

Det talade ordet gäller

Anförande av generaldirektör Claes Norgren onsdagen den 28 september 2005 vid Konkurrensrådet i Västra Götaland, Göteborg.

Vinster med upphandling i konkurrens

Tack för möjligheten att få komma hit. Jag tänker idag tala om temat vad man vinner på upphandling i konkurrens. Men ämnet väcker vidare associationer. Inte minst genom det speciella perspektiv som utblicken mot de globala marknaderna ger. När man står på Skeppsbrokajen och blickar ut mot hamnen är det tydligt att Göteborg kan ses som ett fönster inte bara mot havet utan också mot de globala marknaderna. Strax bortom Älvsborgsbron ligger den nya containerhamnen. Genom sitt strategiska läge och genom de investeringar som har gjorts i infrastruktur är Göteborg Nordens största hamn. Inom en radie av 30 mil finns 50 procent av Skandinaviens industrikapitet.

Jag ska börja med att anlägga ett bredare perspektiv för att sedan närma mig mer konkreta, och för upphandlare mer praktiskt närliggande, frågor.

I. Konkurrensen i Sverige

Under stora delar av 1900-talet rådde en relativt hög inflationstakt i Sverige. Under de senaste tio åren har dock inflationen avtagit. Trots det har vi kunnat konstatera att den svenska prisnivån fortsatt att vara hög i jämförelse med andra länder. En del av denna högre prisnivå beror på bristande konkurrens.

När vi nu studerar prisutvecklingen kan vi konstatera att prisökningstakten avtar ytterligare och att räntorna etablerat sig på en extremt låg nivå. Prisökningstakten på tolv månadersbasis uppgår nu till 0,6 procent. Frågan är om denna låga prisökningstakt är en tillfällig förändring eller om denna företeelse är någonting nytt som återspeglar förändringar i konkurrenstrycket i den svenska ekonomin.

Jag tror att svaret på frågan är att Sverige befinner sig i en förändringsperiod, bland annat som en följd av ett ökat internationellt konkurrenstryck, och att det påverkar företagets prissättning. Förhållandet visar sig i en förändrad maktbalans mellan kunder och leverantörer. Låt mig illustrera med några konkreta exempel.

Under de senaste åren har vi kunnat konstatera en ökad prispress på dagligvaror. Stora livsmedelskedjor lanserar som en del i detta egna märkesvaror. De egna märkena utgör en central del i en strategi att pressa matpriserna. Resultatet innebär att makten förskjuts från leverantörer till inköpare och konsumenterna får därmed tillgång till billigare varor.

Ett annat exempel är att ett av landets största byggbolag, NCC, tar initiativ till egen import av byggmaterial. Bolaget har självt reagerat på att byggprodukter och byggtjänster har ökat mer än tre gånger i pris jämfört med inflationen och har därför beslutat sig för att öka inköpen av byggmaterial från utlandet.

Ett tredje exempel är att Autoliv under våren annonserade att man önskade pressa priserna genom att skärpa kraven på sina leverantörer. Kommande säsong planerar man att köpa in produkter till sin produktion till lägre priser än tidigare.

Exemplen visar på ett konkret sätt att strategiska förändringar sker i företagens beteende. Förändringarna hör samman med ökade möjligheter att handla över gränserna, vad vi ibland kallar för globalisering. Bilden är naturligtvis mer komplex än så men jag tror att vi är inne i en intressant fas av ökad handel, utvecklad teknologi och förändrad arbetsfördelning som kommer att påverka konkurrenstrycket och priserna för svenska konsumenter.

Drivkrafterna bakom förändringen

För att lite mer specifikt beskriva vad jag tror sker skulle jag vilja dela upp den här utvecklingen i tre komponenter.

Den första komponenten består i att vi har fått en varaktig nedgång i den svenska inflationstakten till omkring två procent. Naturligtvis innebär nedgången en dramatisk förändring i hur företagen prissätter sina varor. Kring den genomsnittliga inflationstakten kommer det alltid att finnas en variation. I en del branscher kommer priserna att sjunka medan priserna i andra kommer att ligga över den genomsnittliga prisökningstakten. För de branscher som ligger under den genomsnittliga låga prisökningstakten ställs stora krav på att effektivisera produktionen. Dessa branscher måste söka billigare leverantörer, pressa distributionskostnaderna eller på annat sätt pressa sina omkostnader.

Den andra komponenten består i att vi har fått vidgade marknader genom minskade hinder för internationell handel. Nya marknader ger möjligheter att upphandla varor och tjänster billigare, vilket gör det möjligt att pressa priserna ytterligare. Vi kan se att företag förlägger traditionell varuproduktion till länder där arbetskraft och råvaror är billiga. Samtidigt finns goda skäl att på hemmamarknaden behålla och utveckla en produktion med ett relativt högt tjänsteinnehåll. Sammantaget hänger större marknader samman med att konsumenterna får tillgång till flera produkter och att dessa produkter kan tillverkas mer effektivt.

Den tredje och kanske viktigaste komponenten består i vad man skulle kunna kalla för en växande konkurrenskultur. Den enskilt viktigaste faktorn för att ta tillvara vinsterna av konkurrens är att köparna – alltifrån professionella inköpare till enskilda konsumenter – använder sin köparmakt till att få högre kvalitet, lägre priser, större urval eller vad det nu är man efterfrågar. En bidragande orsak till att konkurrens klimatet tidigare varit svagt i Sverige har varit att företagen har kunnat skicka vidare kostnader för ineffektivitet till nästa led i värdekedjan, ända ner till slutkunderna som har fått betala hela notan. Vad vi nu ser är att köparna inte längre accepterar att stå för sådana extrakostnader, utan istället aktivt väljer de leverantörer som ger dem mest valuta för pengarna. Den grundläggande fördelen med marknadsekonomin är att den lägger makten hos köparna. Ökad handel och lägre inflation ger köparna bättre medel att utnyttja sin makt. Vi ser nu också att allt ifrån stora inköpare till enskilda konsumenter blir bättre på att använda sin makt.

Det är viktigt att notera att den förändrade konkurrenssituationen i Sverige inte är en engångsföreteelse. På längre sikt kommer vi att se ett förstärkt konkurrens klimat i Sverige. Lägre handelshinder leder till en hårdare konkurrens genom att utländska konkurrenter pressar de inhemska marginalerna och därmed priserna nedåt. Samtidigt sänker det hårdare konkurrens klimatet också kostnaderna i produktionen genom att företagen tvingas anstränga sig hårdare och effektivisera sin produktion. Konkurrens är en dynamisk process. Varje företag som verkar på en konkurrensmarknad måste hela tiden hushålla med sina resurser för att erbjuda bättre produkter till lägre priser. Genom att öka konkurrensstrycket skruvar man upp kraven på företagen att ständigt förbättras. De stora vinnarna i en sådan process är kunderna.

Konkurrensstryck och prisskillnader

Hur påverkar då dessa drivkrafter priserna? Till en början är det tydligt att alla sektorer inte kommer att påverkas på samma sätt. Genomslaget beror bl.a. på i vilken grad olika branscher är öppna för konkurrens, vilket i sin tur bestäms av

vilka inträdeshinder som kan finnas. Bland annat i form av investeringar för att få tillträde, olika typer av offentliga regleringar och konsumenternas preferenser.

Även i relativt starkt koncentrerade marknader med hög grad av inköpsamverkan som dagligvaruhandeln kan vi konstatera hur företagens strategiska beteende påverkas av de drivkrafter jag nyss nämnt. De vidgade marknaderna och konkurrenstrycket utifrån tvingar fram anpassningar som också tar hänsyn till potentiell konkurrens i framtiden. Intressant att notera här är att Sven-Olof Kulldorf, vice VD på ICA konstaterat att "vårt huvudscenario är att någon av de stora spelarna som Wal-mart, Tesco eller Carrefour slår sig in på den svenska marknaden. Det blir som om Juventus kommer till allsvenskan och det måste vi vara förberedda på". Här hittar vi en stor del av förklaringen till satsningen på egna varumärken och de olika priskampanjer som vi har sett de senaste åren.

Frågan är hur snabbt och kraftfullt öppnandet av marknader slår igenom i en utjämning av priserna mellan länder. Eftersom det finns kostnader för att bedriva arbitrage – d v s att köpa i billiga länder och sälja i dyra – så skiljer sig priser åt mellan olika länder. Men man kan förvänta sig att de öppnare marknaderna kommer att innebära utjämnade priser. Slopade tullar, billigare transporter och snabbare leveranstider bidrar också till detta. Priserna kan uppvisa små skillnader mellan de olika länderna men om stora skillnader uppstår reverseras de snabbt. Priserna i lågprismarknader stiger och priserna i högprismarknader sjunker.

Sverige har enligt Eurostats mätningar en prisnivå som ligger tretton procent över genomsnittet i EU:s femton första medlemsländer. De tio nya medlemsländerna har däremot en prisnivå, som ligger klart under genomsnittet. Det finns således god anledning att tro att de svenska priserna till följd av utvidgningen av EU kommer att kunna pressas ytterligare vilket gynnar de svenska konsumenterna.

Prisskillnader finns också i hög grad mellan olika delar av Sverige. Ett exempel som påvisar detta förhållande var när Konkurrensverket presenterade en undersökning som mätte prisskillnader i dagligvaruhandeln för år 2002. Undersökningen visade att matpriserna låg på den klart lägsta nivån i Västsverige. Resultatet visade att hela sju procent skilde mellan matpriserna i Västsverige och Stockholmsregionen. Man kan spekulera kring orsakerna till denna skillnad men klart är att Västsverige har varit ledande med sin relativa öppenhet för konkurrens och handel. Nu finns det lyckligtvis tendenser till ökad nyetablering av nya aktörer i hela landet, och det kan bidra till att pressa ned priserna generellt.

Hinder för en ökad konkurrens

Den utveckling jag har beskrivit mot ett ökat konkurrenstryck innebär naturligtvis också att det förekommer hinder. Krafter utlöser alltid motkrafter. Till exempel har en del länder i Europa stora svårigheter med den ökade konkurrensen från Kina vilket har utlöst motåtgärder i form av tillfälliga begränsningar av importen till EU. Hoten mot en ökad frihandel är att ta på allvar vare sig de är i form av importrestriktioner eller tullar. Resultatet är ändå detsamma: högre priser, sämre utbud och mindre dynamik i ekonomin. De som får betala för skyddet av den inhemska industrin är alltid konsumenterna.

Ett annat hinder kan vara de olika typer av myndighetstillstånd som krävs för nyetablering. Sådana tillstånd kan vara förenade med långa och byråkratiska processer som höjer kostnaden för nya aktörer. Tillämpningen av plan- och bygglagen i Sverige har varit ett exempel på detta som Konkurrensverket länge pekat på. Men det finns även andra exempel och det är viktigt att kommuner och länsstyrelser noga väger in konkurrensaspekterna i sitt beslutsfattande. Inte för företagets skull utan för konsumenternas. Konkurrensen är konsumentens bästa vän!

Man bör också vara vaksam på hur företagen agerar i en situation med ökad internationell konkurrens. Det finns risk för att företagen försöker behålla sin marknadsmakt genom olika typer av samverkan för att mildra den ökade konkurrensen. Konkurrensverket måste därför vara vaksam på detta och myndigheter och politiker måste också vara på sin vakt så att man i all välmening inte skapar en grogrund för osunt prissamarbete och informationsöverföring mellan företag.

En fördel med en ökad internationell konkurrens är att det gör det svårare för företagen att samarbeta kring priser. När konkurrenter kommer från olika kulturer, talar olika språk och träffas mindre ofta blir prissamarbete allt svårare att upprätthålla. I detta ligger det något gott som inger hopp för konkurrensen i Sverige.

Jag vill också betona att effekterna på konkurrensen är viktiga att väga in när man talar om globalisering och ökad handel över gränserna. Alltför ofta tycker jag man diskuterar i termer av effekter på konkurrenskraften. Det är konsumenten vi ska fokusera på - inte företagen. I en mer dynamisk miljö kommer naturligtvis företag att behöva anpassa sig och en del måste läggas ned. Men det innebär också en möjlighet för nya att etablera sig och växa till under mycket bättre förhållanden. I detta ligger inte heller något nytt. Ökad handel har alltid revolutionerat förhållandena på lokala marknader. Det nya ligger i att detta händer oss nu och

det förändrar konkurrenstrycket för många branscher i Sverige. Inte minst pressar det priserna och effektiviserar produktionen.

II. Upphandlingsmarknader

Låt mig nu beröra frågor om upphandling. Först vill jag dock klargöra att upphandling naturligtvis inte bara är något som sker i den offentliga sektorn. Många privata aktörer gör inköp genom upphandlig och samma frågeställningar som uppstår i offentlig sektor uppstår även där.

Som jag nyss har nämnt förändras konkurrenstrycket i Sverige till följd av lägre inflation, ökad internationell handel och aktivare köpare. En del av den effektivisering som till följd av detta skett i den privata sektorn sker med hjälp av processer som liknar upphandling. Det blir därför av intresse att diskutera frågor inom detta område och inom den offentliga sektorns utnyttjande av upphandling.

Den offentliga upphandlingen är en marknad som årligen omsätter hundratals miljarder kronor. Det är därför viktigt för hela ekonomin att upphandlingsmarknaderna fungerar väl. Dessutom är det medborgarnas gemensamma medel som används, och de har ett berättigat krav på att pengarna används på det effektivaste sättet.

Tillvarata effektiviseringspotentialen i offentlig sektor

Kommuner, stat, landsting och regioner producerar en lång rad olika tjänster. Det är bland annat traditionell myndighetsutövning, som domstolar och skatteindrivning. Det är dessutom service till medborgarna i form av vård, skola, väghållning, omsorg, kollektivtrafik och mycket annat. Dessutom förekommer det i viss utsträckning rent kommersiell verksamhet.

I många fall är det naturligt och effektivt att verksamheten bedrivs med egen personal och i egen regi. Emellertid kan man fråga sig om man kan bedriva verksamheten effektivare genom upphandling och en annorlunda organisation. Det är viktigt att utsätta offentligt finansierad verksamhet för prövning. Att till exempel upphandla verksamheter i konkurrens är ett sätt att göra en sådan prövning. Upphandlingen kan, om den sker på rätt sätt, ge nya impulser och nya idéer hur verksamheten kan skötas. Riksdagen har också uttalat att man vill se den konkurrensutsatta delen av ekonomin öka.

Därför är det viktigt att inte bara upphandla sådana funktioner som beställaren inte klarar av att sköta i egen regi. Alternativa utförare av tjänster som till exempel vård, skola, omsorg och mycket annat kan bidra till innovationer, kvalitetshöjning och nytänkande, liksom till rationaliseringar och besparingar. Målet är ju bästa



möjliga service till bäst pris – och det oavsett om det är ett personalkooperativ, privat aktiebolag eller en offentlig förvaltning som är utförare av verksamheten.

När det gäller offentlig verksamhet är det viktigt att skilja på reglering, finansiering och drift. Inom den offentligt finansierade delen av ekonomin finns en stor spännvidd mellan olika typer av marknader. En del präglas av strikta krav på kvalitet och innehåll och har därför omfattande reglering av vem som får bedriva verksamhet och på vilket sätt. Generellt för alla dessa marknader är i alla fall att resultaten beror på hur köparen, det vill säga den offentliga finansiären, förmår att ställa krav på utföraren – inte i första hand vem som är utförare.

Jag är övertygad om att man kan uppnå betydande effektiviseringar av den offentliga verksamheten genom att skilja på dessa grundläggande funktioner och genom att ytterligare utnyttja möjligheten till upphandling där olika företag bjuds in att konkurrera om att få utföra verksamheten.

Vi saknar inte, som alla vet, erfarenheter på detta område. Vi har sett många framgångsrika exempel på utläggning av drift till alternativa utförare. Det är viktigt att lära av de erfarenheterna och att gå vidare. Konkurrensverkets kartläggning av erfarenheterna visar bl.a. att kvalitetsfrågorna har kommit i fokus efter att konkurrenslösningar kommit att tillämpas i den kommunala sektorn. Skälet är främst att de offentliga beställarna måste precisera kvaliteten i förfrågningsunderlaget för den tjänst man vill köpa.

En annan viktig erfarenhet är att den myndighet som ägnar sig åt verksamhet på en marknad som är konkurrensutsatt verkligen kan skilja på sina olika roller. Beställarrollen måste hållas klart åtskild från producentrollen för att konkurrensen ska ha förutsättningar att fungera.

Man kan ställa sig frågan hur stort behovet av nytänkande och förändring är. Onekligen finns en spänning mellan behoven och resurserna generellt sett. Ett konkret exempel på behovet av offentliga tjänster fann jag i en artikel i LO-tidningen där det nyligen stod att läsa att antalet personer som tecknar privat sjukvårdsförsäkring ökar kraftigt, med 20 – 25 procent per år. För tillfället är det 200 000 personer som tecknat sådan försäkring, och som en orsak till det stora intresset anges de långa värdköerna.

Jag tror att det är viktigt att inse att kunderna är öppna för att finna alternativa lösningar. Den som är sjuk vill ju första hand bli frisk och omhändertagen. Inom delar av vården finns redan kooperativ och företag som svarar för driften. Landstinget kan i framtiden i allt högre grad förväntas vara en av flera olika vårdgivare. Genom att stimulera alternativ och genom att upphandla tjänster av

alternativa utförare kan tillgängligheten ökas och skattemedlen utnyttjas på ett effektivare sätt. Detta innebär dock inte att det offentliga mister inflytande över hur produktionen sker. Genom ett tydligt kravställande kan man styra ramarna för alternativa utförares verksamhet.

Den trend mot ökad handel över gränserna som vi sett i den privata sektorn påverkar också den offentliga. När medborgarna fritt och enkelt kan resa över gränserna och dessutom kan utnyttja Internet för inköp så uppträder nya alternativ på marknader som tidigare varit monopol. Alkoholmarknaden är ett tydligt sådant exempel, men det finns flera. Ögonoperationer utförs billigt i Baltikum, tandvård likaså. Ett flertal kommuner och landsting skickar sedan länge äldre patienter till länderna runt Medelhavet för till exempel rehabilitering.

Jag tror att vi kommer att få se mycket mer av detta i fortsättningen. Inte minst tack vare utvidgningen av EU är många hinder nu undanröjda.

Behov av effektiv tillsyn och sanktioner vid brott mot upphandlingsreglerna

Handel på marknader är som spel på en fotbollsplan – de behöver regler för att fungera. LO:s chefsekonom Dan Andersson presenterade i början av året den statliga Regelutredningen som behandlade erfarenheter och lärdomar av liberaliseringen av sex marknader. En av de viktigaste slutsatserna i rapporten är behovet av en effektiv och pålitlig tillsyn av marknaderna, och system för att förhindra att företagen bryter mot de regler som skyddar konkurrensen.

Vissa branscher eller marknader har ett antal karaktäristiska drag som gör att konkurrensen kan fungera mindre bra, och där blir tillsyn och sanktioner särskilt viktiga. Byggbranschen är en sådan. Inom byggbranschen i Sverige har man ett fåtal stora aktörer som kan åta sig större byggprojekt, vilket ger en oligopolsituation. Importkonkurrensen är svag, vilket beror på till exempel höga transportkostnader och på att det finns en rad nationella normer och standarder som är speciella just för Sverige. Traditioner finns det många i byggbranschen, och antalet branschorganisationer av olika slag är mycket stort. Sådana träffpunkter kan innebära stora möjligheter för möten och överenskommelser som inte borde äga rum. Inom ramen för större projekt samarbetar byggföretag som underleverantör eller som delar i ett konsortium, och inför ett annat jobb ska man vara värsta konkurrenterna och lägga egna anbud.

Just nu driver Konkurrensverket ett antal mål i domstol. I ett av målen är den ovan nämnda asfaltkartellen motpart. Konkurrensverket har yrkat att bolagen ska betala 1,6 miljarder i böter (konkurrensskadeavgift). Dessutom pågår processer där kommuner (och Vägverket) kräver skadestånd.

När konkurrensen sätts ur spel, som vid en kartell, kan kunder och konsumenter drabbas hårt. Vägverket har visat att priserna på vägbeläggning har sjunkit med 25 – 30 procent i vissa regioner efter det att asfaltkartellen avslöjades. De allra flesta vägar betalas av skattemedel, vilket innebär att samhället tjänat stora pengar på asfaltkartellens avslöjande – och det redan innan några böter har dömts ut.

I somras presenterade Konkurrensverket en enkätundersökning som vi låtit göra bland tusentalet chefer i bygg- och anläggningsbranscherna. Inte mindre än 46 procent av byggcheferna svarade att trodde att det förekommer karteller i branschen. Nästan varannan chef tror alltså att det finns otillättna samarbeten där priserna riggas eller marknader delas upp. Det är en uppgift som stämmer till eftertanke.

Men det finns också positiva tecken. I samma undersökning svarade sex av tio chefer att de skulle informera Konkurrensverket om de hade kännedom om en kartell i branschen vilket är mycket hoppgivande för det framtida arbetet.

III. Avslutning

Låt mig avslutningsvis summera mina tankegångar i några punkter

1. Just nu pågår en allmän förstärkning av konkurrensen i Sverige. Låg inflation, ökad handel och en bättre konkurrenskultur där köparna ställer hårdare krav leder till en situation där små och stora kunder får mer makt. Den hårdare konkurrensen leder till lägre priser, framför allt i länder som har ett relativt högt prisläge som Sverige.
2. Genom att använda sin köparmakt i upphandlingar kan stora kunder få mer valuta för pengarna. Det är särskilt viktigt för offentliga upphandlingar, eftersom det där handlar om medborgarnas gemensamma tillgångar.
3. Den offentligt finansierade verksamheten präglas ofta av mycket höga kvalitetskrav. Som medborgare har vi rätt att ställa höga krav på kvaliteten i exempelvis sjukvård och utbildning. Men kvaliteten hänger inte i första hand på vem som bedriver verksamheten, utan på hur man beställer den. De höga kvalitetskraven är ett argument **för** upphandling – inte emot.
4. De företag som snabbt inser att vi står inför en ny situation med ett hårdare konkurrenstryck, och förmår inrikta sig på att möta höga krav på kvalitet och pris från kunderna kommer att vara vinnare.

5. Det finns naturligtvis hinder mot en större köparmakt. Hinder för internationell handel och krångliga byråkratiska processer kan göra det svårare för företag att komma in och delta på marknader.
6. Fungerande marknader förutsätter fungerande regler och ett bra system av tillsyn och sanktioner för de företag som bryter mot reglerna.
7. Sist och kanske viktigast: Konkurrensen bygger på köparmakt. Om vi alla utnyttjar den mycket stora makt vi har som köpare så kommer marknaden att leverera bättre och fler tjänster till lägre priser. Och det vinner vi alla på.

Tack för uppmärksamheten.