



Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep.

0030 Oslo

Vår ref.: 2002/294

Dato: 3. oktober 2002

■ Gjennomgang av rammeavtaler under Arbeids- og administrasjonsdepartementet

1 Innledning

Konkurransetilsynet viser til Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) brev av 25. februar 2002, hvor tilsynet ble anmodet om å foreta en kritisk gjennomgang av statlige rammeavtaler for innkjøp under AADs ansvarsområde. Videre viser vi til Regjeringens handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken, der det forutsettes at offentlige innkjøp blir lagt om i konkurransefremmende retning.

I handlingsplanen heter det at en skal sikre at statlige/offentlige innkjøp bidrar til å stimulere konkurranse og etableringsmuligheter. Det er viktig å unngå at offentlige innkjøp bidrar til å begrense konkurransen i markedene på kort og lang sikt.

På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet gjennomgått hver enkelt av rammeavtalene for innkjøp av varer og tjenester under AADs ansvarsområde og kommet med merknader til disse.¹ Vi vil i dette brevet gå gjennom de merknader tilsynet har til utformingen av rammeavtalene og gi en vurdering av hvorvidt statlige rammeavtaler for innkjøp av varer og tjenester vil kunne påvirke konkurransen.

2 Statlige rammeavtaler under AAD

Statsforvaltningen kjøpte i år 2000 varer og tjenester for ca. 74 930 millioner kroner. Dette tilsvarte 5,26 prosent av BNP. Statlige innkjøp er med andre ord omfattende og kan utgjøre en vesentlig del av det enkelte marked. Statlige innkjøp under AAD er lagt til Statens forvaltnings-tjeneste (Ft), som har som hovedoppgave å skaffe til veie konkurransedyktige fellestjenester for departementene. Som en del av dette arbeidet har Ft på vegne av staten inngått flere sentrale

¹ Jf. Konkurransetilsynets brev av 21. februar 2002 (fly), 14. juni 2002 (Forvaltningsnettsamarbeidet), 14. juni 2002 (porteføljeforvaltning og fysiske leveranser av elektrisk kraft), 21. juni 2002 (hotell - innland), 21. juni 2002 (hotell - utland), 26. juni 2002 (kopieringsutstyr, papir og rekvisita), 28. juni 2002 (oljeprodukter), 28. juni 2002 (motorkjøretøy), 28. juni 2002 (kredittkort), 19. juli 2002 (kontor- og datarekvisita), 16. august 2002 (kontorinnredning), samt e-post av 5. august 2002 (jernbane).

rammeavtaler om innkjøp av varer og tjenester. Dette arbeidet er lagt til Statskjøp, som er en avdeling i Ft. Statskjøp har inngått rammeavtaler innenfor områdene angitt i tabellen nedenfor. Total omsetning knyttet til Statskjøps rammeavtaler var i 2000 ca. 2,3 milliarder kroner, som utgjør i overkant av tre prosent av Statsforvaltningens innkjøp.

Tabell: Omsetning på statlige rammeavtaler

Rammeavtaler	Omsetning (2000)	Omsetning (2001)
Flyreiseavtale ²	ca. 678 mill. (bruttoomsetning)	ca. 796 mill. (bruttoomsetning)
Oljeprodukter – bulk og pumpe	ca. 296 mill.	ca. 318 mill.
Hotelltjenester – innland	ca. 171 mill. (inkl. utland)	304 mill. (inkl. utland)
Hotelltjenester – utland	Inkl. i omsetning innland	Inkl. i omsetning innland
Porteføljeforvaltning og fysisk leveranse av elektrisk kraft	Eksisterte ikke i 2000.	Eksisterte ikke i 2001.
Motorkjøretøy	ca. 946 mill.	ca. 751 mill.
Persontransport med jernbane	Eksisterte ikke i 2000.	Eksisterte ikke i 2001.
Kredittkorttjenester	ca. 4,5 mill. (årsavgift uten renter)	ca. 4,7 mill. (årsavgift uten renter)
Kopieringsutstyr, papir og rekvisita	ca. 250 mill.	ca. 297 mill.
Kontorinnredning	ca. 165 mill. (Kontormøbler inkl. stoler, stålskap, arkiv og lagerreoler)	ca. 134 mill. (Kontormøbler inkl. stoler, stålskap, arkiv og lagerreoler)
Kontorrekvisita	ca. 82 mill. (inkl. datarekvisita)	ca. 103 mill. (inkl. datarekvisita)
Datarekvisita	Inkl. i kontorrekvisita	Inkl. i kontorrekvisita
Forvaltningsnettsamarbeidet:	ca. 1 900 mill.	ca. 1 900 mill.
EDI	Ukjent	Usikkert, men lavt
Nett- og verdiøkende tjenester	Ukjent	ca. 264 mill.
Telefoniprodukter og supplerende tjenester	Ukjent	ca. 228 mill.
Dataprodukter og supplerende tjenester	Ukjent	ca. 1 400 mill.
Totalt:	ca. 2 294 mill.	ca. 2 711 mill.

Kilde: Statskjøp

3 Konkurransetilsynets vurdering

Nedenfor vil vi gjennomgå de merknader tilsynet har til de statlige rammeavtalene. Disse merknadene går i stor grad på rammeavtalenes utforming og organiseringen av anbuds-konkurransene som leder frem til avtalene. Tilsynet antar at en del av dette kan utbedres innenfor rammene av en sentralisert innkjøpsordning.

1) Vilkår i anbudskonkurransene

Samtlige av de statlige rammeavtalene er inngått etter en anbudskonkurranse. Det inngås også i de fleste tilfeller rammeavtaler med flere leverandører innenfor samme produkt- eller tjenestegruppe. Man kunne derfor i utgangspunktet anta at rammeavtalene ikke ville påvirke konkurransen i vesentlig grad. Det kan imidlertid oppstå konkurransehemmende virkninger av disse avtalene dersom anbudskonkurransene er utformet slik at det legges begrensninger på hvilke leverandører som kan delta i anbudskonkurransen. En slik begrensning kan komme som en følge av at det stilles omfattende krav til leverandørens produktspekter, geografiske virkeområde eller at rammeavtalene inneholder vilkår som bare enkelte leverandører er i stand til å oppfylle. Slike krav vil favorisere større veletablerte leverandører, på bekostning av mindre leverandører eller

² Omsetning på flyreiseavtalen viser bruttoomsetning, dvs. omsetning i henhold til fullpris.

leverandører i etableringsfasen. Hvis rammeavtalene omfatter en ikke ubetydelig del av det berørte markedet, kan dette på sikt medføre høyere konsentrasjon på tilbudssiden.

Konkurransetilsynet vil i denne sammenheng særlig peke på kravet om nasjonal dekning. Flere av rammeavtalene inneholder krav om nasjonal dekning for leveranser av varer og tjenester. Dette betyr i praksis at leverandører som opererer i et avgrenset geografisk område vil være avskåret fra å delta i konkurransen.

2) Kobling av innkjøp

Konkurransetilsynet har merket seg at Statskjøp i flere av rammeavtalene kobler sammen kjøp av forskjellige varer og tjenester. Eksempler på dette er at innkjøp av kurs- og konferansefasiliteter er koblet til hotellavtalen, og at vedlikeholds- og servicetjenester på biler er koblet til innkjøp av motorkjøretøy. Dette medfører at leverandører som tilbyr kurs- og konferansefasiliteter uten å tilby hotelltjenester, eller bilverksteder som ikke er tilknyttet en bilforhandler, vil være avskåret fra konkurransen om disse innkjøpene. Det er Konkurransetilsynets oppfatning at flere av rammeavtalene med fordel kunne vært delt opp i mindre enheter, slik at flere leverandører kan delta i konkurransen om disse.

3) Kontraksperiode

Ved å inngå statlige rammeavtaler for innkjøp kan den enkelte leverandør redusere risiko knyttet til inntekt og omsetning i kontraksperioden. Dette kan gi disse leverandørene et konkurransefortrinn. Det er derfor vår oppfatning at kontraksperioden bør være begrenset til ett til tre år. Dette har imidlertid ikke vært noe problem i de rammeavtalene Konkurransetilsynet har gjennomgått.

4) Konkurransen på rabatter

Konkurransetilsynet har inntrykk av at noen av anbudskonkurransene om statlige innkjøp er utformet slik at leverandørene konkurrerer på størrelsen på rabatter i forhold til markedsprisen, fremfor å konkurrere direkte på pris. Tilsynet vil påpeke at dette kan svekke leverandørens incentiver til holde markedsprisene på et konkurransedyktig nivå, da dette vil svekke leverandørens mulighet til å gi rabatter i forhold til markedspris. Dette vil ikke bare undergrave de rabattene staten oppnår gjennom sentrale innkjøpsavtaler, det kan også medføre at markedsprisen blir høyere enn ellers. Et eksempel her er rammeavtalen Statskjøp har hatt med SAS, der man har inngått en avtale om faste rabatter fremfor faste priser.

5) Besteprisgaranti

Konkurransetilsynet har videre merket seg at enkelte rammeavtaler inneholder en besteprisgaranti. Slike klausuler innebærer at leverandørene må garantere for at staten tilbys de gunstigste prisene og at staten kan kreve kompensasjon dersom det viser seg at andre avtalekunder har oppnådd gunstigere priser under ellers like vilkår. Konkurransetilsynet vil påpeke at slike besteprisgarantier er egnet til å svekke leverandørens incentiver til å konkurrere på pris. Dette følger av at leverandører som har gitt slike garantier, i neste omgang, vil vegre seg for å ta lavere pris av andre kunder fordi prisavslaget da også må omfatte kunder med prisgaranti.

6) Bindende avtaler

Flere av rammeavtalene tilsynet har vurdert er formelt eller i praksis bindende for de statsansatte, eventuelt for statsinstitusjonene. Dette vil etter vår oppfatning begrense priskonkurransen mellom leverandørene i det berørte markedet. Avtalen bør ikke i utgangspunktet være til hinder for at statsinstitusjonene kan benytte seg av leverandører som, etter at statens innkjøpsrabatt er trukket fra, likevel tilbyr billigere varer eller tjenester enn statens avtalepartnere. Slike bindinger vil også forsterke andre eventuelle konkurransehemmende virkninger av rammeavtalene.

7) Krav til soliditet

Statskjøp stiller i de fleste rammeavtalene et krav til leverandørens soliditet. Dette er forståelig fra et innkjøpsfaglig ståsted, men slike krav kan også medføre at det blir vanskeligere for

nyetablerte bedrifter å delta i konkurransen om statlige innkjøp. Konkurransetilsynets oppfatning er derfor at man bør være varsom med å stille omfattende krav til soliditet.

8) Utenlandske leverandører

Flere av de varer og tjenester det er inngått rammeavtale for, er av en slik natur at det er grunn til å tro at også utenlandske leverandører ønsker å delta i anbudskonkurranse om disse. Eksempler på dette er innkjøp av flyreiser og motorkjøretøy. Det er derfor viktig at anbudskonkurransene ikke er utformet på en slik måte at de diskriminerer mellom norske og utenlandske leverandører. Konkurransetilsynet har i denne sammenheng merket seg at anbudsinnbydelsene i de fleste tilfeller inneholder et krav om at anbudet må være skrevet på norsk. Tilsynet er av den oppfatning at man her, i det minste, også må kunne akseptere engelsk, svensk og dansk. Vi har videre merket oss at enkelte av rammeavtalene krever stedlig representasjon i Norge for at en leverandør skal kunne bli en avtalepartner. Det er vår oppfatning at dette i mange tilfeller ikke er nødvendig.

9) Bruk av underleverandører

Enkelte rammeavtaler er utformet slik at det vil være naturlig for leverandørene å benytte seg av underleverandører. Dette gjelder særlig rammeavtalene som hører inn under Forvaltningsnett-samarbeidet. Det er her ikke uvanlig at flere av de konkurrerende leverandørene benytter seg av samme underleverandør. Man kan derfor tenke seg en situasjon der man, som følge av en anbudskonkurranse, har inngått rammeavtaler med et gitt antall leverandører, men at dette likevel ikke medfører virksom konkurranse fordi alle leverandørene det er inngått avtale med benytter samme underleverandør. Dette vil innebære at underleverandøren kan utøve markedsrett, til tross for at det tilsynelatende er velfungerende konkurranse på leverandørnivå.

4 Desentralisering av statlige innkjøp

Hovedformålet med de statlige rammeavtalene er å redusere kostnadsnivået knyttet til statlige innkjøp.³ Dette gjøres ved at statsinstitusjonene deltar i et innkjøpssamarbeid gjennom Statskjøp. Hensikten med dette er at statsinstitusjonene skal oppnå en bedre forhandlingsposisjon overfor leverandørene, og at de derved kan forhandle frem bedre priser og betingelser enn hva hver enkelt av disse institusjonene kan klare på egen hånd. De statlige rammeavtalene fungerer derfor som storkundeavtaler inngått på vegne av statsinstitusjonene.

Til tross for at slike rammeavtaler på kort sikt kan være kostnadsgunstige, kan det være problemer knyttet til denne formen for statlige innkjøpssamarbeid over tid. Hovedårsaken til dette er at en økt sentralisering av innkjøp (etterspørselssiden) kan medføre økt konsentrasjon på tilbudssiden. Dette kan på sikt medføre redusert konkurranse og høyere priser for både statlige og øvrige kjøpere.

Selv om rammeavtalene bare i enkelte tilfeller omfatter en vesentlig del av det markedet de er knyttet til, må man anta at avtalene er blant de største innkjøpsavtalene som finnes i hvert av de berørte markedene. For en leverandør som inngår som avtalepartner i en slik rammeavtale, vil dette ofte bety redusert risiko knyttet til omsetning og inntekt i avtaleperioden. Dette kan gi disse leverandørene et konkurransefortrinn overfor konkurrerende leverandører som ikke har inngått slike avtaler. Dette kan på sikt medføre økt konsentrasjon på tilbudssiden.

Rammeavtalene skal dekke behovet for varer og tjenester hos statsinstitusjoner med forskjellige behov og geografisk plassering. I tillegg er avtalene ganske omfattende, da de gjenspeiler statsinstitusjonenes samlede behov for ulike varer eller tjenester. Dette medfører at det ofte bare er leverandører av en viss størrelse som har mulighet til å inngå som avtalepartner. Dette vil i praksis kunne medføre at mange mindre leverandører er avskåret fra en viktig del av markedet, noe som på sikt kan medføre økt konsentrasjon på tilbudssiden.

³ Se <http://www.ft.dep.no/>

En sentralisert organisering av statlige innkjøp kan også være egnet til å avskjære leverandører i etableringsfasen fra denne delen av markedet. Rammeavtalene kan i så fall bidra til å øke etableringshindringene i enkelte markeder. Økte etableringshindringer vil kunne svekke konkurransen i markedet og lede til et høyere prisnivå. Dette fordi etablerte leverandører da har større mulighet til å øke prisene uten frykt for at dette vil medføre at nye aktører skal etablere seg.

I markeder hvor det i utgangspunktet ligger til rette for effektiv konkurranse mellom tilbydere, bør man være forsiktig med å sentralisere innkjøpene, fordi dette som nevnt kan føre til økt konsentrasjon og redusert konkurranse på tilbudssiden på lengre sikt. Ved å desentralisere statlige innkjøp til den enkelte statsinstitusjon vil flere leverandører slippe til. Dette vil øke konkurransen på tilbudssiden og på sikt medføre lavere markedspris.

En sentralisering av statlige innkjøp kan imidlertid være berettiget i markeder som allerede er karakterisert ved høy konsentrasjon på tilbudssiden. I slike tilfeller kan sentraliserte innkjøp gi en kjøpermakt som kan virke som en motvekt til selgermakt. Å benytte sentraliserte innkjøp som motvekt til en sentralisert tilbudsside, kan imidlertid også være egnet til å opprettholde sentraliseringen av tilbudssiden. Sentraliserte innkjøp bør derfor overveies nøye i hvert enkelt tilfelle. Alternative virkemidler for å fremme konkurranse kan også være aktuelt.

En løsning med desentralisert innkjøp forutsetter at den enkelte statsinstitusjon er kostnadsbevisst og benytter seg av konkurransemekanismen ved innkjøp av varer og tjenester. Hvis det er vesentlige kostnadsfordeler forbundet med sentralisering av statlige innkjøp, for eksempel på grunn av manglende bevissthet eller kunnskaper om effektive innkjøpsrutiner, kan dette tale for en viss sentralisering av innkjøpene. Det burde imidlertid være mulig å bevisstgjøre statsinstitusjonene om deres rolle som innkjøpere og hvordan bruken av konkurransemekanismer ved innkjøp vil påvirke kostnadene.

En løsning med desentralisert innkjøp vil også kunne medføre at de administrative kostnadene ved statlige innkjøp vil øke, da hver enkelt statsinstitusjon i dette tilfellet må forhandle frem egne innkjøpsavtaler.

Konkurransetilsynets oppfatning er at selv om enkelte momenter kan tale for sentralisering av statlige innkjøp, vil gevinsten man kan oppnå ved å fremme konkurransen gjennom desentralisering i mange tilfeller veie tyngre. Det er derfor tilsynets oppfatning at myndighetene bør tilstrebe økt desentralisering av offentlige innkjøp.