

Tiltak for en mer helhetlig konkurransepolitikk

- en overordnet vurdering av en utvidelse av
Konkurransetilsynets rolle og oppgaver

Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm

Innhold

Sammendrag.....	2
1 Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Problemstillinger og avgrensning.....	5
2 utfordringer ved dagens konkurransepolitikk.....	6
2.1 Konkurransen mellom offentlige og private virksomheter.....	6
2.2 Organisering av konkurransepolitikken i Norge.....	8
2.3 Erfaringer og vurderinger fra Sverige og Danmark.....	10
2.4 Eksempel på utfordringer	12
3 Tiltak for mer likeverdig konkurranse.....	14
3.1 utfordringer, tiltak og virkemidler.....	14
3.2 Samfunnsøkonomisk effektivitet	15
3.3 Konkurransetilsynet: Utvidet rolle og ansvar	17
3.4 Synergier for markedet?	20
3.5 Samfunnsøkonomiske virkninger	21
3.6 Hva betyr tiltaket for norske bedrifter?	26
Referanser	28

Sammendrag

Konkurranse på like vilkår Med en mer helhetlig konkurransepolitikk menes det i dette notatet en samordning med felles forvaltning av:

- Konkurranseloven
- Regelverk for offentlige anskaffelser
- Konkurranse mellom offentlige og private aktører
- Regelverk for offentlige støtte (statstøtte)

En følge av en mer samordnet konkurransepolitikk er at Konkurransetilsynet gis et utvidet ansvar og tilsynsoppgaver innenfor områder som i dag ikke har et fungerende tilsyn.

Gjennomførbarhet og samfunns-økonomiske effekter Vista Analyse har på oppdrag fra NHO gitt en overordnet vurdering av om det lar seg gjøre å gi Konkurransetilsynet utvidede oppgaver i tråd med punktene over, og de viktigste samfunnsøkonomiske effektene ved en mer helhetlig konkurransepolitikk. I tråd med formålsbestemmelsen i konkurranseloven er hensynet til forbrukernes interesser og et overgripende mål om en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser lagt som premiss for vurderingene.

Hovedfunn og konklusjoner

Samfunns-økonomiske gevinster

Dagens markedsbetingelser og –reguleringer sikrer *ikke i tilstrekkelig grad at prisene reflekterer alle relevante kostnader og at produksjonen av varer og tjenester er kostnadseffektiv* i markeder der offentlige og private aktører konkurrerer. En mer samlet konkurransepolitikk med utvidet tilsynsoppgaver til Konkurransetilsynet retter seg mot veldokumenterte brudd på sentrale betingelser for en effektiv ressursutnyttelse.

En regelverksendring med tilpassede nasjonale lover for offentlig støtte, inkludert regler mot krysssubsidiering i offentlig sektor, kan korrigere for påviste svakheter. Konkurransetilsynet gis et verktøy mot offentlige markedsutøvere med utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling på linje med det som gjelder for private virksomheter. Et felles lovverk og tilsyn for private og offentlige forretningsvirksomheter vil bidra til en større grad av likebehandling og med dette stimulere til likeverdig konkurranse etter samme spilleregler i alle markeder. Dette vil stimulere til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

En mer kostnadseffektiv offentlig produksjon og mer kostnadseffektive innkjøp gir muligheter for høyere produksjon/innkjøp, eventuelt av bedre kvalitet uten at forvaltningsenhetens budsjetter øker. Dette vil gi innbyggerne

et bedre offentlig vare- og tjenestetilbud, noe som igjen betyr at velferden i samfunnet øker. Dersom økt kostnadseffektivitet tas ut i skatte- og avgiftslettelser vil det gi innbyggerne i landet muligheter til et større privat forbruk, uten at det offentlige vare- og tjenestetilbudet er redusert. Dette fører også til økt velferd for innbyggerne i landet.

Positive synergier for markedet

Hensikten med en mer helhetlig konkurransepolitikk er å stimulere til økt markedstilgang for flere aktører og riktigere priser gjennom likeverdig konkurranse mellom private og offentlige leverandører. Dette vil stimulere til produktutvikling, innovasjon og effektivisering utover det som oppnås i dagens markedssituasjon.

En mer likeverdig konkurranse kan ramme private og offentlige virksomheter som favoriseres i dagens system, med påfølgende krav om effektivisering, omstillinger eller i noen tilfeller nedleggelse av virksomheter. Dette er en følge av at mer lønnsomme og effektive virksomheter med bedre produkttilpasning i forhold til forbrukernes etterspørsel, sikres en likeverdig markedstilgang.

Konkurransetilsynet kan håndtere et utvidet mandat

Konkurransetilsynet kan forvalte et utvidet mandat med en minimal tilførsel av ressurser og kompetanse. For at en utvidelse av Konkurransetilsynets mandat skal ha full effekt, må konkurranseloven suppleres med nasjonale regler om offentlig støtte og kryssubsidiering mellom forvaltnings- og forretningsvirksomhet, slik at konkurranserett og regler for offentlig støtte kan behandles av Konkurransetilsynet. Dette vil gi en mer kostnadseffektiv forvaltning, og forenklinger for markedsaktørene ved at bransje- og sektorovergripende faktorer behandles i samme regelverk.

De administrative og økonomiske kostnadene ved å gi Konkurransetilsynet et utvidet mandat vurderes som begrenset i forhold til gevinstene.

Avklaring mellom tilsyn og ulike klageinstanser

En følge av en mer helhetlig konkurransepolitikk som også omfatter tilsyn med offentlige innkjøp, krever en avklaring mellom tilsynsrollen for offentlige anskaffelser og klageorganet KOFA. Fornyings- og administrasjonsdepartementet er i dag klageinstans for Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser, mens KOFA er klageinstans for brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Hvis tilsynsansvaret til Konkurransetilsynet utvides til å omfatte regelverket for offentlig anskaffelser, er det behov for en avklaring mellom klageinstansene på dette området. På sikt anbefaler vi at klageinstansene samordnes i et eget organ der klagebehandling av vedtak fattet av forbrukerombudet inkluderes.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Konkurransepolitikk, effektivitet og nye utfordringer En effektiv konkurransepolitikk har forbrukere og kunder i sentrum og skal bidra til en effektiv ressursbruk. Konkurranse som virkemiddel står sentralt i regjeringens politikk der konkurransepolitikken gis følgende omtale:

Konkurransepolitikk:

Effektiv bruk av samfunnets ressurser er et sentralt element i regjeringens politikk. Konkurranse er et viktig virkemiddel for å nå målet om god og rimelig vare- og tjenesteproduksjon i privat og offentlig sektor til fordel for forbrukerne¹.

Oppmerksomheten i konkurransepolitikken er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet, så vel som ulike myndighetstiltak som kan virke konkurransebegrensende. Tiltak for bedre konkurranse tar sikte på å gi kjøpere av varer og tjenester i samfunnet enten billigere varer og tjenester og/eller bedre kvalitet. En effektiv konkurranse gir kunder og forbrukere muligheter til å velge mellom ulike alternative tjenester for å tilgodese ulike behov. Kjøpere vil være private bedrifter, husholdninger, kommuner og stat.

Stadig sterkere konkurranse mellom private og offentlige foretak

I løpet av de siste 10-15 år har det vært en utvikling der offentlige og private tilbydere i stadig sterkere grad konkurrerer med hverandre. Økt konkurranse mellom private og offentlige tilbydere kommer blant annet som følge av at det er åpnet for konkurranse innenfor sektorer der det offentlige tidligere hadde monopol. I noen tilfeller er konkurranseutsetting brukt som virkemiddel for å bidra til større effektivitet og bedre tilbud til brukerne. I andre tilfeller har teknologiske endringer bidratt til å endre markedsbetingelsene og konkurransesitasjonen. Elektroniske medier og telekommunikasjoner er eksempler på områder der teknologisk utvikling har utfordret gamle statsmonopoler og gitt nye markeder og konkurranseflater mellom private og offentlige aktører.

Bjørnenak m.fl (2005) peker også på økt konkurranse mellom offentlige og private som følge av at offentlige foretak har utvidet virksomheten og beveget seg inn på markeder der private foretak allerede er etablert. I noen tilfeller skyldes dette at de offentlige foretakene er gitt

¹ FAD <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransepolitikk.html>

større frihet og selvstyre. I andre tilfeller er foretakene blitt oppfordret til å etablere nye forretningsområder i den hensikt å øke inntjeningen og redusere behovet for offentlige tilskudd.

Konkurranse mellom offentlige og private foretak blir i de fleste tilfeller sett på som positivt dersom det bidrar til effektivitet, bedre kvalitet og større valgfrihet for brukerne. Samtidig viser erfaringene at konkurranse mellom private og offentlige virksomheter gir nye utfordringer og reiser en rekke spørsmål knyttet til rolleavklaring og konkurranse på like vilkår. Utfordringene kommer i første rekke som følge av at offentlige virksomheter ofte har en myndighetsbestemt særstilling og derfor opererer under andre rammebetingelser enn tilsvarende private virksomheter.

Behov for en mer samlet konkurransepolitikk

I *Handlingsplan Konkurranse på like vilkår* (NHO, 2010) forslår NHO at det utarbeides en mer helhetlig konkurransepolitikk. Som en del av det strategiske arbeidet ønsket NHO en ekstern, uavhengig gjennomgang av behovet for en mer helhetlig konkurransepolitikk der Konkurransetilsynet gis et utvidet mandat.

Vista Analyse

Vista Analyse har på oppdrag fra NHO gitt en første overordnet vurdering av en mer helhetlig konkurransepolitikk. Vurderingene bygger på en enkel deskstudie forankret i samfunnsøkonomisk teori og empiri.

1.2 Problemstillinger og avgrensning

En samlet konkurransepolitikk

Med en samlet konkurransepolitikk menes en samordning av:

- Konkurranseloven
- Regelverk for offentlig anskaffelser
- Konkurranse mellom offentlige og private aktører
- Regelverk for offentlig støtte

I tråd med formålsbestemmelsen i konkurranseloven peker NHO på at hensynet til forbrukernes interesser og et overgripende mål om en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser bør være førende for utformingen og forvaltningen av konkurransepolitikken. Med dette utgangspunkt ønsket NHO å få utredet:

Problemstillinger

- a) hvorvidt det lar seg gjøre å gi Konkurransetilsynet utvidede oppgaver i tråd med punktene over
- b) hvorvidt det vil gi positive synergier for markedet dersom Konkurransetilsynet får en helhetlig oppgave på disse områder.

- c) hvorvidt en slik endring i Konkurransetilsynets oppgaver vil ha positiv samfunnsøkonomisk virkning
- d) hvordan en slik løsning får virkning for norske bedrifter.

Identifisering av effekter

For å kunne vurdere de samfunnsøkonomiske effektene av en mer helhetlig konkurransepolitikk har vi tatt utgangspunkt i erfaringer fra inn- og utland som viser at problemene NHO peker på er reelle (kapittel 2). Med dette utgangspunkt har vi identifisert potensielle samfunnsøkonomiske effekter uten forsøk på kvantifisering av størrelsen. En kvantifisering av effektene krever en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. Rammene for dette prosjektet gir ikke rom for denne type analyser.

Fokus på samfunnsøkonomisk effektivitet

Analysearbeidet har i all hovedsak vært rettet mot spørsmål knyttet til samfunnsøkonomisk effektivitet, dvs punkt c) over. De øvrige problemstillingene belyses med utgangspunkt i krav og kriterier som følger av et overordnet mål om en effektiv bruk av ressursene. I kapittel 3.2 gir vi en kort gjennomgang av begreper og kriterier de samfunnsøkonomiske vurderingene bygger på. Problemstillingene besvares i kapittel 3.

2 utfordringer ved dagens konkurransepolitikk

2.1 konkurranse mellom offentlige og private virksomheter

Problemstillinger knyttet til konkurranse mellom offentlige og private virksomheter er verken nye, eller særegne for Norge. Regulering av markedsdeltagelse for offentlige foretak og konkurranseforholdet mellom private og offentlige foretak var eksempelvis tema på en rundebordskonferanse arrangert av OECD i 2004. I Sverige har Konkurrencesverket (2009) på bakgrunn av omfattende utredninger utarbeidet forslag til en rekke tiltak for bedre konkurranse mellom private og offentlige foretak.

Utfordringene som adresseres i ulike utredninger er i store trekk de samme, og gjelder på tvers av nasjoner. Erfaringene som refereres i St.meld. nr 15 (2004-2005) sammenfaller med internasjonale erfaringer. Meldingen peker blant annet på at:

Konkurranse på like

- I virksomhet som opererer både i et skjermet og et konkurranseutsatt marked, blir felleskostnader

vilkår?

regnskapsført i den regulerte delen av virksomheten, og kostnadsbelastningen veltes over på brukerne av den regulerte tjenesten.

- Det overinvesteres i den regulerte delen av virksomheten og ledig kapasitet brukes til å produsere konkurranseutsatte tjenester.
- Det investeres i produksjonsteknologi i den regulerte delen av virksomheten som gir lave marginalkostnader for den konkurranseutsatte delen av virksomheten.
- Ulikheter i rammebetingelser og reguleringer kan gi konkurransevridninger mellom private og offentlig aktører. Vridningene kan i sin tur føre til at andre forhold enn reell konkurransedyktighet avgjør hvor produksjon og omsetning finner sted, med ineffektiv ressursutnyttelse som resultat.
- Rollekonflikter forekommer i flere former. Rollekonflikter og dobbeltroller kan gi uheldige vridninger som kan føre til ineffektiv ressursallokering og/eller økte etableringsbarrierer for potensielle nye konkurrenter.

De tre første punktene handler om kryssubsidiering. Kryssubsidiering kan føre til feilprising ved at kostnadene ikke gjenspeiles i produktprisen. Dette kan gi høyere produksjon av produktet/tjenesten som krysssubsidiertes med tilhørende lavere produksjon enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig av den delen av virksomheten hvor subsidiene hentes fra. Kryssubsidiering kan også bidra til at offentlig produksjon utkonkurrerer mer effektive bedrifter, og dermed bidra til å holde offentlig virksomheter med lav lønnsomhet i markedet. Konsekvensene kan være høyere priser for forbrukerne og/eller høyere offentlige utgifter enn nødvendig.

De øvrige punktene over handler om misbruk av markedsrett, konkurransevridninger, uklare roller, rolleblanding og utnyttelse av markedsposisjonen som følger av særfordeler knyttet til forvaltningsoppgavene som er pålagt en offentlig virksomhet.

Kritiske faktorer som kan gi vridninger

Konkurransetilsynet oppnevnte i 2004 en forskergruppe som fikk i oppdrag å *identifisere kritiske faktorer som leder til uheldige vridninger i konkurransen mellom privat og offentlig virksomhet*. Forskergruppen konkluderte med at konkurranseproblemene mellom offentlige og private foretak er reelle, men presiserer at det naturligvis ikke betyr at problemene opptrer overalt og til enhver tid (Bjørnenak m.fl (2005)).

Bjørnenak m.fl (2005) viser at det er en risiko for at offentlige foretak vil benytte sin særstilling til å vri

konkurransen, og at de både har muligheter og incitamentener til en slik atferd.

Særfordeler – i form av monopolistisk prisfastsettelse innenfor kjernevirksomheten, direkte tilskudd og lave, reelle avkastningskrav, eventuelt i kombinasjon med andre konkurransefordeler – gir foretakene økonomisk handlingsrom; målsettinger om størrelse og vekst forsterker incitamentene til å fordrive konkurrentene; og krysssubsidiering og diskriminerende tilgangsbetingelser gir instrumenter for å undergrave konkurransen. Dette er ikke teoretiske betraktninger – erfaringer fra inn- og utland tilsier at problemet er reelt (Bjørnenak m.fl., 2005: side 88).

Forskergruppen peker videre på at det er nødvendig å ha et virkemiddelapparat som dels forebygger og dels kan reparere skaden når den er oppstått.

2.2 Organisering av konkurransepolitikken i Norge

Dagens virkemidler	Ansvar for virkemidlene i konkurransepolitikken sorterer i dag under Fornyingsministeren og FAD. Virkemidlene omfatter konkurranselovgevingen for foretak, regelverket om offentlig støtte og regelverket om offentlige anskaffelser. Virkemidlene har noe forskjellig organisering og forvaltning. I det følgende gir vi en summarisk gjennomgang av virkemidlenes organisering, funksjon og forvaltning.
Konkurranselov og -tilsyn	<p><i>Konkurranseloven</i> er i dag det viktigste virkemidlet for å sikre en effektiv konkurranse. Dette fremgår også av lovens formål der det heter²:</p> <p>”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.”</p> <p>Konkurranseloven retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos offentlige og private selskaper som driver forretningsmessig virksomhet. Konkurranseloven håndheves av <i>Konkurransetilsynet</i>. Ved anvendelse av loven skal det som det framgår av formålet, tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Etter mønster av EØS-avtalens konkurranseregler er det innført et generelt forbud mot konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett (utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling).</p>
Offentlig støtte,	<i>Reglene om offentlig støtte</i> er en del av EØS-avtalens

² Konkurranseloven § 1-1

konkurranse

innkjøpene i offentlig sektor i 2008, mens offentlig forretningsdrift sto for det resterende. Offentlige innkjøp utgjorde 14,9 prosent av bruttonasjonalproduktet i 2008, om lag det samme som i 2007 (SSB).

Offentlige innkjøp har dermed stor betydning for effektiviteten og ressursbruken i offentlig sektor og for samfunnet forøvrig. Offentlige anskaffelser utgjør også et viktig marked for næringslivet.

Regelverket om offentlige anskaffelser omfatter alle offentlige kjøp over 500 000 kroner. Hovedregelen er at alle innkjøp skal skje på grunnlag av forutgående kunngjøring og konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunnstjenelige innkjøp, og at offentlige sektor gjennom sine innkjøp bidrar til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv. Offentlige anskaffelser skal så langt som mulig basere seg på konkurranse.

For å gi en rask og rimelig klagemulighet for leverandørene på et lavere konfliktnivå enn gjennom rettsapparatet, besluttet Stortinget gjennom innføring av ny § 7 a i lov om offentlige anskaffelser at det skulle opprettes en uavhengig klagenemnd for offentlige anskaffelser. Klagenemnda (KOFA) trådte i funksjon 1. januar 2003. I 2009 kom det inn 288 klagesaker til KOFA hvorav 228 endte med en avgjørelse. Fra 1.januar 2007 fikk KOFA gebyrmyndighet og kan dermed utstede gebyrer til aktører som overtrer anskaffelsesreglementet.

Det eksisterer per i dag ikke et tilsynsorgan som har ansvar for å overvåke markedet for offentlig innkjøp.

Hensynet til effektiv konkurranse bare delvis ivaretatt

Gjennomgangen foran viser at hensynet til effektiv konkurranse mellom private og offentlige virksomheter bare delvis er ivaretatt gjennom dagens lovverk. Spesielt peker erfaringene på at det er svakheter i forhold til hensynet til markedstilgang, regler for krysssubsidiering mellom en forvaltningsenhet og en produksjonsenhet, og bruk av ulike former for offentlig støtte som kan gi markedsvridninger og effektivitetstap i konkurranseflaten mellom private og offentlige tilbydere.

2.3 Erfaringer og vurderinger fra Sverige og Danmark

Sverige - tilsvarende svakheter som i Norge

Det svenske konkurransetilsynet – *Konkurrensverket* – har på oppdrag fra Regjeringen utredet konkurransesituasjonen i Sverige. Gjennom utredningsarbeidet har Konkurrensverket identifisert en rekke områder med ufullstendig konkurranse, og utarbeidet forslag til løsninger.

I likhet med erfaringer og funn fra Norge finner Konkurrenceverket områder med redusert markedstilgang, konkurransevriddinger og svakheter ved eksisterende regelverk og tilsyn.

Grundig utredning og forslag til effektivisering

Konkurrenceverket (2009) viser til at konkurranse tvinger bedrifter til effektivisering og utvikling, og også øker bedriftenes forutsetninger for å hevde seg i et globalt marked. Samtidig pekes det på at det finnes områder der varenes og tjenestenes karakter ikke er egnet for konkurranseløsninger, eller områder der politiske hensyn veier tyngre enn konkurransehensynet.

Forslagene er delt inn i tiltak som skal bidra til:

- i. økt markedstilgang
- ii. redusert konkurransevridding
- iii. større kundemobilitet (enklere å skifte leverandør)
- iv. bedre regelverk og tilsyn
- v. bedre offentlige innkjøp

Markedsadgang

Konkurrenceverket (2009) anbefaler en rekke tiltak for å øke markedstilgangen i markeder der de har identifisert markedsbarrierer. Tiltakene retter seg mot energimarkedet, transportsektoren og kommunal tjenesteproduksjon. Flere av tiltakene vil også kunne være relevante for Norge.

Konkurrensevridding

Konkurrenceverket identifiserer en rekke områder med konkurransevriddinger. Her ser vi klare paralleller til konkurransevriddinger som er påvist i Norge. De generelle tiltakene som foreslås for å redusere konkurransevriddinger vil dermed kunne være overførbare til Norge.

Blant forslagene for å redusere konkurransevriddingen er (listen er ikke fullstendig):

- Sikre at kommersiell virksomhet skilles fra myndighetsutøvelse
- Innføre effektive regler for offentlige sektors salg av grunndata eller nødvendig informasjon
- Øke mulighetene for å etterprøve kommunale beslutninger
- Øke innsynet i offentlig virksomheter
- Innføre et nasjonalt statstøttereglement
- Forbedre tilpasningen av statstøttereglene

Konkurrenceverket foreslår også å forby statlige myndigheter å selge varer og tjenester i konkurranseutsatte markeder. Dersom det etableres konkurranse på like vilkår mellom private og offentlige tilbydere, kan det diskuteres om det er

	nødvendig med denne type forbud.
Kundemobilitet og valgfrihet	En forutsetning for effektive markeder er at kundene/brukerne har tilstrekkelig informasjon om produkters og tjenesters egenskaper, og har muligheter til å gjøre frie og rasjonelle valg. Konkurransverket peker på at det trolig vil åpnes for konkurranse i flere nye markeder. Tiltakene retter seg mot å skape gode forutsetninger for at konsumentene skal kunne gjøre valg som tvinger produsentene til å levere god kvalitet til så lav pris som mulig.
Regelverk, tilsyn og offentlige innkjøp	<p>Det gis også konkrete forslag for bedre regelverk og tilsyn. Herunder inngår forslag om å effektivisere tilsynet og tilpasse konkurransereglene. Konkurransverkets anbefalinger inkluderer forslag om forenklinger i regelverket for offentlige anskaffelser med tilhørende tiltak for å effektivisere offentlige innkjøp, øke kvaliteten i innkjøpene og øke foretakenes muligheter til å få avsetning på sine produkter.</p> <p>Offentlige anskaffelser blir vurdert som et strategisk virkemiddel for økonomisk vekst og velstandsutvikling ved at et velfungerende system vil lede til økt konkurranse. Kompetanse hos foretak og myndigheter, og at det finnes velfungerende tilsyn og kraftfulle sanksjoner pekes på som viktige forutsetninger for å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet.</p>
Danmark – egen bestemmelse om statstøtte	I Danmark er det gjort en tilføyelse til konkurranseloven med en egen bestemmelse om statstøtte. Bestemmelsen forbyr tildeling av statsstøtte som virker vridende på konkurransen. Dette gjelder både tilskudd til offentlig virksomhet og tilskudd til private foretak som utfører oppdrag for det offentlige. En svakhet ved det danske regelverket er at offentlige foretak som driver i konkurranse med private, ikke blir pålagt en regnskapsmessig utskillelse av den konkurranseutsatte virksomheten. Informasjonsproblemet mht til å avdekke kryssubsidiering er dermed ikke fullt ut løst.

2.4 Eksempel på utfordringer

Det finnes en rekke eksempler på konkurranse mellom offentlige og private foretak der det ikke praktiseres konkurranse på like vilkår. For en grundig gjennomgang av konkrete eksempler viser vil til Bjørnenak m.fl (2005), der tre konkrete case analyseres.

Av mer kjente eksempler på mulige brudd på statstøtterelementet kan vi vise til Sandefjord kommunes tomtegave til det kommersielle selskapet Sandefjord fotball. Kommunen regulerte tomten til næring og fotball. Halve tomten ble senere solgt for 40 millioner kroner. Det finnes en

rekke andre eksempler på kommuner som støtter et lokalt initiativ eller som ønsker å trekke til seg næringsvirksomhet gjennom å stille gratis tomt til disposisjon for kommersiell virksomhet.

Avfall

Kommunene har et lovpålagt ansvar for innsamling og behandling husholdningsavfall. Flere kommuner løser denne oppgaven gjennom å gi *enerett* til egne selskaper. Miljø- eller andre samfunnshensyn kan være begrunnelsen for å tildele enerett til innsamling og behandling av husholdningsavfall.

Næringsavfall er derimot en konkurranseutsatt virksomhet, som kommunene i utgangspunktet ikke har ansvar for. Kommunene kan opprette bedrifter for å håndtere næringsavfall og gå i konkurranse med private aktører om innsamling og håndtering av næringsavfall.

I det siste er kommet opp flere eksempler på kritikk av og anklager mot denne type offentlig virksomhet.

Anklagene/kritikken kan sorteres under følgende punkter:

- Den konkurranseutsatte virksomheten (innsamling og behandling av næringsavfall) mottar verdier i form av tilgang til underpriset kapital og utstyr knyttet til drift av det lovpålagte ansvaret (husholdningsavfall).
- Det overinvesteres i eksempelvis avfallsforbrenningsanlegg. For å sikre en best mulig kapasitetsutnyttelse dumpes prisene på næringsavfall til under selvkostpris.
- Det kreves lavere avkastning på investeringen enn "normalavkastning".

I alle tilfellene kan det være brudd på regelverket for offentlig støtte, og/eller krysssubsidiering fra de lovpålagte tjenestene der kommunen har enerett til den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Selvkostprinsippet gjør det i prinsippet ulovlig å kreve inn mer for å levere lovpålagte tjenester enn tjenesten koster. Det er dermed ikke lov å subsidiere næringsavfall med inntekter fra husholdningsavfall. Det kan imidlertid være vanskelig å beregne og fordele kostnadene.

Dersom en kommune investerer i et avfallsforbrenningsanlegg og krever lavere avkastning på investeringen enn "normalavkastning", vil anlegget kunne tilby lavere priser på næringsavfall enn en tilsvarende bedrift som må levere avkastning på investeringene.

Undersøkelser gjennomført av Econ (2006) tyder på at det er tilfeller med konkurranse på ulike vilkår i avfallsbransjen, selv om det finnes regel- verk som skal sikre like rammebetingelser.

En revisjonsrapport fra en selskapskontroll i

Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen AS (RKR AS) viser at avfallsgebyrene i Kristiansandsregionen er relativt sett høye og at anlegget har høy kapasitet. Revisjonen ser spesielt på selvkostprinsippet og krysssubsidierting. Revisjonen konkluderer med at fellestjenester bør skilles ut som eget selskap og foreslår derfor at fellestjenestene opprettes som eget morselskap med heleide datterselskaper som utfører henholdsvis lovpålagt renovasjon og næringsrenovasjon.

Eksempelet illustrerer at det er behov for tydeligere spilleregler og bedre kontroller.

3 Tiltak for mer likeverdig konkurranse

3.1 Utfordringer, tiltak og virkemidler

Konkurranse på like vilkår på langt nær realisert i alle markeder

Gjennomgangen i foregående kapittel viser at det er vel dokumentert at konkurranse på like vilkår i konkurranseflaten mellom private og offentlige virksomheter på langt nær er realisert i alle markeder. Gjeldende konkurranselov, forvaltningslov, lov om offentlig støtte og lov om offentlig anskaffelser ivaretar bare delvis hensynet til konkurranse på like vilkår mellom private og offentlige virksomheter.

De nevnte lovenes formål griper inn i hverandre og bør vurderes i sammenheng. Lov om offentlig anskaffelser skal bidra til velfungerende markeder med lik markedsadgang for ulike aktører og reell konkurranse om leveranser av varer og tjenester til stat og kommune. Konkurranseloven skal fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser og inneholder forbud mot samarbeid som begrenser konkurranse og misbruk av dominerende stilling. Lov om offentlig støtte skal hindre konkurransevridning og sikre forutsigbare konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området.

Særfordeler og misbruk av dominerende stilling

Utfordringene i konkurranseforholdet mellom privat og offentlig sektor har ofte sin bakgrunn i at offentlige aktører på en eller annen måte har særfordeler i kraft av sin posisjon eller myndighetspålagte oppgaver. Dette kan gi særfordeler som kan utnyttes gjennom:

- Markedsmakt til skade for konkurrentene – eller i verste fall utestengelse eller begrenset markedsadgang for reelle konkurrenter/private aktører.
- Krysssubsidierting av den forretningsmessige virksomheten som følge av monopolistisk prising i forvaltningsdelen, offentlig støtte, lave avkastningskrav, eller konkurransefordeler som følge av skatteregler,

subsidier etc

- Rolleblanding og dobbeltroller ved konkurranseutsetting og anbudskonkurranser og skjulte konkurransefortrinn (bevisst eller ubevisst)

Tilskudd eller særfordeler er ofte begrunnet i andre formål eller ulike former for markeds- eller styringssvikt som gjør at markedet ikke gir samfunnsgagnlige løsninger. Det kan også være samdriftsfordeler mellom forvaltningsdelen og forretningsdelen av en offentlig virksomhet som kan begrunne samdrift av flere tjenester. Samdriftsgevinster kan gi lavere kostnader og/eller bedre kvalitet i forvaltningsdelen så vel som i den forretningsmessige virksomheten. Dette kan gi samfunnsøkonomiske gevinster, men kan også gi muligheter for bruk av markedsrett med utestengelse og mangelfull konkurranse som resultat.

Full konkurranseøytralitet eller likeverdig konkurranse mellom private og offentlige virksomheter i alle markeder vil derfor alltid være forbundet med noen utfordringer.

Hensikten med en mer helhetlig konkurransepolitikk

Overfor private leverandører har Konkurransetilsynet omfattende fullmakter til å fatte tiltak som kan hindre utøvelse av markedsrett, enten ved at leverandørene er få i levering av varer og tjenester eller ved at private aktører samarbeider og dermed reduserer konkurransen.

Hensikten med en mer helhetlig konkurransepolitikk er at Konkurransetilsynet skal få tilsvarende fullmakter til å bidra til en effektiv og likeverdig konkurranse der offentlige virksomheter deltar.

Gjennomførbarhet og virkninger

I dette kapitlet drøfter vi om de foreslåtte tiltakene for en mer helhetlig konkurransepolitikk gjennom å styrke konkurranseloven og Konkurransetilsynet er mulig (kap.3.3), før vi vurderer virkninger av tiltakene for markedet (kap. 3.4), samfunnet (kap. 3.5) og bedriftene (kap. 3.6). Helt først gir vi en kort gjennomgang av hva som menes med samfunnsøkonomisk effektivitet og virksom konkurranse, der vi redegjør for hvordan disse begrepene er operasjonalisert som grunnlag for våre vurderinger av samfunnsøkonomiske virkninger.

3.2 Samfunnsøkonomisk effektivitet

Samfunnsøkonomisk effektivitet

Vi har tatt formålet med konkurranseloven som gitt, og lagt samme formål til grunn for en utvidelse av konkurranseloven og de påtenkte tiltakene for å få et samlet grep om konkurransepolitikken. Konkurranse vurderes som *et virkemiddel for å bidra til*

samfunnsøkonomisk effektivitet, og er dermed ikke et mål i seg selv.

Med samfunnsøkonomisk effektivitet menes det at det ikke er mulig å oppnå mer på ett område uten å svekke et annet område ved en annen bruk av ressursene.

Denne forståelsen av effektivitetsbegrepet legges også til grunn i forarbeidene til konkurranseloven. Dette fremkommer blant annet i NOU 1991: 27 der det gis følgende tre kriterier som må være oppfylt for at ressursene skal være samfunnsøkonomisk effektivt utnyttet:

Kriterier

- i. Det må ikke være mulig, ved å omfordele ressursene mellom produksjonssektorer, å øke produksjonen av en vare uten at dette resulterer i redusert tilgang på andre varer.
- ii. Det må ikke være mulig, ved å endre sammensetningen av produksjonen, å oppnå høyere behovstilfredsstillelse hos forbrukerne.
- iii. Det må ikke være mulig, ved å omfordele godene mellom forbrukerne, å øke behovstilfredsstillelsen for en person uten samtidig å redusere den for andre.

Kostnadseffektiv produksjon og riktige priser

En oppfyllelse av alle tre kriteriene beskriver en situasjon som innenfor økonomifaget omtales som Pareto-optimal eller en situasjon med effisient ressursutnyttelse (se f.eks Bjørnenak m.fl 2005 og von der Fehr og Sørgard, 2004 for en nærmere drøfting av formålet med konkurransepolitikken og krav til effisient ressursutnyttelse). For at kravene skal være oppfylt følger det at produksjonen *må være kostnadseffektiv og at prisene reflekterer alle relevante kostnader*.

Virksom konkurranse – tilstrekkelig konkurranse til å sikre effektivitet

I forarbeidene til konkurranseloven brukes også begrepet *virksom konkurranse*. I vår forståelse av dette begrepet har vi lagt til grunn følgende omtale hentet fra NOU 2003:12 (punkt 3.4.6.2) og NOU 1991: 27 side 80:

«Den praktiske, konkurransepolitiske tilnæringsmåte må være å bygge på en konkret analyse og vurdering av om avviket fra forutsetningene [i frikonkurransemodellen] er så omfattende og alvorlige, at det ikke kan forventes at konkurransen i markeder fungerer tilstrekkelig effektivt til å sikre effektiv ressursbruk. Hvis konkurransen i et gitt marked ut fra en slik konkret bedømming anses å fungere tilstrekkelig effektivt, vil utvalget betegne dette som virksom konkurranse.»

Konkurransen er med dette utgangspunkt virksom når den bidrar til å fremme målet om effektiv bruk av samfunnets

ressurser.

**Måling av samfunns-
økonomiske
gevinster**

En måling av samfunnsøkonomiske virkninger av en mer helhetlig konkurransepolitikk krever kjennskap til underliggende tilbuds- og etterspørselsforholdene og empiriske analyser.

For å vurdere om en løsning er mer eller mindre samfunnsøkonomisk effektiv enn en annen, kan det i mangel av empiriske analyser tas utgangspunkt i veletablerte slutninger i økonomisk teori om at effektive markeder under nærmere angitte forutsetninger vil lede til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Innenfor rammene av dette prosjektet er det denne tilnærmingen som ligger til grunn for våre vurderinger. Det vil si at vi har vurdert forutsetningene for effektiv konkurranse på kort og lang sikt⁴, og med dette utgangspunkt identifisert forskjeller mellom dagens situasjon og en situasjon med en mer samordnet konkurransepolitikk.

3.3 Konkurransetilsynet: Utvidet rolle og ansvar

Utvidet mandat

Forslaget om en helhetlig konkurransepolitikk innebærer at Konkurransetilsynet får et utvidet mandat i forhold til i dag gjennom en utvidelse av konkurranseloven til også å dekke regelverk for:

- Offentlig anskaffelser
- Konkurranse mellom offentlige og private aktører
- Statstøtte (og annen støtte over offentlige budsjetter, inkludert subsidier/støtte over kommunale og fylkeskommunale budsjetter)

I tillegg til en utvidet tilsynsrolle som følge av utvidelser i konkurranseloven, innebærer forslaget også at Konkurransetilsynet får en tydeligere rådgiver/kompetansefunksjon innenfor de angitte områdene.

**Konkurranseloven
må suppleres**

Konkret innebærer forslaget at konkurranseloven må suppleres med nasjonale regler om offentlig støtte og regler for krysssubsidiering.

EØS-reglene begrenser hvilke deler av økonomien som kan skjermes mot markeds konkurranse. Reglene inkluderer virksomheter som yter tjenester internt i forvaltningen dersom disse kan være i konkurranse med markedsaktører. I prinsippet er reglene om konkurranse og statsstøtte de samme

⁴ I forarbeidene til konkurranseloven gis effektivitetsbegrepet en statisk og en dynamisk dimensjon. Statisk effektivitet innebærer effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressurser på et gitt tidspunkt eller i en gitt periode. Dynamisk effektivitet innebærer at det frembringes samfunnsøkonomisk ønskelige endringer eller innovasjoner i form av nye produksjonsprosesser og produkter og at ressursene utnyttes effektivt i denne prosessen (NOU 2003:13). Dynamisk effektivitet fanger dermed opp ressursbruken i et mer langsiktig perspektiv.

for private og offentlige foretak. Ved å supplere konkurranseloven med nasjonale regler for offentlig støtte (statstøtte og støtte over kommunale og fylkeskommunale budsjetter), sikres en lik behandling mellom private og offentlige aktører.

Kompetanse og kapasitet

En utvidelse av konkurranseloven på dette område vil kreve at Konkurransetilsynet tilføres noe kompetanse innen EØS-rett og reglement for statstøtte. Konkurransetilsynet har allerede i dag oppgaver med å bistå EFTA med innhenting av opplysninger og bistand under kontroller ved mulige overtredelser av reglene. Kompetansemessig ligger dermed forholdene godt til rette for en utvidet tilsynsrolle med ansvar for overvåking av en nasjonal tilpasning av statstøttereglementet. Det vises for øvrig til Hettne og Fritz (2008) for en grundig vurdering av tilsynsrollen ved en nasjonal tilpasning av EUs statsstøtteregler i Sverige. I utredningen anbefales det at det svenske konkurransetilsynet tildeles oppgaven med å overvåke et nasjonalt regelverk for statstøtte. Analysene anbefalingene bygger på er etter våre vurderinger gyldige også for Norge. Dette gir støtte for en tilsvarende endring i regelverket og utvidelse av Konkurransetilsynets rolle i Norge.

For å kunne sikre et effektivt tilsyn med konkurranseflaten mellom offentlige og private aktører, vil det trolig også være nødvendig med kompetanse og kapasitet til å kunne etterprøve og analysere grunnlaget for kostnadsfordelingen mellom forvaltningsdelen og forretningsdelen av en offentlig virksomhet. Asymmetrisk informasjon er en utfordring, og det vil kunne være vanskelig og arbeidskrevende å etterprøve kalkyler og beregninger av priser og kostnadsfordelinger. Det bør etableres et regelverk for hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved fastsettelse av verdien av ledige offentlige ressurser, samt hvordan andre hensyn skal ivaretas.

Håndhevelse og sanksjoner

For at tiltakene skal ha effekt må Konkurransetilsynet få effektiv håndhevelsesmyndighet og sanksjonsmuligheter. Tilsynet må gis håndhevelsesmyndighet slik at det kan gripe inn hvis konkurransen ikke skjer på like vilkår.

Konkurransetilsynet kan allerede i dag pålegge en overtreder et regnskapsmessig skille mellom kjernevirksomhet og kommersiell virksomhet for å kunne kontrollere at misbruket ikke fortsetter (Bjørnenak m.fl 2005). Det bør vurderes om regelverket bør stille krav til et tydelig skille mellom myndighetsutøvelse og forretningsvirksomhet.

Et eventuelt krav om å skille offentlige foretaks kommersielle aktiviteter i egne selskaper vil lette informasjonsproblemet, og trolig gjøre tilsynet enklere.

Positive

Det er flere positive synergieffekter ved at konkurranserett og

synergieffekter ved et samlet grep	<p>regler for ulike typer for offentlig støtte, og regelverket for offentlige anskaffelser kan behandles av Konkurransetilsynet.</p> <p>Vår vurdering er at oppgavene kan løses ved en økning på om lag 10% i Konkurransetilsynets budsjetter sammenliknet med dagens budsjetter. Det vil i første rekke være innenfor områdene offentlig anskaffelser og konkurranse mellom offentlige og private aktører (inkludert vurdering av offentlig støtte/statsstøtte) at tilsynet må tilføres noe kompetanse. Dette inkluderer kompetanse til å kunne vurdere samfunnsgagnlige hensyn og tjenester på kommunalt nivå, og avgrensninger av hva som er ervervsvirksomhet og hva som er tjenestetilbud som følger av kommunenes forpliktelser.</p>
Rådgivning og kompetanse	<p>Kombinert med eksisterende kompetanse vil Konkurransetilsynet kunne fungere som et rådgivningsorgan innenfor området offentlige anskaffelser og statstøtterelementet.</p>
Klageorgan	<p>KOFA er i dag klageorgan for offentlige anskaffelser. Med et effektivt tilsyn som blant annet inkluderer muligheter for anonyme tips, og rådgivningstjenester, kan det forventes at antall klagesaker til KOFA går ned.</p> <p>Fornyings- og administrasjonsdepartementet er i dag klageinstans for Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser. Med utvidede oppgaver til Konkurransetilsynet vil det være behov for en grensedragnings mellom KOFA og Konkurransetilsynets ansvar og oppgaver, samt mellom de ulike klageinstansene. Konkurransetilsynet vil i mange tilfeller bli en form for første klageinstans på offentlige anskaffelser ved at tilbydere kan henvende seg med spørsmål, anonyme tips og problemstillinger som eventuelt senere havner hos KOFA som en klagesak.</p> <p>På sikt bør det vurderes om det bør opprettes et felles klageorgan som tar seg av klager på vedtak fattet i Konkurransetilsynet og klagesaker i forhold til lov om offentlige anskaffelser. For å sikre forbrukernes interesser bør det vurderes om vedtak fattet i Forbrukerombudet også bør legges til samme klageorgan.</p>
Konklusjon	<p>De beskrevne oppgavene kan legges til Konkurransetilsynet. En styrking og utvidelse av Konkurransetilsynets rolle, og en mer samordnet konkurransepolitikk er i tråd med utviklingen og tiltak som blant annet vurderes i Sverige.</p> <p>De økonomiske og administrative konsekvensene vurderes som begrenset i forhold til de potensielle gevinstene ved en mer samordnet konkurransepolitikk.</p>

3.4 Synergier for markedet?

Markeds- begrensninger og konkurranse- vridninger

Erfaringene fra dagens marked viser at offentlig enheter/etater i mange tilfeller kan være tilbyder av varer og tjenester i konkurranse med private tilbydere. I slike tilfeller kan kommuner og statlige enheter opptre både som oppdragsgiver og tilbyder. En kan da risikere, enten ved bevisste handlinger eller mer ubevisst, at konkurransen innskrenkes og at varene og tjenestene blir dyrere eller av dårligere kvalitet enn de ellers kunne ha blitt. Den innskrenkede konkurransen kan ta form av at offentlige leverandører kan ha innsideinformasjon og kontakter som gjør at de lettere får levere varer og tjenester, at de krysssubsidieres ved at innsatsfaktorer blir stilt billigere til disposisjon for dem enn for andre aktører, og i ekstreme tilfeller får tilgang på gratis innsatsfaktorer.

Innskrenket konkurranse kan også komme i form av mangler ved offentlige innkjøp ved at en kommunal innkjøper foretrekker bestemte leverandører (private eller offentlige) uten at dette er knyttet til kvalitet og pris på de tjenester som leveres. Mangelfulle anbudsutlysninger eller andre former for begrensede konkurranser kan også gi innskrenket konkurranse.

Markedssvikt

Eksemplene over illustrerer eksistens av konkurransevridning og konkurranseskadelig atferd med begrenset markedstilgang eller utestengelse av markedsaktører som mulig utfall.

Oppsummert kan vi si at konkurransefordeler som følge av krysssubsidiering, offentlig støtte, enerett til innsatsfaktorer eller andre særvilkår gir muligheter for:

- Markedspriser som ikke reflekterer de reelle kostnadene – kan fortrenge mer effektive konkurrenter
- Ulik pris på innsatsfaktorer som følge av enerett eller fordeler knyttet til forvaltningsoppgaver – kan fortrenge eller utelukke konkurrenter
- Mangler ved offentlige anbud eller manglende utlysninger – kan begrense markedstilgangen med konsekvenser for antall og type markedsaktører
- Utnyttelse av assymmetrisk informasjon – kan gi ulik markedsadgang og vektlegging av andre hensyn enn effektivitet og kvalitet

Markedskonsekvensene for forbrukerne kan være høyere priser, mindre valgfrihet, og/eller lavere kvalitet på tilbudet i enkelte sektorer.

Korrigerer markedssvikt

Formålet med de forslåtte tiltakene er å korrigere for deler av den observerte markedssvikten gjennom utvidelse av konkurranseloven og en utvidet tilsynsrolle i

	<p>konkurransesflatene mellom private og offentlige virksomheter. Dette kombineres med et aktivt tilsyn med regelverket for offentlige anskaffelser.</p>
Positive markedseffekter	<p>For markedet vil dette kunne gi markedstilgang for flere aktører og riktigere priser. Dette vil stimulere til produktutvikling, innovasjon og effektivisering utover det som oppnås i dagens markedssituasjon.</p> <p>En mer likeverdig konkurranse kan ramme private og offentlige virksomheter som favoriseres i dagens system, med påfølgende krav om effektivisering, omstillinger eller i noen tilfeller nedleggelse av virksomheter. Dette er en følge av at mer lønnsomme og effektive virksomheter med bedre produkttilpasning i forhold til forbrukernes etterspørsel, sikres en likeverdig markedstilgang.</p> <p>Konkurranse på like vilkår vil over tid bidra til større valgfrihet for forbrukerne med tilhørende lavere priser og/eller høyere kvalitet i flere markeder. Lik markedstilgang og likeverdig konkurranse kan også over tid gi flere aktører på tilbudssiden.</p>

3.5 Samfunnsøkonomiske virkninger

Samfunnsøkonomisk effektivitet	<p>Før et offentlig inngrep gjennomføres bør følgende spørsmål stilles:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Vil tiltaket bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet?2. Står kostnadene ved tiltaket i forhold til gevinstene?3. Har tiltaket gunstige fordelingseffekter, eller kreves det supplerende tiltak for å ivareta fordelingsmessige hensyn? <p>Spørsmålene belyses kort, med hovedvekt på spørsmål 1). Det vises for øvrig til kapittel 3.2 der premissene for vurderingen gis.</p>
Brudd på fortutsetninger	<p>Dagens markedsbetingelser og -reguleringer sikrer <i>ikke i tilstrekkelig grad at prisene reflekterer alle relevante kostnader og at produksjonen av varer og tjenester er kostnadseffektiv</i> i markeder der offentlige og private aktører konkurrerer.</p> <p>Følgende opphav til effektivitetstap er mulig:</p>
Krysssubsidiert som følge av særstilling (enerett og/eller offentlig finansiering)	<ol style="list-style-type: none">1. Virksomheter som opererer i et skjermet og konkurranseutsatt markedet har muligheter til:<ul style="list-style-type: none">• å regnskapsføre felleskostnader på den regulerte delen av virksomheten.• overinvesteres i den regulerte delen av

virksomheten slik at ledig kapasitet kan brukes til å produsere konkurranseutsatte tjenester.

- investere i produksjonsteknologi i den regulerte delen av virksomheten som gir lave marginalkostnader for den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

Kostnadene veltes da over på brukerne av den regulerte tjenesten og/eller offentlige budsjetter dersom den regulerte virksomheten finansieres helt eller delvis over offentlige budsjetter. Den konkurranseutsatte delen av virksomheten får i praksis en driftsstøtte som kan brukes til å holde prisene nede, og dermed fortrenge, eller begrense markedsadgangen til andre leverandører som i utgangspunktet kunne vært konkurransedyktige dersom konkurransen hadde foregått på like vilkår.

”Underprising” av en vare/tjeneste i forhold til de reelle produksjonskostnadene stimulerer til mer bruk enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. I verste fall kan produksjonen av det offentlige fellesgodet tappes med lavere produksjon enn ønskelig som resultat. Fortrengning av konkurrenter kan også redusere produktspekteret slik at forbrukernes valgmuligheter innsnevres.

Det samfunnsøkonomiske tapet kommer da som følge av at mer effektive konkurrenter fortrenses, pluss vridninger i konsumet. På lang sikt vil fravær av konkurranse gi mindre incentiver til innovasjon, kvalitetsutvikling og effektivisering. Dersom krysssubsidieringen fører til økte overføringer gir dette en skattekostnad og dermed et velferdstap.

Ulike tilgang til innsatsfaktorer

2. Ulik tilgang til innsatsfaktorer. Virksomheter (private eller offentlige) gis tilgang til subsidierte kapitalgoder eller andre innsatsfaktorer til subsidierte priser.
 - Eksempel: en kommune stiller tomt, bygninger eller annen infrastruktur til disposisjon til subsidierte priser til ett foretak (privat eller offentlig) med enerett til bruk

Dersom vare- eller tjenesteleveranser subsidieres på denne måten får en ikke frem at innsatsfaktorer har en alternativ anvendelse i samfunnet og samfunnet lider da et effektivitetstap. Subsidiene kan gi geografiske vridninger og utløse lokale subsidiekappløp mellom kommuner, og trenge andre konkurrenter ut av markedet. Subsidiene kan være gitt under et annet formål, eksempelvis for å stimulere en tjenesteproduksjon som markedet av ulike årsaker frambringer mindre av enn det som er

samfunnsmessige ønskelig. I vurdering av effektivitetstap bør formålet et subsidium gis under, sees i sammenheng med kravene til effektiv ressursbruk. For øvrig oppstår de samme type tap som i tilfellet over.

Diskriminerende prising av tilgang til infrastruktur eller andre innsatsfaktorer som konkurrentene er avhengig av, kan også forekomme. Dersom en innsatsfaktor kontrolleres av en offentlige aktør gir dette muligheter til å sette en høy pris på innsatsfaktoren konkurrentene er avhengig av. Begrenset markedsadgang og utelukkelse av mer kostnadseffektive konkurrenter kan være resultatet også her.

Offentlige innkjøp og rolleblanding

Rolleblanding i forbindelse med regulering av markedstilgang gjennom offentlige innkjøp og fastsettelse av produksjon i offentlig og privat regi, kan føre til:

- Manglende utlysning og direktekjøp
- Ulik tilgang til informasjon – favorisering av "egen virksomhet"
- Diskriminerende innkjøp

Resultatet kan være velferdstap som følge av at "beste" tilgjengelige produksjon /tilbud ikke vinner. Dette kan gi seg utslag i større belastning enn nødvendig på offentlige budsjetter (skattekostnad), og/eller lavere kvalitet på innkjøpene.

Godt dokumentert markedssvikt – behov for tiltak

De foreslåtte tiltakene er ment å korrigere for markedssvikt som gir opphav til effektivitetstap som beskrevet over. Det er godt dokumentert at dagens regulering gir offentlige aktører handlingsrom, incentiver og instrumenter til å fordrive konkurrenter (jf sitat side 8) i flere delmarkeder der privat og offentlig forretningsdrift møtes. Bruddene på sentrale forutsetninger for en effektiv markedstilpasning vurderes å være såpass omfattende og alvorlig at det ikke kan forventes at konkurranseflaten mellom private og offentlige aktører fungerer tilstrekkelig effektivt til å sikre en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

3.5.1 Samfunnsøkonomiske gevinster ved en mer helhetlig konkurransepolitikk

Bedre regelverk og tilsyn med misbruk av dominerende stilling

Konkurranse på like vilkår vil kunne føre til at samfunnsmessige hensyn knyttet til pris, samfunnsøkonomisk riktige kostnader og kvalitet blir bedre ivaretatt enn i dagens situasjon. De foreslåtte tiltakene vil gi bedre regelverk mot, og tilsyn med, krysssubsidiering, offentlig støtte og mulighetene for misbruk av dominerende markedsposisjon som følge av særvilkår knyttet til offentlige forvaltnings/fellesoppgaver.

Sannsynlige

Reguleringen av konkurransemarkedet mellom private

gevinster	virksomheter, og mellom offentlige og private virksomheter vil bli mer sammenfallende. De foreslåtte tiltakene retter seg direkte mot påvist, og veldokumentert markedssvikt. Effektivitetstapene som er gjennomgått foran vil med stor sannsynlighet reduseres.
Mer kostnadseffektive innkjøp	<p>Hvis en får til en effektiv organisering av offentlige innkjøp langs de linjer som er trukket opp og med et Konkurransetilsyn som overvåker konkurranseforholdene, vil offentlige innkjøp kunne bli mer kostnadseffektive og/eller få en høyere kvalitet enn i dag. Kostnadseffektivitet innebærer at et gitt innkjøp skjer til billigst mulig pris, gitt kvalitet. Dette betyr at i den offentlige forvaltning kan en få foretatt flere innkjøp, gitt det budsjett som gjelder for forvaltningsenheten, eventuelt at en kan redusere forvaltningsenhetens budsjett og dermed skatter og avgifter som finansierer offentlige budsjett. Den offentlige aktøren (stat eller kommune) beholder ansvaret for innholdet i tjenesten, kvaliteten, finansieringen og fordelingen mellom ulike brukergrupper.</p> <p>Et høyere innkjøp, eventuelt av bedre kvalitet uten at forvaltningsenhetens budsjetter har økt, vil gi innbyggerne et bedre offentlig vare- og tjenestetilbud. Dette betyr at velferden i samfunnet øker. Dersom mer konkurranseutsatte innkjøp og dermed billigere innkjøp for samfunnet, tas ut i skatte- og avgiftslettelse vil det gi innbyggerne i landet muligheter til et større privat forbruk, uten at det offentlige vare- og tjenestetilbudet er redusert. Dette fører også til økt velferd for innbyggerne i landet.</p>
Pris reflekterer kostnad	Et mer konkurranserettet regime som skal gi disse gevinstene, må være basert på at ressursbruken både i privat og offentlig sektor er slik at bruken av ressurser prises slik at kostnadene reflekterer verdien av hva ressursene alternativt kan benyttes til. Alternativkostnader knyttet til bruk av arbeidskraft, kan stort sett bli ivaretatt av de lønninger en observerer i markedet.
Bedre fordeling av arbeidskraft – en effektivitetsgevinst	I et mer konkurranseutsatt regime, hvor ansatte i offentlig virksomhet konkurrerer mer med ansatte i privat virksomhet, vil en måtte vente at lønninger blir mer like enn i dag. Dette er også en effektivitetsgevinst for samfunnet i og med at det kan bety at arbeidskraft fordeles slik at det ikke er mulig å oppnå en produktivitetsgevinst for samfunnet ved en omfordeling av bruken av arbeidskraft på virksomheter.
Riktigere prising av realkapital og innsatsfaktorer en utfordring – Men riktig prising gir	For andre innsatsfaktorer som ulike typer realkapital og felles servicetjenester kan det være større utfordringer å få plass en prising innen offentlig forretningsvirksomhet som følger av prinsippet om alternativkostnad. Grunnen er at i dag er offentlig forretningsvirksomhet ofte sterkt integrert med den offentlig forvaltningsenheten og en prising av bruk av

effektivitetsgevinster realkapital og felles tjenester avviker åpenbart svært ofte fra prinsippet om alternativkostnadsprising. Det er en utfordring for den offentlige forvaltningen og Konkurransetilsynet å få på plass en slik prising av bruk av ressurser. En slik prising vil også kunne gi effektivitetsgevinster for samfunnet ved at bruken av realkapital og fellestjenester skjer slik at samfunnet ikke kan oppnå noen gevinster ved å omfordele denne bruken.

Oppsummering – tiltaket vil gi gevinster

Det utvidete mandatet til Konkurransetilsynet gjør at de kan gripe inn som følge av tips eller klager enten på kjøpersiden (kommune og stat) ved offentlig anskaffelser eller på leverandørsiden ved leveranser til offentlige enheter.

Regelverksendringen med tilpassede nasjonale lover for offentlig støtte, inkludert regler mot krysssubsidiering i offentlig sektor, korrigerer for påviste svakheter. Konkurransetilsynet gis et verktøy mot offentlige markedsutøvere med utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling på linje med det som gjelder for private virksomheter.

Et felles lovverk og tilsyn for private og offentlige forretningsvirksomheter vil bidra til en større grad av likebehandling og med dette stimulere til likeverdig konkurranse etter samme spilleregler. Dette vil stimulere til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

3.5.2 Kostnader, fordeling og andre hensyn

Direkte tiltakskostnader

I kapittel 3.3 konkluderer vi med at de foreslåtte tiltakene er gjennomførbare og at de administrative og økonomiske konsekvensene er begrenset. Et mer samlet grep på Konkurranspolitikken med en større grad av samordning av ulike regelverk og kompetanse, vil trolig være effektivitets- og kvalitetsfremmende for forvaltningen. Denne type effekter har vi ikke vurdert.

Krav om organisatoriske endringer

Et mer konkurransepreget regime i forbindelse med offentlige anskaffelser kan kreve at forretningsvirksomhet, dvs leverandører, i offentlig sektor organiseres i egne juridiske enheter som er adskilt fra kjernevirksomheten til den offentlig forvaltningsenheten med hensyn til ledelse og ansatte. Dette vil kunne gi noen omstillingskostnader for enheter som kreves omorganisert.

I tråd med eksisterende regelverk for statsstøtte er det rimelig at den nasjonale tilpasning åpner for at lokale myndigheter (kommuner) gis handlingsrom til å korrigere for markedssvikt hvis markedet ikke frambringer samfunnsgagnlige løsninger. Unntak bør eksempelvis kunne gjøres dersom det foreligger spesielle hensyn eller det kan godtgjøres at det finnes

Mer profesjonelle offentlige innkjøp

samdriftsfordeler ved fellesorganisering som forsvarer særvilkår eller enerett til en offentlig produksjonshet.

For den offentlige sektoren vil et mer konkurransepreget regime enn dagens regime bety at den offentlige innkjøper må bli mer profesjonell med hensyn til å legge anskaffelser ut på anbud og til å foreta valg av leverandør hva gjelder pris og kvalitet. En utvidelse av Konkurransetilsynets rolle til også å omfatte offentlige anskaffelser med tilhørende rådgivning og oppfølging av anbudsreglementet, vil kunne styrke nødvendig kompetanseutvikling i kommuner og offentlige etater.

Ingen endring i kommunenes ansvar og forpliktelser

Den offentlige innkjøper vil fremdeles stå for finansieringen av kjøpene, og fordelingen og organiseringen av innkjøpte varer og tjenester til de innbyggere som kjøpene skal dekke behovene til. Det vil fortsatt være et politisk spørsmål hvorvidt en tjeneste skal tilbys gjennom offentlig produksjon eller om en tjeneste skal kjøpes i markedet. Hensikten med tiltakene er å bidra til økt effektivitet og bedre kvalitet der tjenester konkurranseutsettes, og ved bedre offentlige innkjøp. I og med tiltakene ikke har betydning for finansiering, organisering og fordeling av kommunens tjenester, vil ikke tiltaket ha fordelingsmessige effekter av betydning.

3.6 Hva betyr tiltaket for norske bedrifter?

Svakheterne ved dagens organisering og regelverk sett fra bedriftenes side er:

- KOFA er kun et klageorgan. Dette legger begrensninger på hvem som har klagerett, og krever en aktiv handling fra bedrifter som er utsatt for brudd på anskaffelsesreglementet.
- Flere bedrifter har gitt uttrykk for at de vegrer seg for å sende inn en klagesak i redsel for å straffes i senere anbud
- Det mangler en tipstelefon og en myndighet som kan gjennomføre tilsyn uten at det foreligger formelle klager
- Det mangler en formell rådgivningstjenester for offentlige innkjøpstjenester. Bedriftene opplever mange dårlige utlysninger som skaper merarbeid både hos leverandør og senere kjøper når tilbudene skal behandles.
- Enkelte bedrifter opplever begrenset markedsadgang som følge av en dominerende aktør på innkjøpssiden med makt til å begrense konkurransen
- Bedriftene opplever til dels uklare regler og praksis for bruk av offentlig støtte og mangelfull overvåking av

konkurransesvridende særvilkår til offentlige virksomheter

Ved å gi Konkurransetilsynet et utvidet mandat i tråd med forslagene over, vil bedriftene kunne oppleve en forenkling ved at de får ett felles sted å henvende seg uavhengig av om henvendelsen gjelder konkurranse i det private markedet, mot offentlige aktører, eller konkurranser om offentlige anbud. Felles bransje- og sektorovergripende regelverk vil gi forenklinger for bedrifter som konkurrerer i flere markeder.

En mer effektiv myndighetsutøvelse vil også kunne gi bedre kvalitet og raskere behandling ved henvendelser. Ved at det opprettes et tilsynsorgan for offentlige anskaffelser kombinert med et nasjonalt regelverk for krysssubsidiering og offentlig støtte, sikers likeverdig konkurranse, inkludert bedre markedsadgang for alle bedrifter.

Den opplevde risikoen for å straffes i senere runder ved klager til KOFA vil få mindre betydning ved at anonyme tips kan sendes inn Konkurransetilsynet, og ved at det kan åpnes tilsynssak uten klage.

Referanser

- Bjørnenak, Trond; 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*. Konkurransetilsynet 1/2005. Oslo/Bergen – februar 2005
- Econ (2006) *Konkurransesfalten mellom offentlig og privat renovasjon*. Rapport 2006-031
- Konkurrencestyrelsen (2004), Rådsmøte 24. november 2004, København: Konkurrencestyrelsen.
- Konkurrensverket (2004), *Myndighet og marknad – tydligare gräns mellan offentlig och privat*. Rapport 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket.
- Konkurrensverket (2009) *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*: Konkurrensverket rapportserie 2009:4:
- Kristiansand kommune (2009): Kontrollutvalget sak 29/09
- NHO (2010) *Konkurranse på like vilkår. NHOs handlingsplan for konkurranse på like vilkår*.
http://www.nho.no/getfile.php/bilder/RootNY/filer_og_vedlegg1/Handlingsplan%20konkurranse%20p%E5%20like%20vilk%E5r.pdf
- NOU 2001: 28 Delinnstilling om endringer i konkurranselovgivningen
- NOU 2003: 12 Ny konkurranselov,
- OECD (2004), *Roundtable on regulating market activities by the public sector*. Paris: OECD.
- St.meld. nr. 15 (2004-2005): Om konkurransepolitikken
- von der Fehr, Nils-Henrik M., Victor D. Norman, Torger Reve og Anders Chr. S. Ryssdal (1998), *Ikke for å vinne?*, SNF-rapport, 8/98. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.