

Det finns anledning att åtgärda detta. Konkurrensverket kommer här att aktivt tillämpa Konkurrenslagen. Men vi behöver draghjälp. Aktiva beställare kan här bidra genom att ställa krav och ta ett aktivt ansvar för sin egen och marknadens utveckling.