



Medlem av:



Vår dato:
2010-08-31

Vår ref: tonchr

Deres dato:
2010-05-07

Deres ref:
09/1178-TRS

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030

Vedrørende høring- Evaluering av konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold i Statens vegvesen

Vi viser til høringsbrev av 5. juli 2010 vedrørende konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold i SVV. NAF vil innlede med å takke for at vi på anmodning fikk forlenget høringsfristen.

Etter NAFs syn har Dovre levert en god, men noe begrenset oversikt over konkurranseforholdene innen funksjonskontraktmarkedene. Noen av forholdene Dovre kommenterer bør det sees nærmere på, deriblant påstanden om at SVVs kontraktstrategi og kontraktsstyring i for liten grad legger til rette for en kostnadseffektiv gjennomføring.

Det er etter NAFs oppfatning uheldig med en praksis der en del oppgaver tas ut av entreprenørenes arbeidsomfang før utførelse. Dette kan påvirke forutsigbarheten og øke kostnadsnivået for entreprenørene og dermed SVV.

Samferdselsdepartementet har ønsket en vurdering av konkurransesituasjonen. Dovre valgte å vurdere to konkurransemessige kjennetegn, usikkerhet om hvem som konkurrerer og forutsigbarhet om produktet som skal leveres.

Etter NAFs syn kunne Dovre med fordel også vurdert kapasitetsproblematikk, spesialiseringsproblematikk, endring i etterspørselsvolum, markedets avhengighetsforhold til andre markeder og andre markedsmessige forandringer.

For å kunne si noe om forutsigbarhet i et marked må man, etter NAFs mening, vite hvem som faktisk konkurrerer i det eller de aktuelle markedene. Vi etterlyser derfor en markedsavgrensning. Dovre synes å vurdere det "norske" markedet i sin analyse mens funksjonskontrakter krever lokal/regional tilstedeværelse for utførelse. Man sender ikke en brøytebil fra Vestlandet til Østlandet av åpenbare grunner. Asfalt er en ferskvarer som kun kan kjøres over relativt små avstander ved dekkelapping. Dessuten utgjør transportkostnadene en relativt stor andel av de totale kostnadene hvilket igjen gir klare indikasjoner om at funksjonskontraktmarkedene omfatter mindre geografiske markeder som bør evalueres hver for seg.

Etter NAFs syn kunne Dovre satt mer fokus på anbudskontraktene i de enkelte lokale/regionale markedene da dette kunne gitt interessante svar. Lokale prisøkninger ville synliggjøres og mottiltak ville vært enklere å iverksette.

Postadresse:
Pb. 6682 Etterstad
NO-0609 Oslo

Gateadresse:
Østensjøveien 14
Oslo

Telefon:
08 505

Telefaks:
22 33 13 72

Bankkonto:
Drift: 5005.06.20600
IBAN: NO81 5005 0620 600
Medlem: 5005.06.20007
IBAN: NO87 5005 0620 007

Bankadresse:
Den norske Bank ASA
Pb. 1171 Sentrum
NO-0107 Oslo

Swiftadresse:
DNBANOKK

Foretaksnr.:
NO 944 383 832 MVA

NAF ønsker et oversiktskart der anbudskontrakter er plottet geografisk inn og hvor farge spesifiserer antall budgivere og kanskje med en bokstav på hvilken budgiver som har lagt inn budet. På denne måten vil man lettere kunne se hvor lokale aktører kan utnytte markedsrett og hvor de ikke kan det. Dermed vil tiltak som for eksempel større funksjonskontrakter som omfatter flere og varierende geografiske områder lettere kunne brukes. Da vil nye og ulike aktører måtte konkurrere fra gang til gang hvilket vil gjøre markedene mindre forutsigbare og vanskeligere å samarbeide i. Når de samme aktørene møter hverandre år etter år i de samme geografiske markedene lærer de hverandre å kjenne og det blir rom for å "jেকে" opp prisene.

Dovre påpeker at underentreprenører gjennomfører rundt 50% av arbeidet som inngår i funksjonskontraktene. I enkelte geografiske områder kan det synes som om de ulike tilbyderne i funksjonskontraktene i stor grad baserer seg på de samme underentreprenørene. Dovre påpeker at slike tilfeller vil gjøre SVV spesielt sårbare. Dette er et syn NAF deler. NAF vil understreke at dette er et viktig poeng fra Dovre da dette er egnet til å skape vedvarende strukturelle føringer på markedene med vedvarende reduserte insentiver til priskonkurranse. Entreprenører som spesialisere organisasjonene sine kan være et tveegget sverd for SVV. I et marked med virksom konkurranse vil spesialisering kunne gi kostnadsreduksjoner. Konkurransen vil så sikre SVV en rimelig andel av eventuelle kostnadsreduksjoner. I et marked med få konkurrenter reduserer imidlertid spesialisering konkurranseinsentivene vesentlig. Årsaken er at aktørene har en høy sannsynlighet for å oppnå en alternativ inntekt. De vet de vil bli innleid på oppdrag fra konkurrenten da denne ikke har andre alternativer. Viljen til priskonkurranse reduseres dermed merkbart i markedet. Resultatet blir dermed at SVV må betale mer mens entreprenørene selv tar gevinsten ved eventuelle lavere kostnader. Problemet er dessuten at kunnskapen om at konkurrentene vil bruke hverandre, reduserer viljen til å øke kapasiteten og kompetansen innen andre nødvendige fagområder i markedet. Dette bidrar til å opprettholde en fastlåst markedsstruktur der konkurrentene må benyttes som underleverandører. Manglende kapasitet i markedet gjør at eventuelle etterspørselsøkninger slår ut i økte priser.

For å motvirke negative effekter av spesialisering i markeder med få aktører, kan SVV begrense samarbeid om utførelse av funksjonskontrakter i utvalgte geografiske områder. De første 1-2 årene vil dette kunne medføre noe høyere priser, men på sikt vil økte konkurranseinsentiver i markedene sørge for lavere priser. Årsaken er at aktørene vil presses til å bli mer kostnadseffektive på helhetlige oppdrag, da de ellers ikke får oppdrag. Den styrkede konkurransen vil kunne sikre SVV lavere priser. Risikoen for ikke å få oppdrag vil på sikt kunne utløse vesentlig priskonkurranse, selv i markeder med få aktører. Det er viktig at kontraktene utformes slik at viktige langsiktige aktører i markedene ikke unødvendig presses ut av markedet i mellomtiden. Aktører som har løfteevne til å ta hele oppdraget, bør ikke kunne bruke reelle konkurrenter som underleverandører da dette kan være egnet til å begrense konkurransen vesentlig. Dette gjelder særlig i markeder med få aktører.

En beskrivelse av tilbyderne i markedene ville vært nyttig. Etter NAFs syn kan det virke som om antallet reelle tilbydere/entreprenører i markedene fremstår å være mindre enn hva MEF, Maskin Entreprenørenes Forbund, og offentlige tall hevder. Mange av de mindre aktørene synes ute av stand til å ta på seg statlig/kommunale oppdrag/anbud av ulike årsaker. Dermed kan det fremstå som om det er ledig kapasitet i entreprenørmarkedene mens SVV i realiteten kun har en mindre andel tilbydere med begrenset kapasitet. Generelt vil markeder nær full kapasitet, ligge godt til rette for kraftige prishevinger. Regjeringens økende budsjetter de senere årene innen veisektoren vil således kunne ha medført et vedvarende prishopp i markedet.

Det er bekymringsfullt at Veidekke og NCC har redusert sin deltakelse i anbudskonkurransene i tidsperioden 2007-2010. Igjen bør det kartlegges hvilke områder dette gjelder for å få en oversikt for om mulig kunne iverksette konkurransefremmende tiltak.

En vurdering av om markedene for funksjonskontrakter står i et avhengighetsforhold til andre markeder som bygg, anlegg eller asfaltering kunne vært en fordel å fokusere på. Det kan f.eks tenkes at utstyr og personell alternativt kan brukes innen andre områder. I såfall vil prisøkninger innen andre markeder/bruksområder kunne forklare prishoppene de seneste årene innen markedet for funksjonskontrakter.

Dovre fremmer forslag til en rekke tiltak som kan bidra til styrkede konkurranseinsentiver og legge til rette for reduserte kostnader og reduserte priser for SVV.

Etter NAFs synspunkt er det en rekke forhold i funksjonskontraktsmarkedene som er egnet til å begrense konkurransen. Spesialiseringen i markedet synes å være en vesentlig begrensning for konkurransen. I tillegg kan andre faktorer som markedets avhengighetsforhold til andre markeder, kapasitetsbegrensninger med mer medføre økte priser ved økt statlig etterspørsel. Etter NAFs syn er det viktig at SVV har tettere kontakt med Konkurransetilsynet for å bruke de beste virkemidlene for å øke konkurransen.

NAF har registrert at Konkurransetilsynet ikke står på høringslisten, men formoder at tilsynets syn er innhentet.

Avslutningsvis takker vi for at vi ble gitt anledning til å komme med våre synspunkter i sakens anledning

Med vennlig hilsen
NORGES AUTOMOBIL-FORBUND


Håkon Blomsaker
Leder avd. politikk og forbruker


Christer Tonheim
Samfunnsøkonomisk rådgiver