



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

7. nóvember 2013

Samkeppni í opinberum rekstri

Ræða Páls Gunnar Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, á ráðstefnu Ríkiskaupa

Ágætu fundargestir,

Fyrst vil ég þakka fyrir tækifærið sem mér er gefið til að taka þátt í þessari merku ráðstefnu. Samkvæmt fundarboði er hún m.a. haldin til þess að ræða margvísleg áhrif opinberra innkaupa á samfélagið og viðskiptalífið.

Það er ýmislegt sem við þurfum að hafa bak við eyrað þegar við setjumst niður og ræðum þessa hluti. Eitt af því er sú mynd sem blasir við okkur til framtíðar að því er varðar samsetningu þjóðarinnar og verkefni og framleiðnihorfur því tengdu. Það blasir við, hér eins og víðast annars staðar í hinum vestræna heimi, þar á meðal á Norðurlöndunum, að þjóðin er að eldast. Sífelld lægra hlutfall þjóðarinnar mun fylla hóp hinna svokölluðu „vinnandi handa“ og stærra og stærra hlutfall þjóðarinnar mun teljast til eldri borgara. Þeim sem standa á bak við framleiðni hagkerfisins fækkar því hlutfallslega á meðan samfélagið þarf að verja sífelld meira fé til heilbrigðisþjónustu og umönnunar.

Annað sem við þurfum að hafa á bak við eyrað er sú staðreynd að við erum í fjötrum efnahagslægðar/kreppu, sem hefur dregið úr okkur mátt og gert okkur verr í stakk búin til að takast á við framtíðina. Þessi staða hefur mikil áhrif á flest svið samfélagsins, þar á meðal uppbyggingu mikilvægra þátta eins og menntakerfis, heilbrigðiskerfis og annarrar velferðarþjónustu.

Við stöndum því frammi fyrir miklum áskorunum. Þar búum við að því að þetta er ekki í fyrsta skipti sem þjóðir standa frammi fyrir áskorunum og við getum af skynsemi lært af því sem vel hefur verið gert í fortíðinni og forðast það sem verr hefur gefist.

Í því efni hefur að ýmsu leyti dregist upp afar sterk mynd í heiminum þessi síðustu kreppuár. Þannig hefur t.d. skapast um það víðtæk samstaða að einn sé sá drifkraftur sem öðru fremur geti orðið til þess að stytta efnahagslægðir, hraða endurreisn atvinnulífs og auka framleiðni. Þessir drifkraftur er í daglegu tali kallaður SAMKEPPNI. Sá kraftur skapar aga rekstri, leiðir til nýrra hugmynda,



nýsköpunar og tækninýjunga og stuðlar að lægra verði, betri þjónustu og aukinni hagsæld.

Þetta eru ekki ný sannindi. Við vitum þetta öll og þekkjum á eigin skinni. Þráin til að ná lengra og gera betur, skara frammúr, leysir úr læðingi krafta hjá hverju og einu okkar. Og við sjáum þetta best þegar við fylgjumst með framförum barnanna okkar.

Mörgum verður það á að halda að samkeppni sé hvati sem henti fyrst og fremst í einkarekstri, en opinber þjónusta lúti öðrum lögmálum. Það er ekkert fjær sanni. Ef við kíkjum á tölur sem settar voru fram í svokölluðum samráðsvettvangi um aukna hagsæld fyrr á þessu ári, þá sjáum við að opinber þjónusta stendur undir 20% af framleiðslu og 30% af störfum hagkerfisins. Heil 50.000 störf af tæplega 170.000. Fólkið sem vinnur þessi störf er ekkert öðruvísi en fólkið sem vinnur í einkageiranum. Lögmál opinbers rekstrar eru í eðli sínu ekkert öðruvísi en lögmál einkarekstrar. Það þarf líka áskoranir í opinberum rekstri, þar þarf líka val, þar þarf samanburð, þar verður keppni aðila líka til þess að laða fram betri lausnir og hagkvæmari rekstur. Og þegar við horfum á vægi opinberrar þjónustu í hagkerfinu hljóttum við að vilja beita öllum bestu tækjum okkar til að bæta þann rekstur, styrkja þjónustu og auka framleiðni.

Norræn samkeppnisyfirvöld hafa talsvert fjallað um og rannsakað tengsl samkeppni og velferðarkerfisins sem Norðurlöndin eru reyndar oft kennd við. Ég nefni hér skýrslu norrænu eftirlitanna frá árinu 2009, sem ber enska heitið „Competition Policy and the Financial Crises“ og skýrslu sömu aðila frá því fyrr á þessu ári, „A Vision for Competition – Competition Policy towards 2020“. Í þessum skýrslum eru færð fyrir því sterk rök að virk samkeppni sé ein af grunnstoðum norræns velferðarkerfis og raunar ein af forsendum þess að takast muni að viðhalda hinni norrænu velferð.

[Valkerfi]

Það er á þessum grunni sem hinar norrænu grannþjóðir okkar hafa innleitt samkeppni í opinberum rekstri. Þannig hafa þær t.d. komið upp mismunandi valkerfum (s. valfrihet). Valkerfi færa stjórnvöldum upp í hendurnar verkfæri til þess að virkja hvata samkeppni við veitingu þeirrar þjónustu sem venjulega er reidd af hendi innan stofnana.

Þeirri samkeppni er komið á með því að gefa einkafyrirtækjum og frjálsum félagasamtökum tækifæri til að komast inná viðkomandi markaði opinberrar þjónustu og keppa við opinberar þjónustustofnanir sem fyrir eru. Samkeppnin sem til verður snýst um gæði, og þannig að laða til sín viðskiptavinum (þ.e. þiggjendur þjónustunnar). Samkeppnin snýst hins vegar alla jafna ekki um verðlagningu þjónustunnar. Verð þjónustunnar er fast, greitt af hinu opinbera og fylgir þeim sem þarf á þjónustunni að halda.



Hér er því ekki á nokkurn hátt verið að mismuna þeim sem þiggja þjónustu eftir efnahag þeirra eða stöðu, grunnstoðir hins norræna velferðarkerfis standa því keikar eftir. Ávinningurinn er hins vegar að samkeppnin leiðir til þess að hinar opinberu þjónustustofnanir verða að standa sig betur, bæði í rekstri og þjónustu. Þannig fæst ekki bara hagræðing heldur líka betri þjónusta, fleiri nýjungar og meiri fjölbreytileiki.

Svíar ganga hér á undan með góðu fordæmi. Reynslan sýnir að þessi tæki hafa virkað vel t.d. í heilbrigðisþjónustu þar í landi. Þann 27. september sl. stóð Samkeppniseftirlitið, ásamt með ráðuneyti samkeppnismála og áfrýjunarnefnd samkeppnismála, fyrir stórri ráðstefnu um samkeppnismál. Í einni vinnustofunni, þar sem fjallað var um samkeppni í opinberum rekstri, var þetta einmitt til umfjöllunar. Þar kom m.a. fram nýting í sænskri heilsugæslu hefði verið bætt til muna eftir að valfrelsi var komið á og gæði þjónustunnar aukin verulega án þess að kostnaður hefði aukist.

Hér á landi brennur heilbrigðisþjónusta mjög á samfélaginu. Áhyggjur okkar beinast bæði að kostnaði og gæðum. Það er athyglisvert að hugsa til þess að hér höfum við farið allt aðra leið en Svíar. Hér höfum við markvisst unnið að því að útrýma öllum möguleikum til samkeppni, t.d. með samrunum heilbrigðisstofnana, allt í nafni hagræðingar. Afleiðingin er sú að næsti keppinautur er þúsundir kílómetra í burtu, lítill hvati til að standa sig betur en keppinauturinn, lítill hvati til nýjunga og kostnaðurinn áfram óviðráðanlegur. Og lækarnir koma ekki heim úr námi; hér er í meginatriðum bara einn vinnuveitandi, eitt kaup. Ekkert spennandi.

Og ef einhver vogar sér að tala um samkeppnisrekstur í heilbrigðisþjónustu er hugtakið einkavæðing rifið upp og viðkomandi útmálaður sem óvinur almennings. Samt geta Svíar gert þetta.

Hér á landi er menntakerfið einnig til mikillar umræðu. Áhyggjur beinast að miklum kostnaði af skólakerfi sem skilar menntuðu fólki of seint til starfa. Af hverju nýtum við ekki hvata samkeppninnar betur á þessu sviði, t.d. með því að koma á valfrelsi af því tagi sem ég var að lýsa? Það er t.d. varla hægt að deila um að sú samkeppni sem varð til við stofnun HR varð engum til eins mikillar gæfu og Háskóla Íslands, sem stóð allt í einu frammi fyrir því að þurfa að hafa fyrir því að laða til sín nemendur og skila þeim helst betri til baka heldur en en keppinauturinn.

[Innkaup og útboð]

En við höfum einnig önnur samkeppnistæki í opinberum rekstri sem okkur eru tamari og við verðum að beita af kostgæfni. Það eru tækin sem beitt er við opinber innkaup. Skilvirk og hagkvæm opinber innkaup skipta miklu máli fyrir hagvöxt og velferð hér ekki síður en annars staðar. Á heimasíðu Ríkiskaupa er



sagt frá því að opinber innkaup nemi um 18% af þjóðarframleiðslu. Af hagrænum ástæðum er því mikilvægt að tækifæri til samkeppni séu nýtt við opinber innkaup. Heilbrigð samkeppni með útboðum í opinberum innkaupum dregur úr kostnaði við hina opinberu starfsemi, eykur gæði þeirrar vöru og þjónustu sem keypt er og auðveldar birgjum að selja afurðir sínar.

Hér skiptir miklu máli að framkvæma útboð með þeim hætti að þau örví samkeppni með öllum tiltækum ráðum. Ég nefni fernt í þessu sambandi:

Í fyrsta lagi þarf að útfæra útboð þannig að þau hvetji lítil og meðalstór fyrirtæki til að fara inn á markaði og auka umsvif sín. Þetta markmið er ekki alltaf samrýmanlegt öðru mikilvægu markmiði, þ.e. að stuðla að lækkuðu verði með magninnkaupum, sem oft felur í sér stór útboð. Hér verða opinberir aðilar ávallt að leggja samkeppnislegt mat á útfærsluna. Spurningin er í meginatriðum sú hvort það skiptir meiru að fá lægra verð í næsta útboði með því að útfæra útboðið þannig að aðeins þeir stærstu geti boðið í. Sem síðan getur að lokum leitt til þess að fáir bjóðendur verða um hituna næst. Eða skiptir meiru að horfa til lengri tíma með því að búa í haginn fyrir fleiri bjóðendum í framtíðinni og skipta útboðinu þannig í fleiri og smærri einingar?

Í þessu sambandi verður líka að varast ýmsa hamlandi þætti, eins og þá að vani eða smekkur opinberra starfsmanna fari að ráða of miklu um útfærslu útboðs og endanlegt val. Þetta getur t.d. hæglega gerst í heilbrigðisþjónustu, þar sem heilbrigðisstarfsmenn aðhyllast tiltekin lækningatæki sem þeir eru vanir og því eru aðrar lausnir útilokaðar.

Í öðru lagi verðum við að vera vakandi fyrir því að haga opinberum innkaupum þannig að þau örví sífellda nýsköpun og aukna framleiðni í opinbera geiranum og einkageiranum. Hér á eftir er á dagskrá erindi um nýsköpunarkeflið og innkaup með hvatavirkni, sem fróðlegt verður að hlusta á.

Í þriðja lagi þarf að gæta þess í hvívetna að bjóðendum líðist ekki að draga úr virkni útboða með einhvers konar samráði. Í lok árs 2009 birti Samkeppniseftirlitið álit nr. 4/2009, um opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir. Þar beindi eftirlitið þeim tilmælum til opinberra aðila sem annast eða koma að opinberum innkaupum að þeir fylgist markvisst með því að við framkvæmd útboða sé farið að samkeppnislögum.

Í álitinu eru rakin allmörg raunveruleg dæmi um samráð tilboðsgjafa. Í fylgiskjali með álitinu er að finna gátlista með upplýsingum um hvernig koma megí auga á ólögsmætar samkeppnishindranir í tengslum við útboð og gefin eru dæmi um helstu aðferðir sem beitt er við samráð.



Í fjórða lagi verða allir opinberir aðilar að nýta samkeppni til hins ítrasta í innkaupum, þ.e. með raunverulegum útboðum. Í fyrrnefndu álitni gagnrýndi Samkeppniseftirlitið ósamræmi sem er milli ríkis og sveitarfélaga varðandi viðmiðunarfjárhæðir sem leiða til útboðsskyldu. Í álitinu voru sveitarfélög sérstaklega hvött til þess að beita útboðum við kaup á vörum og þjónustu.

Samkeppniseftirlitið hefur talsvert fylgst með meðhöndlun útboða á hinum Norðurlöndunum, í gegnum norrænt samstarf samkeppniseftirlita. Það er áberandi hversu miklu meiri áherslu flest önnur norrænu ríkjanna leggja á þennan málaflök en við Íslendingar. Það má nefna sem dæmi að sumum systureftirlitum okkar hefur verið falið skýrara hlutverk í eftirliti með þessum málum en samkeppniseftirlitinu íslenska.

Hér á landi gegnir gestgjafi þessarar ráðstefnu lykilhlutverki í þessu verkefni og vinnur gott starf. Það er hins vegar ástæða til að hvetja stjórnvöld almennt til meiri árverki og samstarfs við Ríkiskaup um þessi mál.

Ágætu ráðstefnugestir,

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að þörf sé á róttækri hugarfarsbreytingu stjórnvalda og opinbera geirans ef okkur á að takast að hagræða í opinberri þjónustu og auka framleiðni. Sameiningar stofnana munu færa okkur lítinn sem engann ávinning í þessu efni. Það er grunngerðin sjálf sem skiptir máli. Það að byggja samfélagið á grunni heilbrigðrar samkeppni er lykillinn að árangri.

[Samkeppnismat]

Við getum stuðlað að slíkri hugarfarsbreytingu með því að taka upp samkeppnismat á öllum lögum og reglum sem settar eru. Í álitni nr. 2/2009 beindum við því til forsætisráðherra að taka upp slíkt samkeppnismat. Það er einfalt ferli sem felur í sér að svara þarf nokkrum mikilvægum spurningum við undirbúning laga og reglna. Auka þær líkur á því að fyrirtækjum fækki, takmarka þær möguleika fyrirtækja til að mæta samkeppni, eða takmarka þær frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni? Ef svarið við spurningunum er alltaf nei, er allt í lagi með fyrirhuguð lög eða reglur. Ef svarið er hins vegar í einhverjum tilfellum já, verður að meta hvort lögin eða reglurnar séu nauðsynlegar og hvort vægari úrræði séu í boði.

Þetta samkeppnismat snýr ekki síst að starfsumhverfi fyrirtækja, en hafa líka þýðingu fyrir opinberan rekstur. Fyrst og síðast stuðla þær að breyttu hugarfari, þar sem við öll förum að koma auga á ný tækifæri til að láta samkeppnishvata vinna með okkur í stað þess að hindra samkeppni.

Við höfum nokkur dæmi um velgengni á þessu sviði. Svíar juku framleiðni með því að innleiða samkeppnishugsun í skipulagsmál. Og á árunum 1995 til 2001 réðust Ástralir í viðamikla endurskoðun á um 1700 lögum og reglum í því skyni að



efla samkeppni og framleiðni. Árangurinn lét ekki á sér standa. Aðgerðirnar eru áttu stóran þátt í framleiðniaukningu, lækkuðu verð vara og þjónustu, örvuðu nýsköpun og neytendavitund. Það er greint frá þessu í skýrslu samráðsvettvangs um aukna hagsæld.

[Hvað hefur verið gert?]

Hér á landi blasa tækifærin við okkur. Tækifæri til þess að draga úr samkeppnishindrunum á ýmsum sviðum. Aðgerðir sem stjórnvöld geta gripið til með litlum tilkostnaði. Í nóvember 2008, rétt eftir hrun, birti Samkeppniseftirlitið skýrslu sem bar heitið „Öflug uppbygging – opnun markaða“. Þar voru 15 mikilvægir markaðir greindir og bent á 120 samkeppnishindranir og um 90 lausnir á þeim. Skýrslan fól í sér skýr tilmæli til löggjafans, ráðuneyta og ýmissa opinberra aðila að gera breytingar til þess að efla samkeppni og þar með hraða endurreisn atvinnulífsins.

Nú 5 árum síðar er ástæða til að staldra við og spyrja sig hverju stjórnvöld hafa áorkað. Af hverju hefur samkeppnishugsun ekki verið innleidd í reglur um skipulag og lóðaúthlutanir, líkt og ég lýsti áðan að gert hefði verið í Svíþjóð og mælst var til í skýrslunni? Af hverju er enn einokun í mjólkurvinnslu í skjóli laga sem tóku samkeppnislögin úr sambandi á því sviði árið 2004. Á markaði þar sem mikil vöntun er á mjólk? Af hverju er ekki búið að afnema stimpilgjöld eða ráðast í aðrar aðgerðir til að auðvelda viðskiptavinum bankanna að skipta um banka?

Hvernig stendur á því að löggjafinn gerir sveitarstjórnnum kleift að koma á einokun í fólksflutningum milli Keflavíkurflugfallar og höfuðborgarinnar á leið sem skila ber sig vel og sýnt hefur verið fram á að samkeppni skilar sér. Og hvernig dettur sveitarstjórnunum í hug að reyna að koma slíkri einokun á gegn andmælum allra hlutaðeigandi aðila, þar á meðal ferðaþjónustuaðila? Og af hverju þarf Samkeppniseftirlitið að eyða dýrmætum tíma og fjármunum árið 2013 til þess að búa svo um hnútana að úthlutun afgreiðslutíma flugvéla í áætlunarflugi á Keflavíkurflugvelli hindri ekki samkeppni. Samkeppni sem engin deilir um að skiptir okkur sem þjóð mjög miklu máli. Nú fimm árum efti að við mæltumst til þess við flugmálayfirvöld að gera breytingar á fyrirkomulaginu.

Svona mætti lengi telja. Við verðum að taka okkur á. Stjórnvöld og opinberir aðilar verða að taka sig á. Þetta er spurning um það hvort við viljum nýta þau tæki sem við höfum til þess að hraða endurreisn, auka framleiðni og auka hagsæld okkar.

