

Utbildningsdepartementet
u.registrator@regeringskansliet.se

Konkurrensverkets synpunkter på regeringens forsknings- och innovationspolitik

U2023/01467

Sammanfattning

Mot bakgrund av Konkurrensverkets uppdrag och de samhällsutmaningar som identifierats lämnas flertal förslag som har till syfte att stärka kunskapsutveckling inom konkurrens- och upphandlingsområdet.

- De offentliga inköpen från den privata sektorn uppgick till 879 miljarder kr för 2021 vilket motsvarar drygt en sjättedel av Sveriges BNP. Sett till storleken av de offentliga inköpen så bedrivs det påfallande lite forskning om offentlig upphandling i Sverige, i genomsnitt motsvarande för cirka 15 miljoner kr per år. Den offentliga marknaden är en stor och viktig del av den svenska ekonomin och av denna anledning är det angeläget med mer forskning om offentlig upphandling.
- Det behövs inte minst mer forskning som fokuserar på att ta fram effektiva metoder och verktyg för att stävja eventuell brottslighet inom den offentliga sektorns välfärdsverksamheter och då speciellt inom den offentliga upphandlingen.
- Det behövs vidare mer forskning hur offentlig upphandling kan användas som styrmedel för att uppnå uppsatta miljö kvalitetsmål, sprida innovationer och bidra till ett hållbart samhälle.
- Det behövs även mer forskning inom konkurrensområdet som utvecklar och stärker en effektiv konkurrens på de svenska marknaderna. Det behövs dessutom en ökad kunskap om hur konkurrenssituationen ser ut på svenska marknader för att bättre förstå vilka eventuella åtgärder som behövs för att förbättra konkurrensen.
- De forskningsmiljöer på svenska universitet som bedriver forskning om konkurrensrätt, konkurrens ekonomi och offentlig upphandling behöver förstärkas i form



av utökad forskningsfinansiering. Framstående forskningsmiljöer inom dessa områden behöver dessutom få större möjligheter till utbildning inom dessa områden.

Utgångspunkter

Konkurrensverket lämnar i denna skrivelse sina synpunkter till regeringens forsknings- och innovationspolitik. Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen samt i fråga om otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Skrivelsen avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden och väljer därför att peka på ett flertal samhällsutmaningar och tänkbara åtgärder ur ett konkurrens- och upphandlingsperspektiv. Förutom de samhällsutmaningar och tänkbara åtgärder som Konkurrensverket tar upp i denna skrivelse har Konkurrensverket även tillsammans med Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Patent och registreringsverket (PRV) lämnat ett gemensamt yttrande med fokus på olika aspekter av digitaliseringen i samhället.

Den svenska konkurrenspolitiken syftar till att skapa drivkrafter för företag att vara konkurrenskraftiga, innovativa och för att kunna utvecklas på sina respektive marknader. En bibehållen och förbättrad konkurrenskraft utgår från näringslivets förmåga till förnyelse och omställning, det vill säga att anpassa näringslivet till omvärldens förändringar. Det handlar bland annat om utveckling av befintliga produkter, forskning i syfte att ta fram nya produkter, mer effektiva processer för en ökad produktivitet och om att anpassa arbetskraften till näringslivets behov. Konsumenter ska kunna dra nytta av denna utveckling genom att få lägre priser samt fler varor och tjänster med högre kvalitet. En av de mest grundläggande förutsättningarna för näringslivets innovations- och konkurrenskraft är att företagen kan verka i ett stabilt och gynnsamt företagsklimat. En förutsättning för detta är att det finns tydliga spelregler på marknaderna och att dessa möjliggör en effektiv och välfungerande konkurrens. Detta uppnås genom anpassad och välgenomtänkt reglering inom konkurrensområdet och en effektiv tillsyn som bidrar till efterlevnaden av denna reglering.

De offentliga inköpen från den privata sektorn är en betydande marknad för de svenska företagen. Denna offentliga marknad uppgick till 879 miljarder kr för 2021 vilket motsvarar drygt en sjuandedel av Sveriges BNP. Genom att konkurrensutsätta inköpen genom offentliga upphandlingar kan lägre kostnader, högre kvalitet men också en ökad valfrihet och tillgänglighet uppnås.

Trots att de offentliga inköpen utgör en mycket stor del av Sveriges ekonomi och en stor del av de offentligt finansierade tjänsterna utförs av privata utförare så bedrivs det påfallande lite forskning inom detta område. En kommande rapport visar att den forskningsfinansiering som har bedrivits i Sverige om offentlig upphandling mellan



2007 – 2022 totalt uppgick till cirka 230 miljoner kr. Ungefär 43 procent, eller 100 miljoner kr av forskningen inom detta område har finansierats av Konkurrensverket. Övriga forskningsfinansiärer, inklusive de stora forskningsråden, har ägnat upphandlingsområdet väldigt lite uppmärksamhet trots områdets betydelse för samhällsekonomin.

Konkurrens och upphandling i tider av kris

Kriser i vår omvärld har under de senaste åren drivit på kostnader och förändrat Sveriges ekonomiska situation där bland annat ökade livsmedels-, drivmedels- och energikostnader för både hushåll och företag bidragit till en inflationsnivå som Sverige inte sett på decennier. Den ekonomiska krisen förstärktes av riksbankens inflationsbekämpning med ökade räntekostnader för både hushåll och företag. Detta är bakgrunden till att Konkurrensverket under 2022 och i början av 2023 genomförde en genomlysning av bland annat livsmedels-, drivmedels- och energimarknaderna i Sverige. Från ett konkurrensperspektiv kan den här typen av snabba och relativa prisökningar som observerats på dessa inflationsdrivande marknader vara ett tecken på bristande konkurrens. Genomlysningen av dessa marknader kan bidra till att upptäcka och beivra missförhållanden som bidragit till omotiverat ökade kostnader och prissättning gentemot kund.

Kristider kan även skapa akuta inköpsbehov hos upphandlande myndigheter, samtidigt som leverantörer riskerar att gå i konkurs eller i övrigt får svårt att uppfylla villkoren i avtalet. Coronapandemin gav upphov till ett flertal exempel där plötsliga marknadschocker skapade avbrott i företagens leveranskedjor samtidigt som det fanns en kraftig efterfrågan vissa varor och tjänster inom hälso- och sjukvårdssektorn. Detta bidrog bland annat till en akut brist på läkemedel och medicinsk utrustning i behandlingen av covidpatienter. Upphandlingsreglerna innehåller bestämmelser som i tider av kris kan ge upphandlande myndigheter, under vissa förutsättningar, den flexibilitet som krävs för att så snabbt som möjligt köpa in varor och tjänster men också större möjlighet att välja andra leverantörer när en avtalad leverantör är på obestånd.

För att bibehålla och stärka en effektiv konkurrens och offentlig upphandling som ger förutsättningar för att hantera samhällsutmaningar i tider av kris krävs mer forskning på dessa områden. De forskningsmiljöer som bedriver forskning inom konkurrens- och offentlig upphandling vid svenska lärosäten behöver förstärkas i form av ökad forskningsfinansiering. Framstående forskningsmiljöer inom dessa områden kan dessutom behöva få större möjligheter till att bedriva utbildning inom dessa områden.

Konkurrens och offentlig upphandling för en hållbar utveckling

Den prioriterade fokuseringen från politiskt håll om att Sverige ska bidra till en hållbar utveckling och nå uppsatta miljömål förutsätter bland annat en omställning till mer miljömässiga produkter. Ett ökat miljömedvetande hos konsumenter leder till att miljömässigt bättre produkter efterfrågas vilket i sin tur resulterar i att företagets resurser används för att producera miljömässigt bättre produkter. En välfungerande och effektiv



konkurrens är en viktig förutsättning för att företagen kan utveckla mer miljövänliga alternativ anpassade till framtiden behov och konsumenters efterfrågan.

Offentlig upphandling är ett viktigt styrmedel för att nå samhällspolitiska mål. Genom att upphandla hållbart kan man bidra till en hållbar utveckling och till att de nationella miljökvalitetsmålen kan nås. I den nationella upphandlingsstrategin betonas att den hållbara offentliga upphandlingen måste öka i hela den offentliga sektorn och att Sverige ska ligga i framkant och fortsatt vara ett föredöme när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling. Med väl utformade krav på varor och tjänster kan offentlig upphandling utgöra en stark drivkraft för hållbar utveckling.

Konkurrensverket ser ett behov av att öka kunskapen om hur hållbarhetsaspekter hör samman med konkurrens och offentlig upphandling. Det finns därför ett behov av mer forskning om hur konkurrens och offentlig upphandling kan bidra till att uppnå uppsatta miljökvalitetsmål och bidra till ett hållbart samhälle.

Offentlig upphandling och ekonomisk brottslighet

Den ekonomiska brottsligheten i Sverige har i allt större utsträckning börjat rikta sig mot offentligt finansierade verksamheter inom vård, skola och omsorg. Välfärdsbrottslighet innefattar exempelvis bedrägerier, korruption och arbetslivskriminalitet som riktar in sig på socialtjänst, sjukvård, skola, arbetsmarknad och andra offentliga verksamheter. De offentliga upphandlingarna attraherar en stor del av denna brottslighet och det kan många gånger svårt att upptäcka de mer avancerade uppläggen. Erfarenheter från utredningar och tidigare forskning pekar på att det främst kan handla om mutbrott, vänskapskorruption, att anbudsgivare får en förmånlig behandling men också om annonsering av en upphandling som har utformats till fördel för en förutbestämd anbudsgivare. Det kan även handla om anbudskarteller där konkurrenter samarbetar i syfte att göra upp om vem som ska vinna olika upphandlingar.

Offentlig upphandling kan vara ett viktigt verktyg i kampen mot den växande välfärds- och arbetslivskriminaliteten. Oseriösa leverantörer som har gjort sig skyldiga till brott eller inte betalat sina skatter eller andra avgifter ska hindras från att få offentliga kontrakt. Skötsamma leverantörer ska dessutom inte riskera att utsättas för illojal konkurrens av leverantörer som vinner ekonomiska fördelar genom att konkurrera med dåliga anställningsvillkor. En ökad kontroll och uteslutning av oseriösa leverantörer leder till förbättrad konkurrens för de seriösa företagen.

Utöver en aktiv tillsyn av de offentliga inköpen behövs det mer forskning om offentlig upphandling som fokuserar på att ta fram effektiva metoder och verktyg för att stävja eventuell brottslighet inom detta område.

Offentlig upphandling för ökad innovation

Offentlig upphandling kan bidra till en ökad innovationsgrad i samhället genom att offentliga aktörer i sin inköpsverksamhet bidrar till utvecklingen och användandet av nya innovativa varor och tjänster. Innovationsupphandling handlar om en uttalad



avsikt från den upphandlande myndigheten att i sin upphandlingsprocess främja innovation genom att efterfråga eller tillåta nya innovativa lösningar. Det kan handla om att utveckla tekniska lösningar men också att utveckla nya tjänster eller affärsmodeller för att få ett större genomslag för en vara eller en tjänst. Ett ökat användande av innovationsupphandling i de offentliga inköpen kan vara ett sätt för den offentliga sektorn att bidra till framtidens utmaningar. I detta perspektiv kan det ses som ett viktigt styrmedel i syfte att främja och påskynda utveckling av nya energieffektiva produkter eller tjänster och har därför också en stor potential att driva på omställningen till ett mer hållbart samhälle.

Det är viktigt att identifiera och skapa förutsättningar för att offentlig upphandling ska bli ett användbart styrmedel som bidrar till att föra ut innovationer i samhället. Det kan handla om att sätta upp tydliga mål för andelen innovationsinriktad upphandling, finansiera forskning inom området eller att finansiera praktisk tillämpbara projekt för detta ändamål.

Denna skrivelse har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit funktionsansvarige för forskningsfrågor Joakim Wallenklint.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten