

Store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutviklingen

Håndtering av konkurransemessige
problemstillinger i utredningsfasen



Utarbeidet for
Concept

Store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutvikling

Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen

Utarbeidet for
Concept

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
1 Bakgrunn og problemstilling	2
2 Markeder og effektivitet	3
2.1 Perfekte markeder sørger for effektivitet	3
2.2 Perfekte markeder eksisterer ikke i praksis	6
3 Hvordan statlige investeringer kan påvirke konkurransen og markedsutviklingen	7
3.1 Påvirkning av konkurransen i markedene der innkjøpene foretas	7
3.1.1 <i>Virkning av at statens opptrer som monopsonist</i>	<i>8</i>
3.1.2 <i>Virkning av at staten utnytter kjøpermakt</i>	<i>8</i>
3.2 Påvirkning av konkurransen i markedet der investeringen skjer	9
3.3 Påvirkning av andre markedsforhold	9
3.3.1 <i>Strategisk statlig innkjøp</i>	<i>9</i>
3.3.2 <i>Skadelig utnyttelse av kjøpermakt</i>	<i>10</i>
3.4 Betydningen av at man tilrettelegger for konkurranse i selve anskaffelsen	10
4 Eksempler på prosjekter og konkurransemessige aspekter	11
4.1 Sektorer og type prosjekter	11
4.2 Konkurransemessige aspekter	11
5 Oppsummering av konkurransemessige vurderinger som bør gjøres i en tidligfase av et investeringsprosjekt	13
6 Innspill til videre utredning	14
Litteratur	15

Sammendrag

For store statlige investeringer skal det gjennomføres en forstudie og et forprosjekt før det treffes en investeringsbeslutning. Formålet med forstudien er å lage et grunnlag for at politiske myndigheter kan foreta et konseptuelt valg mellom ulike løsninger, og reell politisk styring. Forstudien tar form av en konseptvalgutredning (KVU).¹ KVUen er deretter gjenstand for kvalitetssikring av ekstern kvalitetssikrer (KS1). Neste trinn er forprosjektfasen som deretter gjennomgår KS2. Som del av denne fasen skal minst to prinsipielt ulike kontraktsstrategier vurderes.

Dette notatet fokuserer mest på KVU/KS1-fasen ettersom det i dag synes å være begrenset bevissthet om konkurransemessige problemstillinger i denne fasen. Fokuset øker noe i KS2-fasen, men kun i begrenset grad knyttet til egen anskaffelsesstrategi.

En del av tidligfase-arbeidet er å vurdere ulike konseptuelle løsninger opp mot et nullalternativ i en samfunnsøkonomisk analyse. Den samfunnsøkonomiske analysen skal synliggjøre nytte- og kostnadsvirkninger og gi grunnlag for å rangere de alternative tiltakene. Tiltakene som vurderes i KVUen kan påvirke konkurranse- og markedsmessige forhold. Dette kan skje både fordi markedene som det offentlige handler i kan bli påvirket, og fordi markedet det investeres i kan bli påvirket.

Hvordan selve arbeidet med forprosjektet blir gjennomført kan også påvirke den påfølgende konkurransen om å levere varer og tjenester inn til prosjektet. For eksempel vil behov, mål og krav som settes til løsningen kunne ha stor betydning for den påfølgende konkurransen om leveranser til prosjektet. Det kan være slik at dersom man tar hensyn til disse forholdene i forprosjektfasen kan det resultere i at man setter andre mål og krav til konseptet.

Vi mener det bør undersøkes nærmere om statlige investeringer gjennomføres på en måte slik at konkurransen i *markedene* blir påvirket, og videre om de utføres på en slik måte at det blir begrenset konkurranse om *gjennomføringen av de konkrete prosjektene*. Spesielt det siste peker seg ut som et forhold som fortjener nærmere analyse.

¹ Kalles konseptuell løsning (KL) innenfor forsvarssektoren

1 Bakgrunn og problemstilling

I et konseptvalgarbeid vil forprosjektene vurdere ulike konseptuelle løsninger opp mot et nullalternativ i en samfunnsøkonomisk analyse. Den samfunnsøkonomiske analysen skal synliggjøre nytte- og kostnadsvirkninger og gi grunnlag for å rangere de alternative tiltakene.

Et forhold som kan påvirke nytte- og kostnadsvirkningene av de ulike konseptene er hvordan de påvirker konkurransemessige forhold. På denne bakgrunn har Concept bedt Oslo Economics gjennomføre et forprosjekt som skal belyse problemstillingen:

“Hvordan konkurransen og markedsutviklingen påvirkes av store statlige investeringer”

Analysen i denne rapporten er organisert på følgende måte. I kap 2 går vi gjennom sentrale prinsipper for markeder og effektivitet, før vi i kap 3 belyser hvordan store statlige investeringer kan påvirke markedsforholdene og hvordan man i tidligfasen (KVU/KS1-arbeidet) og forprosjekt/KS2 kan sikre at man tilrettelegger for konkurranse i selve anskaffelsen.

I kap 4 gir vi eksempler på prosjekter og konkurransemessige aspekter, før vi i kapittel 5 kort omtaler de konkurransemessige vurderingene som bør gjøres i tidligfasen. Til slutt gir vi i kap 6 noen innspill til et eventuelt videre utredningsarbeid.

2 Markeder og effektivitet

Konseptuelle valg for en statlig investering gjøres utfra en vurdering av konseptets kostnader opp mot nyttevirkningene. Konkurransen er en del av analysen, i den forstand at konkurransesituasjonen vil påvirke kostnadene ved de ulike konseptene.

De behov, mål og krav som settes til konseptene gjøres antagelig noe løsrevet fra hvordan disse påvirker konkurransesituasjonen i markedene. Samtidig kan det være slik at de samme behovene, målene og kravene kan ha betydning for konkurranseforhold og dermed også kostnads-, og nyttevirkninger av konseptene.

I dette kapitlet vil vi gjøre noen generelle betraktninger rundt betydningen av effektive markeder for effektivitet. I neste kapittel vil vi se nærmere på hvordan statlige investeringer kan påvirke markedsforholdene.

2.1 Perfekte markeder sørger for effektivitet

Det er en utbredt oppfatning blant økonomer at effektive markeder kan lede til effektivitet i samfunnsøkonomisk forstand. Fordi effektive markeder med konkurranse også leder til effektivitet er konkurransen beskyttet i lovverket gjennom konkurranseloven. § 1 i konkurranseloven angir lovens formål:

Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.

Formålet er utredet grundig og er fundert på økonomisk teori. Ideen er at konkurranse kan bidra til å oppfylle et mål om «effektiv bruk av samfunnets ressurser». Vi har effektiv bruk av samfunnets ressurser når følgende tre kriterier er oppfylte:²

- **Produksjonsmessig effektivitet:** Det må ikke være mulig å øke produksjonen av et gode uten at det fører til reduksjon av produksjonen av et annet.
- **Forbrukersuverenitet:** Det må ikke være mulig å endre sammensetningen av produksjonen slik at nytten hos forbrukerne økes.
- **Effektiv forbrukersammensetning:** Det må ikke være mulig å omfordele godene mellom forbrukerne slik at nytten hos en går opp uten at nytten reduseres for en annen.

Produksjonsmessig effektivitet kan oppnås ved at bedriftene kostnadsminimerer, og at de blir stilt overfor priser på innsatsfaktorene som reflekterer knappheten på innsatsfaktorene.

Når markedsprisen på en vare reflekterer marginalkostnaden, altså kostnaden ved å produsere en ekstra enhet av en vare, så er kostnaden på marginen lik det konsumentene er villige til å betale.

² NOU 1991:27: Konkurransen for effektiv ressursbruk

Når alle stilles overfor de samme prisene, vil det sørge for en effektiv forbrukersammensetning i samfunnsøkonomisk forstand.

De tre forutsetningene over er ulike varianter av Paretooptimalitet. Paretooptimalitet innebærer:

“Given an initial allocation of goods among a set of individuals, a change to a different allocation that makes at least one individual better off without making any other individual worse off”³

En perfekt markedsøkonomi er Paretooptimal. Dette skyldes at i en perfekt markedsøkonomi vil konkurransen føre til at prisene konkurreres ned til bedriftenes marginalkostnader. I likevekt er det derfor ikke mulig at noen får det bedre uten at noen andre får det verre. Dette kalles 1. velferdsteorem:

En perfekt frikonkurranselikevekt er alltid paretooptimal

Nå er det ikke sikkert at en frikonkurranselikevekt er en situasjon som oppfattes som rettfærdig. Dette er fordi det er mange markedsløsninger som er paretooptimale, men hvor inntektsfordelingen kan være skjev. Det kan derfor være at man ønsker å gjennomføre endringer hvor noen får det verre slik at andre kan få det bedre. Velferdsøkonomien sier allikevel at en bør velge mellom ulike løsninger som alle er paretooptimale og er en del av «Paretodistribusjonen». Måten det bør gjøres på er å endre den initiale inntektsfordelingen og realisere en perfekt markedsløsning. Dette er 2. velferdsteorem:

En hvilken som helst pareto-optimal løsning kan realiseres som en frikonkurranseløsning

Konkurranspolitikken er nøytral i forhold til fordelingseffekter. Konkurranspolitikken skal dermed bidra til effektiv ressursbruk gitt den inntektsfordelingen som er vedtatt av politiske myndigheter.

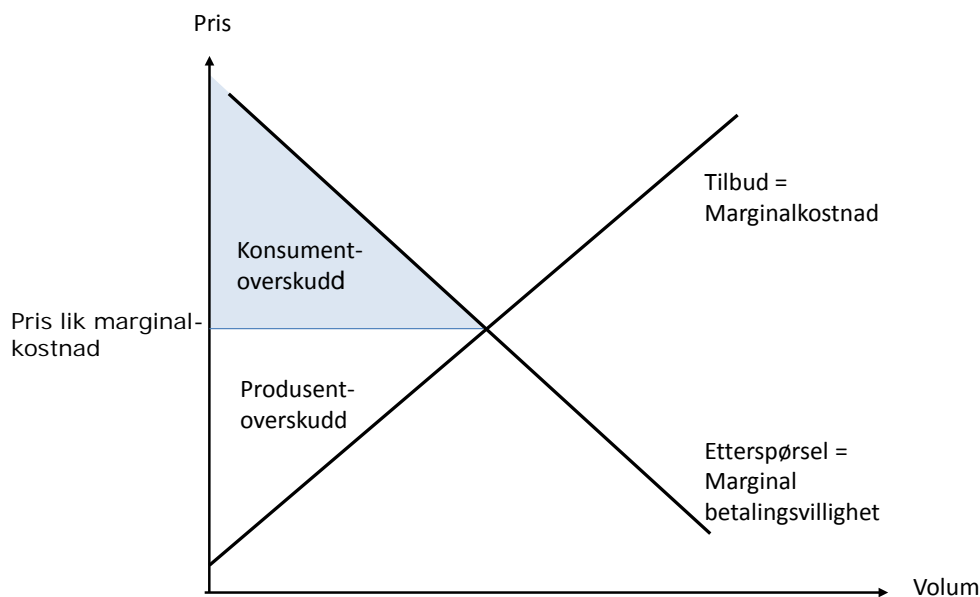
Faktisk er det slik at konkurranspolitikken av og til også fører til omfordeling og bryter med prinsippet om Pareto-optimalitet. Et eksempel er fusjonskontrollen, hvor det er slik at fusjoner kan tillates selv om det fører til ulemper for forbrukerne, gitt at dette mer enn oppveies av besparelser hos de som fusjonerer. Et eksempel på dette er tilsynets godkjenning av DNBNor fusjonen som nettopp er begrunnet i at partene sparer kostnader som mer enn oppveier de negative effektene (for andre enn partene).⁴

En kan måle hvor god ressursbruken er i samfunnet ved hjelp av samfunnsøkonomisk overskudd. Det samfunnsøkonomiske overskuddet er lik summen av produsent- og konsumentoverskuddet i samfunnet.

³ Vist av Vilfredo Pareto i 1909

⁴ Konkurransetilsynets vedtak 2003/61

Figur 2-1 Konsument- og produsentoverskudd utgjør samfunnsøkonomisk overskudd⁵



Kilde: Oslo Economics

I figuren har vi vist en situasjon med effektiv konkurranse. I denne situasjonen er pris lik marginalkostnad, slik at det koster like mye å produsere en ekstra enhet som det konsumentene betaler for enheten. I figuren under har vi vist at både en økning og reduksjon i produsert mengde vil medføre et samfunnsøkonomisk tap.

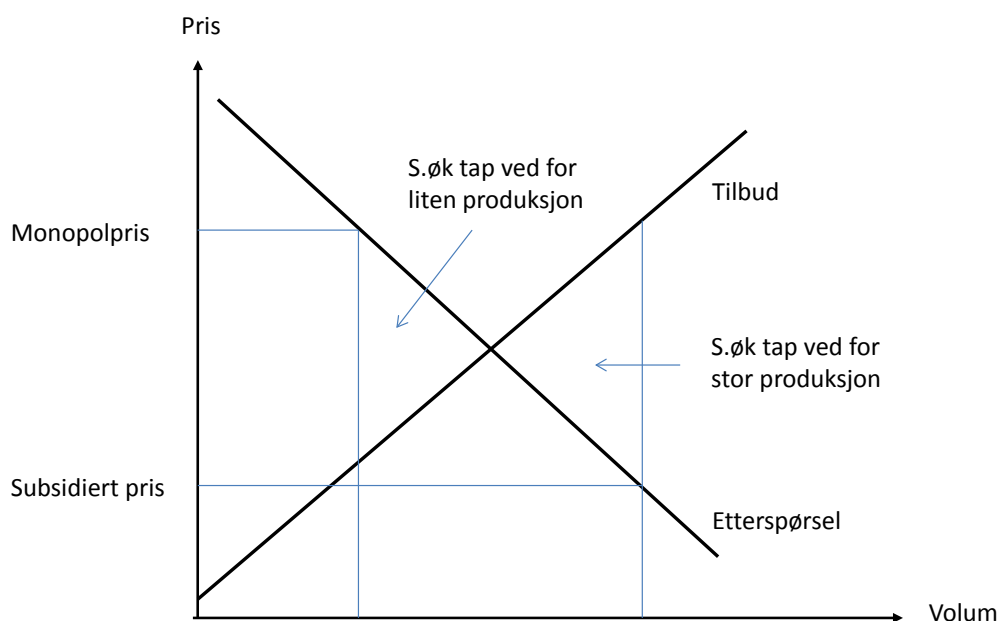
Redusert mengde kan for eksempel oppstå fordi det eksisterer et monopol eller fordi det har oppstått en konkurransebegrensning. For stor mengde kan f.eks oppstå fordi produksjonen er subsidiert av myndighetene.⁶

Velfungerende markedsøkonomi har altså den fordelen at produksjonen blir fastsatt riktig, og at det er de riktige godene som blir produsert. I en slik idealisert tilstand vil det beste være å endre inntektsfordelingen mellom individene på en måte som gir en ønsket fordeling og deretter la markedet sørge for resten.

⁵ Figuren er noe forenklet da vi ser bort fra faste kostnader. Disse vil også komme til fratrekk når man beregner samfunnsøkonomisk overskudd.

⁶ En subsidie eller avgift kan også bedre det samfunnsøkonomiske overskuddet. Det krever imidlertid at hensikten er å endre på noe som i utgangspunktet ikke er optimalt, f.eks som følge av at produksjonen har eksterne effekter.

Figur 2-2 Samfunnsøkonomisk tap av at produksjonen er for liten eller for stor



Kilde: Oslo Economics

2.2 Perfekte markeder eksisterer ikke i praksis

Modellen som viser at velfungerende markeder er effektive og maksimerer det samfunnsøkonomiske overskuddet er idealisert og baserer seg på en rekke forutsetninger. Forutsetningene innebærer rasjonell atferd fra alle aktører, at alle tar prisene for gitte størrelser (fordi det er mange aktører), fri kontraktsrett, ingen etableringshindre, perfekt informasjon, homogene varer, full mobilitet, ingen eksterne virkninger og at det ikke eksisterer stordriftsfordeler.⁷

Det er opplagt at disse forutsetningene er sjelden eller aldri oppfylte, og at man derfor skal være varsom med å bruke frikonkurransmodellen for å diskutere konkurranseforhold i faktiske markeder.

Konkurransemyndighetene og andre som vurderer konkurranseforhold må derfor vurdere konkurranseforholdene i lys av konkrete forhold ved det markedet man vurderer. Er det f.eks. slik at konkurranse er et egnet virkemiddel dersom man har stordriftsfordeler i produksjonen? I et slikt tilfelle vet man at å fremme konkurranse samtidig fremmer flere konkurrenter og at samfunnet da også tar en kostnad ved at produksjonen blir dyrere. Vi skal ikke besvare disse spørsmålene her, men nøyer oss med å si at når en skal vurdere hvordan et tiltak påvirker markedsforholdene må man både vurdere om tiltaket påvirker konkurransen, og deretter om økt konkurranse er bra eller dårlig ift. kriteriet om samfunnsøkonomisk overskudd.

⁷ Fordi frikonkurransmodellen er et utgangspunkt for mange økonomiske modeller er den beskrevet i de fleste lærebøker i økonomisk teori. Se f.eks Krebs (1990): A course in microeconomic theory

3 Hvordan statlige investeringer kan påvirke konkurransen og markedsutviklingen

Så langt har vi beskrevet at fungerende konkurranse er effektivt og at det er bakgrunnen for at man har en lov og et tilsyn som skal sikre effektiv konkurranse. Videre har vi beskrevet at eventuelle tiltak for å sikre konkurranse bør vurderes konkret og i lys av særtrekkene i det aktuelle markedet. I dette avsnittet vil vi vurdere hvordan statlige investeringer kan påvirke konkurranseforholdene og markedsutviklingen.

I et forprosjekt er det viktig å ha en formening om hvordan ulike valg i prosjektet kan påvirke konkurransesituasjonen. Dette er fordi valg som påvirker konkurransen om det aktuelle prosjektet eller valg som påvirker markedene, samtidig vil påvirke kostnads-, og nytteeffektene av investeringen.

Store statlige investeringer kan påvirke konkurransen og markedsutviklingen på ulike måter:

- Statlige innkjøp av varer og tjenester i tilknytning til investeringsprosjektet kan påvirke konkurransen i markedene der innkjøpene foretas.
- Statlige investeringer kan påvirke konkurransen i markedene der investeringen skjer.
- Statlige innkjøp og investeringer kan påvirke innovasjonstakten, miljøfokus og andre markedsforhold i berørte markeder.

Det er videre slik at innretningen på KVUen med påfølgende KS1 vil kunne ha betydning for om Staten kan utnytte fordelene med fungerende markeder.

- Behov, krav og mål vil kunne påvirke konkurransen om å gjennomføre det aktuelle tiltaket.

I de neste avsnittene vil vi utdype disse forholdene nærmere.

3.1 Påvirkning av konkurransen i markedene der innkjøpene foretas

Når staten skal foreta en stor investering gjøres dette gjerne ved at det kjøpes inn en rekke varer og tjenester i private markeder. Eksempler kan være innkjøp av utrednings- og engineeringstjenester, bygge- og anleggstjenester og it-systemer. Investeringene kan også være knyttet til bestemte kapitalobjekter, slik som kampfly eller redningshelikopter. Når prosjektene realiseres, vil de i større eller mindre grad påvirke de tilbyderne det kjøpes fra og de markedene tilbydere er en del av.⁸

Hvis statens innkjøp av en vare eller tjeneste utgjør en vesentlig del av det samlede innkjøpet i markedet, kan markedet påvirkes. De konkurransemessige virkningene av statens innkjøp i markedene det handles i kan deles i to;

⁸ Se Oslo Economics (2011) for en detaljert gjennomgang av hvordan statlig innkjøp kan påvirke konkurransen.

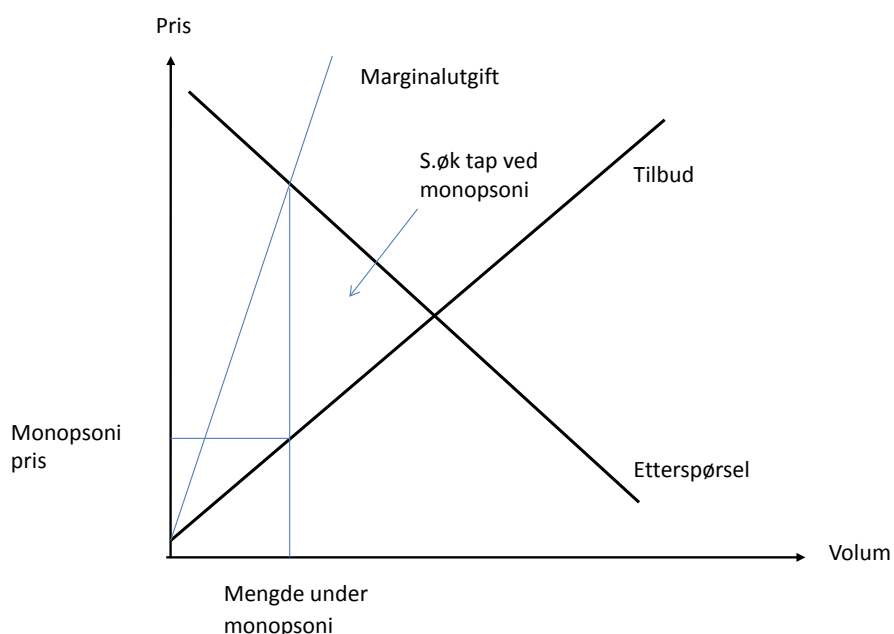
- Virkning av at staten opptrer som monopsonist
- Virkning av at staten utnytter kjøpermakt

Virkning av at statens opptrer som monopsonist

I enkelte tilfeller kan staten være den eneste innkjøper av et produkt. Dette kalles monopsoni innenfor økonomisk litteratur.

En monopsonist kan, som eneste kjøper i et marked, redusere innkjøpt mengde for å få ned prisen.

Figur 3-1 Tilpasning under monopsoni



Kilde: Oslo Economics

Tapet under monopsoni oppstår fordi monopsonisten på marginen har høyere betalingsvillighet for et gode enn det koster å produsere en ekstra enhet. Årsaken til at volumet allikevel blir for lavt er at økt volum, vil medføre høyere pris, ikke bare på den siste enheten, men på alle enheter som blir omsatt. Det reduserte volumet under monopsoni fører til et samfunnsøkonomisk tap.

Et viktig spørsmål er om monopsonitilfellet har noen relevans når man vurderer statlige investeringer. Er det sannsynlig at staten, uten et privat profittmotiv, vil redusere mengden for å få ned prisen? I mange tilfeller er svaret antagelig nei.

Virkning av at staten utnytter kjøpermakt

Hvis staten utnytter kjøpermakt, slik at lavere priser oppnås, kan virkningene bli forskjellige på kort og lang sikt.

På kort sikt oppnår bedriftene typisk profitt (kvasirente), som avkastning på tidligere investeringer. Sterkere kjøpermakt medfører at deler av denne profitten overføres til staten. Ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering fremstår dette som positivt, siden én krone på det offentliges hånd er mer verdt enn én krone på privat hånd (på grunn av dødvektstapet ved skatter).

På lengre sikt er det rimelig å anta at bedriftene ikke oppnår profitt, det vil si oppnår en avkastning lik gjennomsnittsavkastningen i økonomien. Reduserte inntekter vil da ha betydning for næringsstrukturen, ved at færre bedrifter ønsker å etablere seg. Lavere priser i dag kan svekke konkurransen på lengre sikt.

3.2 Påvirkning av konkurransen i markedet der investeringen skjer

En stor del av de store statlige investeringene skjer i skjermet sektor, typisk helsesektoren, forsvaret og lignende.⁹ Enkelte statlige investeringer skjer imidlertid i konkurranseutsatte markeder. Et eksempel er utbyggingen av flytoget, som er et tilbud i konkurranse med buss, drosje og andre tog.

Statlige investeringer i konkurranseutsatte markeder kan virke konkurransevridende dersom investeringskostnadene ikke reflekteres i prisene på sluttproduktet som tilbys. Det finnes en rekke studier som belyser problemstillinger knyttet til konkurransen mellom offentlig og privat næringsvirksomhet, blant annet Trond Bjørnenak m.fl. (2005).

3.3 Påvirkning av andre markedsforhold

Strategisk statlig innkjøp

Statlig innkjøp kan brukes strategisk for å nå bestemte næringspolitiske mål. For eksempel kan staten prioritere små bedrifter med vekstpotensial for å fremme konkurransen på sikt. Videre kan staten kjøpe inn med tanke på å fremme innovasjon. Atter igjen kan staten prioritere innkjøp fra bedrifter som kan dokumentere bestemte etiske standarder, miljøvennlig drift, IA-bedrifter, osv. Se Sparro, M. og Albano, G.L. (2010) for en nærmere beskrivelse og analyse av strategisk statlig innkjøp.

For at bestemte samfunnsmessige mål skal oppnås ved hjelp av statlig innkjøp må innkjøpene utformes på en måte som påvirker markedsaktørens tilpasning. Hvis staten ønsker å fremme økt miljøbevissthet, etisk handel eller samfunnsansvar hos norske bedrifter, kan for eksempel krav til dokumentasjon av bestemte standarder knyttes til innkjøp.

Strategisk statlig kjøp kan også være problematisk. Det kan for det første innebære et brudd med prinsippet om nøytral næringspolitikk og medføre uheldige vridninger i ressursbruken. I tillegg kan det være krevende for innkjøperne å forholde seg til denne type mål ved innkjøp.

⁹ De regionale helseforetakene har en egen ordning for ekstern kvalitetssikring av konseptvalg ved større investeringsprosjekt i spesialisthelsetjenesten. Norsk sokkel er unntatt Finansdepartementets KS1 /KS 2-ordning.

Skadelig utnyttelse av kjøpermakt

Som nevnt i avsnitt 3.1.2 kan Staten utnytte kjøpermakt i markeder der forhandlingsposisjonen er sterk. For sterk utnyttelse av kjøpermakt kan skade innovasjonen i berørte markeder. Problemet kan oppstå hvis myndighetene alltid er i stand til å presse leverandørene slik at prisen på leveransen blir lik variable kostnader. Dette vil innebære at gevinstene ved innovasjoner hos leverandørene som gir opphav til kvalitetsforbedringer eller lavere kostnader vil tilfalle staten, og ikke bedriften. Dermed faller leverandørens incentiver til å satse på innovasjon. Problemet kan avhjelpes ved at staten er bevisst på at innovative produkter og tjenester belønnes.

3.4 Betydningen av at man tilrettelegger for konkurranse i selve anskaffelsen

Over belyste vi hvordan statlige investeringer kan påvirke konkurransen og markedsutviklingen i markedene der innkjøpene foretas, i markedene der investeringen skjer, og at det kan påvirke innovasjonstakten, miljøfokuset og andre markedsforhold i berørte markeder. Her skal vi se nærmere på betydningen av at man i forbindelse med store statlige investeringsprosesser legger til rette for konkurranse i den aktuelle anskaffelsen.

Det er i KS2-fasen man formelt utreder anskaffelsesstrategi. Det er allikevel slik at man allerede i tidligfasen fastsetter en rekke parametre som vil kunne ha betydning for den påfølgende konkurransen om oppdraget. Det er videre slik at i en del tilfeller er markedssituasjonen så oversiktlig at man allerede i tidligfasen gjennomfører RFQ (request for information) hos mulige leverandører for å identifisere funksjonelle og tekniske løsninger, samt kostnadsforhold. Dette gjelder særlig komplekse teknologianskaffelser.

Noe kvalitetssikrere ofte ser er at forprosjektene i for stor grad synes å være rettet mot en bestemt løsning. Det kan skyldes at de som gjennomfører forstudien allerede har preferanser for en spesifikk løsning. I en slik situasjon er det en viss fare for at behov, krav og mål fastsettes slik at det bare er én eller få konseptuelle løsninger tilfredsstillende disse.

En utfordring med å spesifisere et prosjekt med klart definerte behov, strenge krav til løsning og høye forventninger til mål er at den løsning/tiltak man velger som en konsekvens av disse kun kan leveres av én eller få leverandører. Har man en konkret løsning «i hodet» når man fastsetter behov, krav og mål, står man i fare for at disse kriteriene mer er en beskrivelse av en løsning (med tilhørende leverandør), enn en beskrivelse av funksjonelle behov som gir et utgangspunkt for å vurdere alternative konsepter. I en slik situasjon kan leverandøren oppnå en sterk forhandlingsposisjon når oppdraget skal lyses ut på anbud, og i verste fall kan leverandøren havne i en monopolsituasjon.

Et eksempel kan være at det settes funksjonelle krav til løsningen som gjør at bare få leverandører kan levere. Dersom det for eksempel defineres at et helikopter eller kampfly skal møte spesielle funksjonelle krav, bør man også være klar over at dette kan få følger for hvem som kan levere.¹⁰ Det kan strengt tatt hende at de samfunnsøkonomiske gevinstene man oppnår gjennom å sette funksjonelle krav til løsningen kan være mindre enn de samfunnsøkonomiske kostnadene man samtidig pådrar seg gjennom redusert konkurranse.

¹⁰ Merk at vi ikke stiller spørsmålsteget ved nødvendigheten av de funksjonelle kravene i de omtalte prosjektene. Det vi sier er det å stille funksjonelle krav kan ha en kostnad som man skal være klar over.

4 Eksempler på prosjekter og konkurransemessige aspekter

I forrige kapittel gjorde vi rede for ulike forhold som kunne påvirke konkurransesituasjonen, enten i markedene det investeres eller handles i, eller konkurransen om kontraktene i de aktuelle prosjektene. I dette kapittelet vil vi gi en kort drøfte prosjekter som har vært behandlet under KS-ordningen, og vise at potensialet for konkurransemessige virkninger vil være påvirket av typen prosjekt. Det må imidlertid gjøres en grundigere vurdering på case-basis for å vurdere spesifikt konkurransemessige forhold på en skikkelig måte. Dette er vurderinger som ligger utenfor rammen av dette forprosjektet og som spilles inn som en mulighet for videre analyse.

4.1 Sektorer og type prosjekter

På Concept sin hjemmeside www.concept.ntnu.no er det lagt ut oversikter over prosjektene som har gjennomgått KS1 og KS2. Som oversikten viser dominerer Samferdselsdepartementet med mange prosjekter, men også Forsvarsdepartementet og Kulturdepartementet er ansvarlig for flere prosjekter. Omfanget av KS2-prosjekter som er gjennomført er betydelig høyere og favner bredere i forhold til antall berørte departement.

4.2 Konkurransemessige aspekter

I forhold til markeds- og konkurranseeffekter kan det forventes ulike effekter avhengig av prosjekttipe og lokale markeder. Dette skyldes:

- At markedene det kjøpes inn fra er vesentlig forskjellige
- At markedene det investeres i er vesentlig forskjellige, og i mange av prosjektene kan en heller ikke snakke om at det investeres i et marked som sådan.

En mulig måte å kategorisere prosjektene på er etter hva det er de investeres i. På denne måten vil man relativt enkelt kunne fastslå om prosjektene er egnet til å påvirke markedene det investeres i. En enkel kategorisering av større statlige investeringsprosjekt kan være som følger:

- Veg/bane/transport (Inklusive mer komplekse bypakker)
- Bygg - Symbolbygg og funksjonelle bygg
- Komplekse teknologiprojekter (kampfly, forsvarssystemer, CO₂-håndtering, redningshelikopter,...)
- IT-systemer
- Kulturarrangement (Tromsø OL, Fotball-EM)

Kanskje med unntak av kategorien kulturarrangement kan vi for alle kategorier identifisere tiltak/virkosomhet som er i konkurranse med private aktører. Flytoget som er i konkurranse med tog, buss, taxi og bil er allerede tidligere nevnt, byggeprosjekter har konsekvenser for det private utleiemarkedet, en offentlig IT-anskaffelse vil kunne påvirke markedet for tilsvarende tjenester som tilbys av markedsaktører.

Når det gjelder vurderinger av hvordan investeringsprosjektene kan påvirke leverandørmarkedene, krever dette en nærmere analyse men også her vil den konkrete anskaffelsens størrelse i forhold til det totale markedet være av interesse.

Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen

En må i en slik analyse først gjøre en vurdering av hva som er det relevante markedet. Et relevant marked er den minste produktgruppe og geografiske område hvor en hypotetisk monopolist lønnsomt kunne ha satt opp prisen.¹¹ Et relevant marked har derfor både en produktmessig avgrensning og en geografisk avgrensning.

Hvis Staten for eksempel investerer i nye redningshelikopter så vil denne investeringen utgjøre en begrenset andel i det internasjonale markedet for kjøp og salg av helikoptre, forutsatt at det er det som er det relevante markedet. At investeringsprosjektet skal ha stor betydning for helikoptermarkedet er derfor lite sannsynlig. For det norske helikoptertjenestemarkedet, hvis det er et relevant marked, vil Staten imidlertid kunne være en betydelig aktør. Det at man kjøper istedenfor å leie inn kapasitet får derfor stor betydning for et mulig marked for helikoptertjenester i Norge. En mulig tommelfingelregel er at dersom den statlige investeringen vil utgjøre mer enn 50 % av markedet man foretar innkjøpet, bør man vurdere de konkurransemessige konsekvensene nærmere.

Når det gjelder konkurransen om det spesifikke prosjektet kan det være annerledes. Selv om det for eksempel er flere som kan levere helikopter med tilhørende tjenester til Norge, kan det være at kravspesifikasjonene settes slik at bare et fåtall leverandører blir aktuelle.¹² Her må man vurdere konkret om det i det aktuelle prosjektet er satt kravspesifikasjoner som har virket begrensende på hvem som kunne være med som anbydere. Dersom kravspesifikasjonene faktisk virker begrensende, må det vurderes om det var verd det, altså om de funksjonelle kravene var så viktige for løsningen at det var riktig å utelukke en rekke mulige leverandører allerede under tidligfasen av prosjektet.

Et annet eksempel er innretningen av anskaffelsen på vegutbygging. En oppdeling i flere mindre kontrakter kan muliggjøre tilbud fra mellomstore entreprenører og dermed øke antall tilbydere i konkurransen, men samtidig redusere attraktiviteten for større (internasjonale) aktører. Det er derfor slik at selve størrelsen på kontrakten kan ha noe å si for hvilket leverandørmarked som er relevant. Store prosjekter vil kunne være interessant for store internasjonale leverandører, mens små prosjekter hovedsakelig vil trekke til seg lokale leverandører. Både prosjektets størrelse i seg selv og eventuell oppsplitting av innkjøpene kan derfor få betydning for den påfølgende konkurransen om kontrakten.¹³

Et krav til eksplisitt drøfting av slike forhold kan øke bevisstheten og sørge for at flere prosjekter for en grundig drøfting av ulike konkurranseperspektiver. Det er i KS-prosjekter et eget punkt om kontraktsstrategi knyttet til utarbeidelse av anbefalte føringer for forprosjektfasen. Hvis konkurranseperspektivet er ivaretatt i KVVU/KS-prosessen kan drøftingen av kontraktsstrategi bli bedre. Hvis man ikke har en slik bevissthet kan man ha innrettet krav og alternativer slik at det ikke er rom for å vurdere og tilrettelegge for konkurranse som del av kontraktsstrategien. I mange prosjekter oppfattes nok arbeidet med kontraktsstrategi å være mer rettet mot konkrete forhold i den enkelte anskaffelse og valg av kontraktsform.

¹¹ For å foreta en slik avgrensning benytter man i konkurranseøkonomisk metode den såkalte SSNIP-testen som innebærer at man tester om en hypotetisk monopolist lønnsomt kan sette opp prisen med 5-10 %.

¹² Vi vil understreke at vi ikke har vurdert kriteriene/spesifikasjonene/vurderingene som er gjort i redningshelikopterprosjektet. Dette er kun brukt som eksempel.

¹³ Dette er forhold som kan ha betydning for hvilke føringer som bør legges for kontraktsstrategien i forprosjektet.

5 Oppsummering av konkurransemessige vurderinger som bør gjøres i en tidligfase av et investeringsprosjekt

På bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 2 til 4 foreslås det at det gjøres en vurdering av konkurranse- og markedsforhold i relevante i KVU'er:

- Vurdere om investeringen skjer i et konkurranseutsatt marked, eller om det eksisterer nærliggende markeder som kan bli påvirket av investeringen.
- Vurdere om investeringen kan få betydning for konkurransen i markedene det handles i. Som en tommelfingerregel kan en innkjøpsandel på mer enn 50 prosent indikere at man bør gjøre en nærmere analyse, og man kan vurdere tiltak som blant annet å inngå kontrakter med flere leverandører.
- Vurdere om det defineres behov, mål eller krav, og i senere fase anskaffelsesstrategi, som virker begrensende på hvilke tilbydere som kan være aktuelle. En måte å gjøre dette på er å gjøre en overordnet vurdering av om antallet aktuelle leverandører endres hvis en endrer på disse parameterne, f.eks ved å endre de funksjonelle kravene til løsningen.

6 Innspill til videre utredning

Vi gir her noen innspill til et eventuelt videre utredningsarbeid om store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutviklingen og om håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen. Ideene er ikke prioritert og innhold og omfang må videreutvikles og spesifiseres hvis man ønsker å videreføre en utredning i regi av Concept innen konkurranseområdet.

De ulike problemstillingene kan belyses med casestudie fra ulike sektorer og markedsområder (flytoget, veg, it-system, ...), og i form av overordnet analyse av identifiserte effekter og betydningen av disse.

Identifiserte problemstillinger er:

- Studie av konkurranse- og markedseffekter av noen utvalgte statlige investeringsprosjekter som er gjennomført og konsekvenser av disse for:
 - o Leverandørmarkedet
 - o I markedet der konkurransen foretas
 - o Innovasjonstakten, miljøfokuset og andre markedsforhold i berørte markeder
- Studie av hvordan innretningen av utvalgte prosjekter påvirker konkurransen om å levere til det aktuelle prosjektet. Her vil man ta utgangspunkt i gjennomførte eller pågående KS-prosjekter for å vurdere:
 - o Behov og mål – Hvordan ambisjonsnivå påvirker omfanget av mulige leverandører
 - o Funksjonelle krav eller løsningsspesifikke krav som bestemmer leverandør?
 - o Høye absolutte krav for tiltaket – gir dette den beste samlede løsning?
 - o Anskaffelsesstrategi og konkurranseperspektiv
- Det kan herunder vurderes om det bør utarbeides en egen veileder for håndtering av konkurranseproblemstillinger i KVV/KS-prosesser

Litteratur

1. Trond Bjørnenak, Dag Morten Dalen, Nils-Henrik Mørch von der Fehr, Trond E. Olsen og Gaute Torsvik (2005) På like vilkår? – En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak, Konkurransetilsynets skriftsserie 1/2005.
2. Laffont, J.J og J. Tirole, 1993: A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT press 1993
3. NOU 1991:27: Konkurranse for effektiv ressursbruk
4. Oslo Economics rapport 2011-8: *Samordning av statlige innkjøp*
5. Krebs, David M. (1990): *A course in microeconomic theory*
6. Sparro, M. og Albano, G.L. (2010): *Flexible strategies for centralized public procurement*, *Review of Economic and institution*, vol. 1, issue 2 – fall 2010.
7. Tirole, Jean 1998: The Theory of Industrial Organization, 1988

oslo**economics**

Besøksadresse:
Dronning Mauds gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
1540 Vika, 0117 Oslo

E-post: post@osloeconomics.no
Telefon: +47 21 99 28 00
Faks: +47 966 30 090
Org. nr.: 993 924 741

www.osloeconomics.no