



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Diskriminerande Offentlig Upphandling och den Inre Marknaden

Sandra Gegerfelt

Kandidatuppsats 10 p. januari 2006
Handledare: Yves Bourdet
Nationalekonomiska Institutionen

SAMMANFATTNING

Diskriminerande offentlig upphandling har länge utgjort ett problem inom EU något man försökt åtgärda genom fullbordandet av den inre marknaden i början på 1990-talet. Detta icke-tariffära handelshinder kan jämföras med en subvention och innebär högre inhemska priser och minskad import och därmed snedvridningar på marknaden. De förväntade effekterna av liberalisering av marknaden för offentlig upphandling är därför att priserna ska sjunka och handeln mellan medlemsländerna öka. Denna studie har som syfte att undersöka just vilka effekter den inre marknaden har haft på den offentliga upphandlingen inom EU. Rapporten presenterar förändringar som kan skönjas i handel, importandelen i den offentliga sektorn och priser drygt 10 år efter den inre marknadens skapande och fastställer att den inre marknaden till viss del har medfört att marknaden för offentlig upphandling blivit mer öppen, att offentlig upphandling nu till större del sker över nationsgränserna. Förändringarna är emellertid relativt små och det kvarstår faktorer som hindrar att marknaden fungerar problemfritt.

Nyckelord: offentlig upphandling, inre marknaden, icke-tariffärt handelshinder, EU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	5
2 OFFENTLIG UPPHANDLING	7
2.1 Beskrivning.....	7
2.2 Är upphandlingen diskriminerande?.....	9
2.3 Orsaker till diskriminerande offentlig upphandling.....	11
2.4 Försörjningssektorn.....	11
2.5 Små och medelstora företag.....	12
2.6 Sammanfattning.....	13
3 INRE MARKNADEN	14
3.1 Varför utgör diskriminerande offentlig upphandling ett problem?.....	14
3.2 Lagstiftning.....	16
3.3 Åtgärder.....	17
3.4 Sammanfattning.....	18
4 FÖRVÄNTADE EFFEKTER AV DISKRIMINERANDE OFFENTLIG UPPHANDLING	19
4.1 Diskriminerande offentlig upphandling som icke-tariffärt handelshinder.....	19
4.2 Baldwins modell.....	21
4.2.1 Uteslutande av utländska företag.....	21
4.2.2 Prispreferensmarginal.....	23
4.2.3 Förväntade effekter av liberalisering av sektorn.....	25
4.3 New Trade Theory och imperfekt konkurrens.....	26
4.4 Sammanfattning.....	27
5 EFFEKTER AV DEN INRE MARKNADEN	29
5.1 Implementering av direktiven.....	29
5.2 Handelsflöden och importpenetration.....	32

5.2.1 Importpenetration mellan länder.....	33
5.2.2 Importpenetration mellan sektorer.....	35
5.3 Priser	36
5.4 Sammanfattning.....	37
6 SLUTSATSER.....	39
7 LITTERATUR.....	41

Tabell och figurförteckning

Tabell 1: Förhållandet mellan privat och offentlig importandel för 13 sektorer (1985)	10
Tabell 2: Tröskelvärden	17
Figur 1: Total offentlig upphandling som % av BNP 1995-2002	8
Figur 2: Privat och offentlig importpenetration (1985).....	9
Figur 3: Diskriminerande offentlig upphandling som icke-tariffärt handelshinder	19
Figur 4: Uteslutande av utländska företag, två fall	22
Figur 5: Prispreferensmarginal - Statens efterfråga understiger inhemska utbudet	24
Figur 6: Prispreferensmarginal - Statens efterfråga överstiger inhemska utbudet	25
Figur 7: ”Transparency rates”	31
Figur 8: Offentliga sektorns import penetration i 5 länder mellan 1987-1994	34
Figur 9: Importpenetration per medlemsland (1994)	35
Figur 10: Importpenetration per sektor (1994).....	36

1. INLEDNING

1970- och 80-talen var mörka årtionden för den Europeiska gemenskapen. Man hade halkat efter USA och Japan genom förlorade marknadsandelar och försvagad konkurrenskraft, handel med omvärlden minskade, arbetslösheten ökade och tillväxten stagnerade. Det krävdes en ny strategi för att få fart på gemenskapens ekonomi igen. De sex ursprungliga medlemsländerna hade sedan starten av det regionala samarbetet haft en vision om djupare integration och i mitten på 1980-talet inledde man ett omfattande program, "The Single Market Program" för att åstadkomma detta. 1992 hade den Europeiska gemenskapen tagit steget fullt ut och skapat den "inre marknaden". Syftet var att rörligheten av varor, tjänster, personer och kapital skulle säkerställas genom borttagandet av handelshinder inom regionen. Nu skulle man inte bara ha en tullunion utan även en gemensam inre marknad. Konkurrensen skulle på så sätt främjas och man skulle kunna skörda vinsterna från lägre priser och mer effektiv produktion genom specialisering och ökad handel. Tariffära handelshinder hade redan tagits bort inom tullunionen men nu återstod att ta sig an de så kallade icke-tariffära handelshindren vars borttagande ytterligare skulle kunna bidra till EU:s framgångar. Ett av dessa icke-tariffära handelshinder, som fortfarande är ett orosmoln på EU-himlen, är diskriminerande offentlig upphandling.

Staten är en uppköpare icke att förringa. Den offentliga upphandlingen av varor och tjänster utgör omkring 16 % av EU:s totala BNP (Kommissionen 2004 s. 2). Därför utgör den offentliga sektorn och dess agerande en viktig faktor i processen mot full integration eftersom den kan påverka hur liberaliserad den inre marknaden är. Det är alltså inte bara storleken på den offentliga upphandlingen som är relevant utan också den roll staten har i ekonomin.

Offentlig upphandling har aldrig varit särskilt väl utsatt för konkurrens. Det är endast en liten del av uppköpen som sker över nationsgränserna och så har det sett ut under en lång tid i EU:s historia. Medlemsstaterna vänder sig främst till inhemska producenter för att tillgodose den offentliga efterfrågan och dessa protektionistiska tendenser leder till snedvriden konkurrens och minskad handel och specialisering som får till följd högre priser och ineffektiv resursallokering. Det finns alltså stora vinster att skörda från en liberalisering av marknaden för offentlig upphandling och detta lyftes fram i den omtalade Cecchini-rapporten om kostnaderna av ett "icke-Europa" som presenterades i samband med att det regionala samarbetet skulle fördjupas och fullbordandet av den inre marknaden låg för dörren. De stora

kostnaderna som handelshindret utgör innebär att liberalisering av marknaden har blivit ett hett ämne och har inte bara satts upp på agendan inom EU utan även inom WTO.

Att staten diskriminerar mot utländska företag kan vid en första anblick te sig ganska självklart. Det sticker antagligen i ögonen på både producenter och konsumenter om staten vänder sig till andra länder för att köpa en vara eller tjänst som redan finns inom landets gränser. Det finns en rad orsaker till varför staten väljer att handla på den nationella marknaden men minst lika många skäl till varför de bör öppna upp för konkurrens från övriga europeiska länder.

Det är drygt 10 år sedan den inre marknaden fullbordades. Vilka ekonomiska konsekvenser har detta fört med sig för marknaden för offentlig upphandling? Har den offentliga upphandlingen blivit mer öppen eller utgör det fortfarande ett handelshinder av betydelse? Denna uppsats har som syfte att studera vilka effekter fullbordandet av den inre marknaden har haft på den offentliga upphandlingen inom EU. För att göra detta kommer effekterna av diskriminerande offentlig upphandling som ett icke-tariffärt handelshinder, och vad en liberalisering av marknaden för offentlig upphandling innebär, att studeras för att se hur detta påverkar den internationella handeln mellan medlemsländerna.

Efter denna introduktion till uppsatsen kommer i kapitel 2 en översiktlig genomgång av den offentliga upphandlingen inom EU. Kapitel 3 förklarar varför diskriminerande offentlig upphandling utgör ett problem och redogör för det regelverk som gäller på den inre marknaden. Det teoretiska ramverket tas upp i kapitel 4 där diskriminerande offentlig upphandling som icke-tariffärt handelshinder presenteras samt vad detta har för förväntade effekter på handel. Kapitel 5 behandlar vilka faktiska effekter den inre marknaden har fört med sig för att visa hur situationen ser ut idag och om marknaden blivit mer liberaliserad eller ej. Avslutningsvis i kapitel 6 finns slutsatser med resultatet av vad som framkommit i rapporten.

2. OFFENTLIG UPPHANDLING

I detta kapitel presenteras den offentliga upphandlingens omfattning och struktur samt introducerar förekomsten av diskriminering på denna marknad och de bakomliggande motiven till detta. Dessutom tas två särskilda problemområden upp.

2.1 Beskrivning

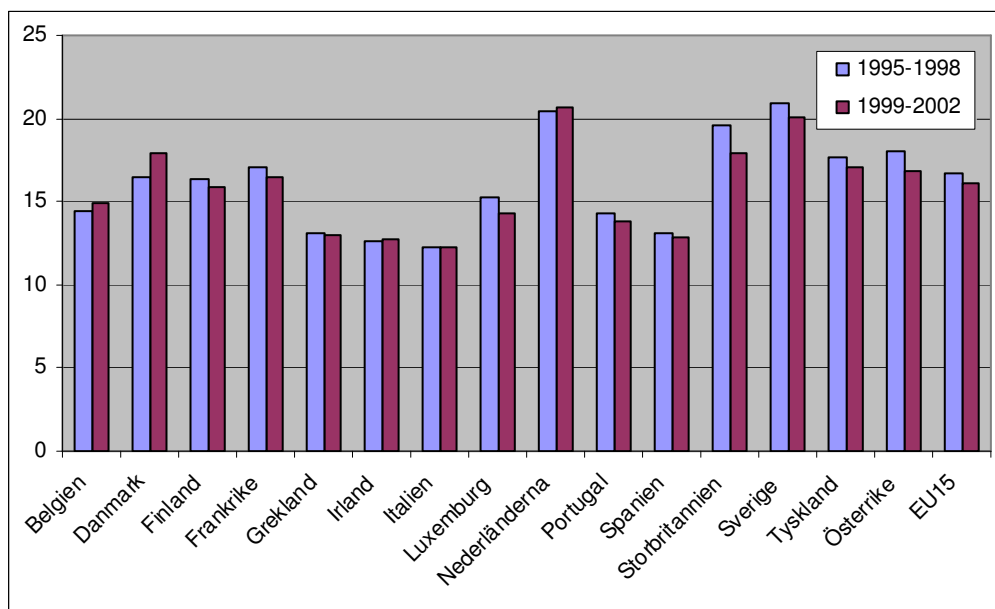
Offentlig upphandling innebär att enheter inom den offentliga sektorn gör inköp av varor, tjänster samt byggtreprenader. De upphandlande enheterna utgörs av stat, kommun, landsting, statliga myndigheter samt vissa bolag, stiftelser, föreningar och sammanslutningar i statlig regi.

På EU:s gemensamma marknad utgör den offentliga upphandlingen en väsentlig del av handeln. Den beräknades 2002 till 1500 miljarder euro per år eller 16,3 % av EU:s BNP (Kommissionen 2004 s. 4), en siffra som varit relativt stabil under en längre period. Storleken på den offentliga upphandlingen varierar kraftigt mellan de olika medlemsländerna. Orsaker till detta beror troligtvis till stor del på hur strukturen i medlemslandet är, vilket och hur stor roll staten spelar i landet, hur långt privatiseringen av statliga företag kommit, hur centraliserad eller decentraliserad statsmakten är samt vilket politik som förs. Figur 1 visar den totala offentliga upphandlingen som procentandel av ländernas BNP och de länder som ligger i topp är Nederländerna och Sverige medan Italien och Irland har betydligt mindre offentlig upphandling. Denna betydande omfattning gör att det är oerhört viktigt att marknaden fungerar väl för att undvika snedvridningar och minskad konkurrens som leder till ineffektiv produktion och onödigt höga kostnader. Detta innebär alltså att medlemsländernas offentliga sektorer spelar en stor roll och att deras agerande gällande upphandlingen kan vara avgörande i strävan efter integration.

Av de upphandlingskontrakt som slöts över nationsgränserna 2002, och som blivit offentliggjorda, uppgick upphandlingen av varor till 38 %, tjänster 37 % och byggtreprenader 19 %. (Kommissionen 2004 s. 7) Försörjningssektorerna ("utilities") är de viktiga sektorer som exempelvis vatten, energi, transport och telekommunikation där staten oftast dominerar för att se till att dessa tjänster tillhandahålls (mer om detta i 2.4). Dessa är en viktig del av upphandlingen och deras speciella karaktär innebär att de behandlas med

särskilda regler. Försvaret är en annan sådan sektor vars karaktär med starka nationella intressen medför att denna sektor i regel behandlas inom medlemsländernas gränser.

Figur 1: Total offentlig upphandling som % av BNP 1995-2002



Källa: Egen bearbetning av data från Kommissionen (2004) s. 5

Inom varuhandeln är det främst inom sektorn för industriprodukter som staten spelar sin största roll som konsument. Studier som gjorts (Kommissionen 1988, The Single Market Review 1997, Trionfetti 2000) har kretsat kring ett antal sådana sektorer som är ”typiska” för offentlig upphandling. I exempelvis ”The Single Market Review” från 1997 gjordes fallstudier av sektorer som ansågs vara upphandlingskänsliga det vill säga sektorer där offentlig upphandling utgör en viktig del: telekommunikationsutrustning, lok och vagnar för järnvägar, utrustning för kraftverk och uniformer. Andra viktiga industrier där offentliga sektorn är stor uppköpare är medicinsk utrustning, kontorsmaskiner samt motorfordon.

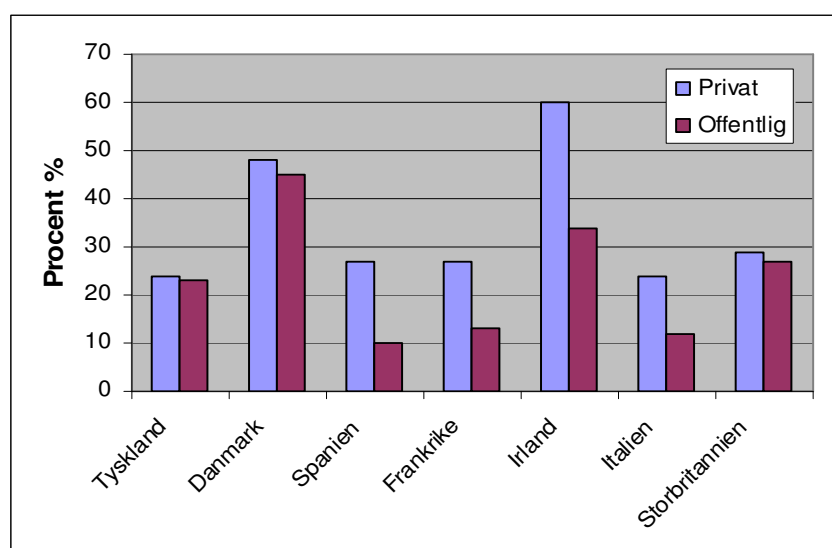
Det är inte bara storleken på den offentliga upphandlingen som skiljer sig åt mellan medlemsländerna utan även strukturen och hur man organiserar uppköpen inom offentliga sektorn. Upphandlingssystemet kan vara antingen centraliserad eller mer decentraliserad. Staten kan ha större delen eller hela ansvaret för uppköpen eller kan dessa vara delegerade till regional nivå. (Bovis 1997 s. 10) I de fall där upphandlingen är mer decentraliserad tenderar handeln av offentliga varor över gränserna att vara mindre vanliga. (Kommissionen 1988 s. 11) När instanser på lägre nivå gör uppköp är dessa ofta mindre vilket kan leda till att upphandlingarna faller utanför EG-lagstiftningen och därmed inte behöver vara öppna för

handel med övriga medlemsländer (se vidare 3.2). När det gäller försörjningssektorerna har det, som nämnts ovan, varit brukligt för staten att ansvara för dessa. Försvaret, telekommunikationer, järnvägar samt posten har tidigare varit helt centraliserade i så gott som alla länder och dessa sektorer utgjorde hela 20-35 % av den offentliga upphandlingen. I vilken utsträckning tillhandahållandet av andra nödvändiga allmänna nyttigheter såsom vatten, energi och transporter är centraliserade har varierat mellan medlemsländerna men har i de flesta fall varit relativt långtgående i centraliseringen. (Kommissionen 1988 s. 11) De flesta av dessa marknader har dock som bekant avreglerats i många av unionens medlemsländer under 1980- och 90-talen.

2.2 Är upphandlingen diskriminerande?

Ett sätt att avgöra om offentlig upphandling är diskriminerande är att studera den offentliga sektorns *importpenetration*, det vill säga hur stor del av den offentliga upphandlingen som är importerad, och jämföra denna importandel med den motsvarande i den privata sektorn vilken antas vara icke-diskriminerande. Om den offentliga sektorn har mindre importandel än den privata kan man misstänka att någon typ av diskriminerande politik förs, och jämförelser av importandelarna mellan offentlig och privat sektor kan utgöra ett verktyg för att avgöra om diskriminerande beteende förekommer. Senare kommer samma mått användas för att se om marknaderna blivit mer eller mindre diskriminerande över tiden och även för att studera skillnader mellan sektorer och länder.

Figur 2: Privat och offentlig importpenetration (1985)



Källa: Trionfetti (2000) s. 63

Figur 2 visar den privata ("import share of the private sector", ISP) och den offentliga ("import share of the government", ISG) importandelen eller importpenetrationen för 13 sektorer för industriprodukter¹ i sju länder. Värdena gäller för år 1985 det vill säga innan programmet för den inre marknaden inleddes. Figuren visar att genomgående är den offentliga importandelen mindre än den privata vilket tyder på att den offentliga sektorn diskriminerar mot utländska producenter och därför inte importerar lika mycket som den privata sektorn.

Tabell 1: *Förhållandet mellan privat och offentlig importandel för 13 sektorer (1985)*

	<i>DE</i>	<i>DK</i>	<i>ES</i>	<i>FR</i>	<i>IR</i>	<i>IT</i>	<i>UK</i>
<i>Kemiska produkter</i>	0.57	0.93	0.39	0.00	0.49	0.35	0.38
<i>Metall produkter</i>	<u>2.47</u>	1.17	0.49	<u>3.88</u>	0.00	0.41	0.95
<i>Jordbruks och industriprodukter</i>	0.82	0.68	0.64	0.00	1.21	0.88	0.45
<i>Kontorsmaskiner</i>	0.52	0.87	0.61	0.14	0.89	0.23	1.36
<i>Elektriska varor</i>	0.78	0.87	0.37	1.11	0.00	1.08	0.88
<i>Motorfordon</i>	0.73	1.0	0.53	<u>1.80</u>	1.06	0.35	1.10
<i>Andra transportfordon</i>	1.12	1.50	0.50	1.42	0.18	1.16	0.81
<i>Textil och kläder</i>	0.86	0.82	0.07	0.00	0.79	0.71	0.05
<i>Läder och skor</i>	0.80	0.85	0.38	0.00	0.00	0.05	0.00
<i>Trä och möbler</i>	1.04	0.47	0.39	0.07	0.48	0.71	0.22
<i>Pappersmassa, papper</i>	0.53	0.74	0.49	0.46	0.41	0.77	0.16
<i>Gummi, plast</i>	<u>1.56</u>	0.72	0.53	0.00	0.30	0.11	0.34
<i>Andra industriprodukter</i>	1.12	1.12	0.09	0.50	1.02	0.00	<u>1.81</u>

Källa: Trionfetti (2000) s. 64

Man kan gå vidare och studera förhållandet mellan importpenetrationen i var och en av de 13 produktsektorerna. Tabell 2 visar detta förhållande mellan de offentliga och de privata importandelarna, ISG/ISP, för år 1985. (Trionfetti 2000 s. 62-64) I 70 % av fallen är ISG/ISP mindre än ett det vill säga att den privata importen är större än den statliga. I 50 % av fallen, markerade med fetstil, är de offentliga importandelarna mindre än två tredjedelar av de privata, medan motsatsen endast gäller för 5 % av fallen (understrukna). Den statliga importandelen är alltså i de flesta fall betydligt mindre än den privata importandelen och även här tyder detta på att diskriminerande verksamhet gällande offentlig upphandling är vanligt förekommande i de flesta sektorer. De länder som utmärker sig är främst Spanien och Frankrike där importen i statlig regi verkar vara diskriminerande i 11 respektive 9 sektorer. Sektorerna för metallprodukter, motorfordon och andra transportfordon visar höga siffror i de

¹ Sektorerna är kemiska produkter, metall produkter, jordbruks- och industriprodukter, kontorsmaskiner, elektriska varor, motorfordon, andra transportfordon, textil och kläder, läder och skoklädnad, trä och möbler, pappersmassa och papper, gummi och plast samt andra industriprodukter.

flesta länder vilket tyder på att dessa sektorer har relativt hög importandel i den offentliga sektorn, detta eftersom de är mer typiska varor för offentlig upphandling. Industrin för kemiska produkter är mest utsatt eftersom diskriminering förekommer i alla utom ett land, Danmark. Andra sektorer med låg offentlig import är gummi och plast samt läder och skor och detta troligtvis eftersom dessa varor ej räknas till de upphandlingskänsliga utan istället främst konsumeras av den privata sektorn.

2.3 Orsaker till diskriminerande offentlig upphandling

Precis som andra vanliga handelspolitiska åtgärder såsom tullar och subventioner är motivet till att staten diskriminerar mot andra länder och undviker konkurrens att man vill stödja de inhemska producenterna, de nationella och regionala företagen och industrierna. Denna strategiska industripolitik kan ha som syfte att bygga upp försvaret eller försörjningssektorerna; att stödja svaga industrier; att kompensera områden som ligger nära miljöfarliga statliga industrier; att stödja framväxande högteknologiska företag eller för mer allmänna politiska skäl. (Kommissionen 1988 s. 3) Det finns fler goda skäl till att enbart handla på den nationella marknaden: lägre transportkostnader, tillgång till service efter leveransen, snabbare leverans och dylikt. Många gånger handlar det dock antagligen om nationella intressen och att man främst vill skydda den egna industrin. (Cecchini 1988 s. 45)

2.4 Försörjningssektorn

I vissa sektorer är problemet med diskriminerande offentlig upphandling särskilt framträdande. Försörjningssektorerna är ett sådant exempel eftersom deras speciella natur kräver särskild lagstiftning. Allmännyttigheter vars tillhandahållande staten oftast dominerat kallas ibland nätverksindustrier, det vill säga de industrier där det krävs ett basutbud av infrastruktur såsom ett järnvägssystem eller telefonnät. Anledningen är att i dessa industrier krävs att någon bygger upp ett nätverk, infrastrukturen, och detta resulterar ofta i stora initiala fasta kostnader, så kallade sunk-kostnader. I och med detta är inte privata producenter beredda på att ge sig in på den specifika marknaden utan istället ligger det på statens lott att ställa nätverken till förfogande. (Pelkmans 2001 s. 142) När staten dominerar dessa viktiga sektorer genom att de tillhandahåller exempelvis energi, järnvägar och telekommunikationer och andra tjänster till allmänheten blir resultatet att statliga monopol växer fram. Som nämnts ovan är detta på grund av de höga kostnaderna för att kunna leverera tjänsterna till allmänheten. Det växer fram ett beroende mellan de statliga monopolen eller företagen i statlig regi och de fåtal inhemska producenter som levererar varor och tjänster, inputs till den statliga produktionen.

Detta trots att viss konkurrens i många sektorer redan finns. (Bovis 1997 s. 20-21 samt Kommissionen 1988 s. 4) Följden av detta blir en situation som är relativt svår att komma ur där man inte utnyttjar de mer effektiva allokeringarna, de billigare och mer effektiva producenterna och leverantörerna i övriga unionen.

2.5 Små och medelstora företag

En annan aspekt som bör nämnas i sammanhanget är att små och medelstora företag inte deltar i så stor utsträckning i offentliga sektorns upphandlingar. Små och medelstora företag utgör hela 99,8 % av alla företag i EU men det är bara omkring 16 % av dessa som deltar i offentlig upphandling över nationsgränserna (ITPS 2004 s. 26-27). De små och medelstora företagens deltagande på marknaden är väldigt begränsad trots deras stora betydelse för den inre marknaden och ekonomin. Det låga deltagandet utgör ett problem eftersom det hämmar konkurrensen vilket i sin tur leder till högre priser och lägre effektivitet och försvårar företagens möjligheter att växa. Detta är något som har lyfts upp på agendan i många instanser bland annat Kommissionen. För att effekterna av en liberaliserad marknad ska kunna uppnås måste företagens möjligheter att träda in på marknaden och att växa säkerställas.

Företagen möter en rad hinder som försvårar inträdet på marknaden för offentlig upphandling. Eftersom man strävar efter att göra så rättvis upphandling som möjligt är reglerna både detaljerade och komplicerade något som mest leder till motsatt effekt – färre ger sig in i förhandlingarna. Oftast sluts stora kontrakt vid upphandlingarna för att sänka administrativa kostnader samt få ett lägre pris på grund av den större upphandlade volymen. Detta är till nackdel för de små och medelstora företagen och missgynnar konkurrensen på längre sikt, även om man på kort sikt tjänar på att handla större volymer. Vidare har företagen ofta inte tillräckliga kunskaper om upphandlingsprocessen och det finns därmed risker att kontrakten blir felaktiga. (ITPS 2004 s. 9-10) Svårigheter finns för företagen att skaffa sig tillräcklig information om kommande upphandlingar och i att möta speciella standards som sätts på de produkter som ska bli upphandlade (Bovis 1997 s. 114). För de svenska företagen gäller även att den så kallade e-handeln, elektronisk upphandling, är begränsad, Sverige innehar bottenplaceringen inom EU. (ITPS 2004 s. 9-10)

Trots vikten av att låta små och medelstora företag få tillgång till marknaden finns problem med omstrukturering. Liberaliseringen av den offentliga upphandlingen kan utgöra ett hot för

företagen. Många har till viss del varit beroende av protektionismen och den regionala favoriseringen. På grund av deras förhållandevis svaga konkurrenskraft, frånvaron av skalfördelar och kapital samt den orörliga arbetskraften kan dessa vara speciellt utsatta och det ställs höga krav på företagen att anpassa sig innan marknaden öppnas fullt ut. (Bovis 1997 s. 114)

2.6 Sammanfattning

Den offentliga sektorns upphandlingar är av stor betydelse eftersom dessa utgör en stor del av alla uppköp samt att det är viktiga sektorer såsom försörjningssektorerna som berörs. Den har alltså en betydande roll i EU:s integration och därmed är det viktigt att denna agerar på rätt sätt för att inte upphandlingarna ska bli diskriminerande och leda till snedvriden konkurrens, högre priser och minskad effektivitet.

Kapitlet har visat att diskriminerande offentlig upphandling trots detta är vanligt förekommande på marknaden. Medlemsstaterna ser gärna att vissa, ibland känsliga, sektorer skyddas mot konkurrens från resten av Europa och man undviker att släppa in utländska producenter, leverantörer och byggtreprenader på den inhemska marknaden.

Försörjningssektorerna är av speciell natur då de ofta innebär att staten har monopol på dessa och därmed är särskilt utsatta för diskriminerande offentlig upphandling. På utbudssidan är ett problemområde att i stort sett hela den inre marknaden består av små och medelstora företag men dessa deltar endast i liten utsträckning i offentlig upphandling över gränserna.

3. INRE MARKNADEN

Detta kapitel tar upp problematiken med diskriminering av offentlig upphandling samt vilka åtgärder som tagits för att motverka detta och för att fullborda den inre marknaden

I slutet av 1960-talet var ambitionen att EU skulle bli djupare integrerat och genom att slopa tullarna mellan medlemsstaterna inom unionen ansåg man sig ha skapat en ”gemensam marknad”. Det stod dock snart klart att det inte bara var tullarna som utgjorde hinder för den fria rörligheten av varor, tjänster, personer och kapital. Ytterligare åtgärder krävdes för att nå en fullt ut integrerad gemensam marknad. Det var därför man i mitten på 1980-talet inledde ”The Single Market program” som skulle fullborda den inre marknaden genom introduktionen av ett stort antal regler och lagstiftningar. Senast 1992 skulle dessa implementeras och åtgärderna innebar att man skulle få bort de resterande hindren som motarbetade konkurrensen och rörligheten på marknaden och som skapade stora kostnader; de icke-tariffära handelshindren. (Cecchini 1988 s. 31)

3.1 Varför utgör diskriminerande offentlig upphandling ett problem?

Att diskriminerande offentlig upphandling är vanligt förekommande på EU:s inre marknad är uppenbart. Det finns två sätt genom vilka staterna kan diskriminera mot utländska anbudsgivare. Det ena är att staten utesluter dessa från upphandlingsförfarandena. Det andra är att man har en prismarginal där man favoriserar inhemska leverantörer. Staten är beredd att inom en viss marginal betala ett högre pris för att se till att uppköpen stannar inom nationens gränser. (Trionfetti 2000 s. 64-65)

Icke-tariffära handelshinder är åtgärder som begränsar handel och som kan ha liknande effekter som exempelvis tullar; minskad import och högre inhemska priser med syftet att skydda den inhemska industrin. Skillnaden är dock att dessa inte är lika påfallande och kvantifierbara som tullar och andra handelshinder. Icke-tariffära handelshinder kan delas upp i tre grupper. När strukturen och nivåerna på skatterna skiljer sig åt mellan länderna utgör dessa så kallade *skattehinder*. *Fysiska hinder* kan vara gränskontroller av transporter och personer och därmed ökad väntetid och mer byråkrati. Till de *tekniska hindren* räknas främst de handelshinder där företagen måste leva upp till olika tekniska standards, specifikationer samt lagar som skiljer sig åt mellan länderna. (Cecchini 1988 s. 32) Åtgärder som är vanligast i den ekonomiska litteraturen är kvoter, frivilliga exportbegränsningar (så kallade VER:s) och

subventioner. Existensen av statliga monopol, statligt stöd och sist, men inte minst, diskriminerande offentlig upphandling tillhör också gruppen icke-tariffära handelshinder.

De icke-tariffära handelshindren innebär stora samhällskostnader. 1988 kom den välkända Cecchini-rapporten på begäran av Kommissionen. Rapporten, "The Cost of Non-Europe", undersökte kostnaderna för ett "icke-Europa", det vill säga vilka och hur stora de kostnader är som är resultatet av en fragmenterad marknad och en icke fullbordad inre marknad samt vilka potentiella vinster som skulle kunna göras genom liberalisering. Handelshinder på en rad områden analyserades, bland dem den vanligt förekommande diskrimineringen på marknaden för offentlig upphandling. Rapporten visade att vinsterna av en liberalisering av marknaden för offentlig upphandling var betydande. Besparingarna uppgavs vara totalt 8-19 miljarder ECU vilket motsvarande 0,3–0,7 % av EU:s BNP eller 2–5 % av de totala statliga uppköpen 1984. (Kommissionen 1988 s. 45)

Vinsterna kommer ur tre effekter som framträder vid en liberalisering av marknaden för offentlig upphandling. Den första är en *statisk handelseffekt* (besparingar på 3-8 miljarder, det vill säga 1-2 % av den offentliga upphandlingen) som innebär vinster av att man importerar från billigare utländska producenter istället för att producera själv. Vidare finns en *konkurrenseffekt* (1-3 miljarder, 0,5 % av offentliga upphandlingen). Den ökade importen från utländska producenter sätter press på de inhemska leverantörerna och man tvingas sänka priserna för att hålla sig kvar på marknaden. Produktionskostnader måste sänkas genom exempelvis effektivisering eller omstrukturering av produktionen. Slutligen finns även en *omstruktureringseffekt* (4-8 miljarder, 1-2 %). Genomsnittskostnader sänks på lång sikt på grund av stordriftsfördelar som uppstår genom omstrukturering av sektorer som domineras av offentlig upphandling. (Kommissionen 1988 s. 43-44) En mer integrerad marknad för offentlig upphandling skulle alltså genom dessa effekter leda till mer konkurrens och handel och därmed mer effektiv produktion och lägre priser.

Vidare fastställde rapporten att pengar även kunde sparas genom dynamiska effekter när långsiktig omstrukturering bidrar till ökade innovationer och tillväxt och genom externa effekter av forskning och utveckling vid omstruktureringen som kan bidra till att tidigare ineffektiva företag nu kan vara mer konkurrenskraftiga på den mer integrerade marknaden. Privata konsumenter av de aktuella sektorerna (kanske främst konsumenterna av varor och tjänster som kontorsmaterial, farmaceutiska produkter eller byggtreprenader eftersom privat

konsumtion av exempelvis nätverksindustrier inte är lika vanligt) skulle även möta lägre priser när sektorerna öppnas för konkurrens. (Kommissionen 1988 s. 45)

Diskriminerande offentlig upphandling innebär alltså stora kostnader för hela EU. För medlemsländerna innebär detta högre utgifter än vad som är nödvändigt och högre skatter i länderna för att kunna möta kostnaderna. Motiven för en öppen marknad för offentlig upphandling är tydliga och behovet av gemensam lagstiftning stort.

3.2 Lagstiftning

Gemensamma regler gällande offentlig upphandling är alltså nödvändiga för att säkerställa konkurrensen på den inre marknaden. Det finns inte något omnämnt explicit på området i vare sig Romfördraget eller senare centrala fördrag. Men för alla medlemsländer gäller att all offentlig upphandling ska ta hänsyn till de välkända EG-rättsliga principerna om fri rörlighet av varor, principen om etableringsfrihet och principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Dessutom ska de mer allmänna principerna finnas med som bakgrund däribland principen om icke-diskriminering, principen om ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen och transparensprincipen. (ITPS 2004 s.20-21)

Detta är emellertid inte tillräckligt eftersom EU länderna har så spridda nationella regler för den offentliga sektorn. Det behövs mer detaljerad lagstiftning för att kunna reglera marknaden som har sina speciella beskaenheter. Den egentliga lagstiftningen på området kommer istället från speciella upphandlingsdirektiv som, precis som alla direktiv, måste implementeras i den nationella lagstiftningen och därmed gäller som gemensamma regler i hela unionen. Direktiven har sitt ursprung i början på 1970-talet och hade som syfte att koordinera de nationella upphandlingsrutinerna. Initialt fanns flera olika direktiv på området. Dessa berörde olika områden av den offentliga upphandlingen beroende på om det gällde varor, tjänster, byggtreprenader eller upphandling inom försörjningssektorn. Direktiven betonar vikten av transparens och förbättrad marknadsinformation som medel för att undvika snedvriden konkurrens samt att avtalen är fördelade till leverantörerna och entreprenörerna på så sätt att det gynnar de upphandlande enheterna. (Bovis 1997 s. 24-25) Införlivat i EG-lagstiftningen finns även ramavtalet för offentlig upphandling, WTO/GATT:s *Agreement on Government Procurement (GPA)*, där principerna om transparens och icke-diskriminering slagits fast och som sätter upphandlingarna på WTO-kartan (Bovis 1997 s. 29).

I slutet av 1980-talet gjordes som ett led i "The Single Market program" omfattande förändringar och tillägg i direktiven för att göra dem mer effektiva. Bland dessa var att man

höjde tröskelvärdena (se nedan), förtydligade definitionerna av de olika parterna i upphandlingsförfarandena och introducerade krav på att föra statistik över och publicera upphandlingarna. (Kommissionen 1997 s. 73-74)

Upphandlingen styrs av olika tröskelvärden som är förutbestämda på EU nivå och som gäller från och med implementeringen av direktiven i medlemsstaterna. All upphandling som överstiger dessa måste offentliggöras i hela gemenskapen i Europeiska Gemenskapernas Officiella Tidning. Tröskelvärdena är olika beroende på om den offentliga upphandlingen är på statlig, regional eller kommunal nivå och om de gäller försörjningssektorn eller inte. (ITPS 2004 s. 24)

Tabell 2: Tröskelvärden

	Euro
Byggentreprenader	5 000 000
Varor och tjänster	
Försörjningssektorerna (utom telesektorn)	400 000
Telesektorn	600 000
Statliga myndigheter	130 000
Övriga upphandlande enheter	200 000

Källa: Egen bearbetning av tabell 1, ITPS (2004) s. 22

Vilka tröskelvärden som gäller framgår av tabell 2. Motivet till tröskelvärdena är att den formella upphandlingsproceduren innebär betydande administrationskostnader och att det inte är lönsamt vare sig för den upphandlande enheten eller för leverantören, att ställa samma hårda krav på upphandling av mindre omfattning. (ITPS 2004 s. 22)

3.3 Åtgärder

Allt eftersom har det stått klart att trots den omfattande lagstiftningen på området har det mest rört sig om formella regler som inte riktigt tagits i bruk. På 1980-talet visade det sig att diskriminering vid upphandlingar fortfarande var vanligt förekommande och i *Grönboken om Offentlig Upphandling* från 1996 konstaterades att reglerna i många fall inte införlivats i de nationella regelverken och att konkurrensen därmed begränsades. (ITPS 2004 s.18)

Kommissionen har arbetat för att åtgärda dessa problem genom att modernisera och förenkla reglerna allt för att de lättare ska kunna integreras i den nationella lagstiftningen och för alla

parter ska kunna tillämpa dessa och därmed medverka till förbättrad konkurrens på den inre marknaden. För det första har direktiven för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader slagits samman till ett enda, medan ett speciellt direktiv gäller för upphandling inom försörjningssektorn. Förenklat språkbruk, nationella handlingsplaner för hur direktiven ska efterlevas, förenklade och förbättrade rutiner för upphandlingen bland annat genom elektronisk upphandling är några andra exempel på åtgärder som Kommissionen på senare år genomfört för att underlätta för de involverade i upphandlingsprocessen. (ITPS 2004 s. 19-20) Vidare har man skapat ett *Public Procurement Network*, ett nätverk mellan länderna med syfte att genom utbyte av kunskaper och erfarenheter kunna förbättra och förenkla upphandlingen över nationsgränserna. (Senior Nello 2005 s. 126)

3.4 Sammanfattning

Diskriminerande offentlig upphandling är ett stort problem på den inre marknaden eftersom det utgör ett så kallat icke-tariffärt handelshinder: det minskar import och handel med varorna och höjer de inhemska priserna, i likhet med andra handelshinder. Sådana hinder innebär att den regionala integrationen inte kan få full effekt och det är viktigt att se till att alla medlemsstater överger dessa åtgärder. Man har således en omfattande EG-lagstiftning på området för att se till att marknaden för offentlig upphandling öppnas upp för utländska konkurrenter i medlemsländerna. Lagstiftningen har utvecklats sedan början på 1970-talet och genomgick stora förändringar i samband med programmet för den inre marknaden. Nu gäller bland annat att upphandlingar över vissa tröskelvärden skall annonseras i hela unionen, att upphandlingarna skall publiceras i efterhand och att statistik över de offentliga upphandlingarna ska föras.

4. FÖRVÄNTADE EFFEKTER AV DISKRIMINERANDE OFFENTLIG UPPHANDLING

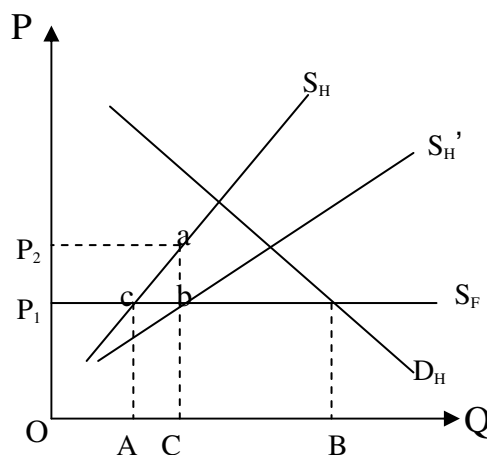
Kapitel 4 utgör det teoretiska ramverket för handelshindret. Här presenteras den grundläggande modellen samt några alternativa aspekter.

4.1 Diskriminerande offentlig upphandling som icke-tariffärt handelshinder

Vanligast i ekonomisk litteratur när man diskuterar handelspolitiska åtgärder och icke-tariffära handelshinder är att man tar upp åtgärder som importkvoter och subventioner. Modeller för andra handelshinder såsom tekniska krav och standards och diskriminerande offentlig upphandling är inte lika vanliga. Forskning på området är begränsad och därmed finns svårigheter att hitta särskilda teorier som kan användas. Men de klassiska nationalekonomiska modellerna och begreppen är applicerbara vid studier av effekterna av statlig upphandling på handel.

Man kan studera effekterna av diskriminerande offentlig upphandling genom att behandla det som en typ av statlig subvention till de inhemska producenterna. Om de inhemska företagen konkurrerar öppet med de utländska skulle man tvingas ha lägre priser än om konkurrensen var mer begränsad (Greenaway 1983 s. 146). Effekterna är desamma som vid en sedvanlig subvention det vill säga att det inhemska priset till producenterna stiger och importen minskar men priset till de inhemska konsumenterna är detsamma. Detta illustreras i figur 3.

Figur 3: Diskriminerande offentlig upphandling som icke-tariffärt handelshinder



Källa: Greenaway (1983) s. 144

S_H utgör det inhemska utbudet och S_F det som resten av världen producerar vid världsmarknadspriset P_1 . Vid frihandel är det alltså P_1 som kommer gälla och hemlandet H importerar AB . En vanlig tull skulle få effekten att den utländska utbudskurvan skiftade uppåt med samma värde som tullens storlek. En subvention kan istället illustreras med ett skift av den inhemska utbudskurvan, det vill säga till S_H' , och detta med subventionens storlek. När offentlig upphandling är diskriminerande innebär alltså att det inhemska priset höjs, genom att offentliga sektorn är villig att betala ett högre pris för att få inhemska varor. Inhemsk produktion ökar och precis som vid en subvention skiftar utbudskurvan utåt. De inhemska producenterna producerar nu OC istället för OA . Konsumenterna möter samma pris som tidigare, det vill säga P_1 medan producenterna möter det högre priset P_2 . Effekten av denna icke-tariffära åtgärd blir att importen från billigare producenter i utlandet minskar från AB till CB . Kostnaderna för detta, P_2abP_1 , faller på staten och denna ökade utgift för den offentliga sektorn finansieras i regel genom höjda skatter. Triangeln abc utgör en snedvridning och välfärd förlust eftersom det inhemska priset är högre än världsmarknadspriset och produktionsallokeringarna därmed ineffektiva. (Greenaway 1982 s. 143-146)

Man kan tänka på diskriminerande offentlig upphandling i termer av integrationsteori. Borttagande av detta handelshinder är en åtgärd i riktning mot djupare integration. Syftet med skapandet av den inre marknaden var som tidigare nämnts att säkerställa rörligheten av varor, tjänster, personer och kapital inom den Europeiska gemenskapen, detta genom att ta bort tariffära och icke-tariffära handelshinder inom regionen. Sådan regional integration leder till två effekter, handelsalstring och handelsomfördelning (se exempelvis van Marrewijk 2002 s. 239-242). Handelsalstring innebär att handel inom regionen ökar då handelshindren tas bort eftersom medlemsländerna då kan importera varor från ett annat medlemsland till lägre pris än att producera varorna själva. Det rör sig alltså om en ökad specialisering inom regionen, produktionen blir mer effektiv. Men det regionala samarbetet kan också leda till handelsomfördelning eftersom importen från tredje land, som kan antas vara en ännu billigare producent, minskar. En snedvridning uppstår eftersom produktionen inom regionen är dyrare än att importera varan från ett mer effektivt tredje land. Dessa båda effekter bör vägas mot varandra för att avgöra hur stora vinsterna blir, om det alls blir några.

Om marknaden för offentlig upphandling liberaliseras gentemot andra medlemsländer och diskrimineringen upphör har detta som följd att ännu ett handelshinder på den inre marknaden försvinner och man kan förvänta sig de ovanstående effekterna: ökad handel och lägre priser

inom regionen men samtidigt en potentiell snedvridning genom handelsomfördelningen mot tredje land. När medlemsländerna öppnar upp för offentlig upphandling över gränserna inom regionen ökar detta naturligtvis handel inom regionen men samtidigt har andra länder utanför unionen mindre tillgång till marknaden.

4.2 Baldwins modell

Modellen ovan visar att de förväntade effekterna av diskriminerande offentlig upphandling är att importen begränsas, den inhemska produktionen ökar samt att priserna höjs. Andra teorier och studier på området har dock visat att fenomenet inte nödvändigtvis utgör ett handelshinder, effekterna kan vara olika i olika sektorer och i en del fall behöver det inte ha någon påverkan på handel och produktion alls. Utgångspunkten är då att effekterna av det icke-tariffära handelshindret på handel, produktion och specialisering beror på hur marknadsstrukturen ser ut.

Till att börja med kan man analysera diskriminerande offentlig upphandling med hjälp av traditionell neoklassisk teori och liksom ovan genom partiell analys studera de förväntade effekterna på import, produktion och priser. Den enkla modell som presenteras nedan utvecklades främst av R E Baldwin (till exempel 1984) som använde de strikta antagandena som brukligt är i neoklassiska modellen för att kunna studera olika fenomen inom ekonomin; perfekt konkurrens på marknaden, konstant skalavkastning, vinst- och nyttomaximerande producenter och konsumenter.

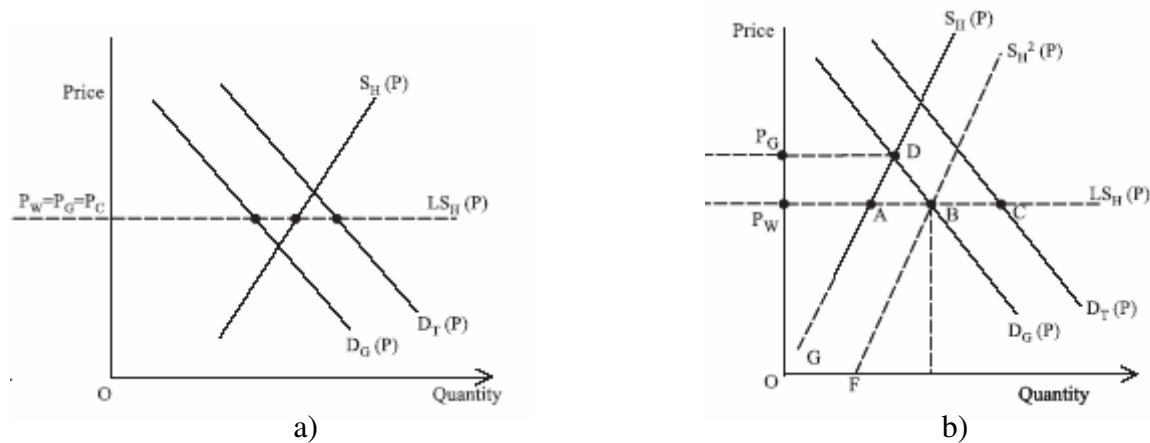
Vi antar ett land, H, där en vara produceras vilken efterfrågas både av den offentliga och privata sektorn. Denna vara kan också importeras och utgör då substitut till de inhemska producerade varorna. Totala efterfrågan av varan i landet betecknas D_T och omfattar statens efterfråga, D_G , samt den privata efterfrågan. S_H är det inhemska utbudet av varan på kort sikt och LS_H den långsiktiga utbudskurvan. På lång sikt är det fritt inträde på marknaden men på kort sikt är antalet företag oföränderligt. Utgångsläget är frihandel med priset P_W medan P_C och P_G är det pris de privata konsumenterna samt den offentliga sektorn betalar. (Evenett & Hoekman 2005 s. 168)

4.2.1 Uteslutande av utländska företag

Som nämnt i kapitel 3.1 finns två sätt att diskriminera mot utländska företag: totalt uteslutande av utländska företag på marknaden för offentlig upphandling eller en prismarginal

inom vilken man är beredd att betala ett högre pris till inhemska producenter innan man öppnar upp för potentiella utländska producenter och leverantörer. Figur 4 visar modellen för det första typen av diskriminering, ett totalt förbud mot uppköp från utländska producenter.

Figur 4: Uteslutande av utländska företag, två fall



Källa: Evenett & Hoekman (2005) s. 169

Här finns två fall att studera. I den vänstra figuren, a, är, vid det givna frihandelspriset, statens efterfråga mindre än den inhemska produktionen av varan, medan den totala efterfrågan överstiger produktionen. Ett förbud mot, eller diskriminering av, utländskt producerade varor från statens sida har i detta fall ingen effekt på vare sig pris, import eller handel. Statens efterfråga tillgodoses helt av den inhemska produktionen och det eventuella överskottet sugs upp av den privata sektorn. De utländska producenterna förlorar försäljning till staten men kan istället tillgodose de privata konsumenternas efterfråga. De privata konsumenterna som blivit övergivna av de inhemska producenterna kan i sin tur nu importera varor från utlandet. (Evenett & Hoekman 2005 s. 169) En eventuell höjning av priset när staten skiftar till att enbart köpa inhemskt producerade varor kompenseras alltså av ett skift i privata efterfrågan till importerade produkter (Baldwin 1984 s. 603).

När statens efterfråga bara utgör en liten del i förhållande till den inhemska produktionen, och när staten diskriminerar mot utländska producenter och leverantörer, påverkas generellt sett alltså inte det inhemska priset och i förlängningen inte heller inhemska sysselsättningen, produktionen, vinsten eller tillväxten. Enligt Baldwins modell påverkas inte alltså handel och specialisering av diskriminerande offentlig upphandling, något som blivit kallat "the neutrality proposition". (Brühlhart & Trionfetti 2004 s. 853)

Detta håller dock inte i alla scenarion. Ett andra fall finns illustrerat i den högra figuren, b. Här räcker inte den inhemska produktionen till utan den offentliga efterfrågan överstiger det inhemska utbudet och vi får ett annat resultat. När staten begränsar sig till att konsumera inhemskt producerade varor resulterar detta i en prisökning, $D_G = S_H$ i punkten D och priset staten betalar är P_G . Det högre priset innebär att den offentliga upphandlingen minskar medan det inhemska utbudet ökar. De privata konsumenterna kan fortfarande konsumera samma kvantitet utländskt producerade varor till det lägre priset, P_W och konsumentöverskottet förändras inte. Däremot minskar importen från AC till BC och triangeln ADB utgör en välfärd förlust, en "dead weight loss". (Evenett & Hoekman 2005 s. 169-170)

Om man tar hänsyn till marknadstillträde kan man också studera vad som kommer att hända på längre sikt om man lättar på antagandet om ett fast antal företag på marknaden. I figur a kommer ingenting att hända eftersom priset inte förändras och det inte finns några incitament för nya företag att träda in på marknaden. I figur b finns dock en vinst i samband med det högre priset, företag har incitament att träda in på marknaden och detta kommer få effekten att utbudskurvan skiftar utåt, till S_H^2 . Priset sjunker igen till $P_G = P_W$ och långsiktiga jämvikten hittar man i punkt B som ligger på den långsiktiga utbudskurvan LS_H . (Evenett & Hoekman 2005 s. 170).

Diskriminerande offentlig upphandling kan alltså ha en effekt på priser, import och välfärd men detta enbart på kort sikt och när statens efterfråga överstiger det inhemska utbudet. Enligt denna enkla modell är det alltså storleken på statens efterfråga i förhållande till den inhemska produktionen som avgör huruvida upphandlingen utgör ett handelshinder och vilka effekter detta får. Även möjligheten för företag att ha tillträde till marknaden spelar en viktig roll.

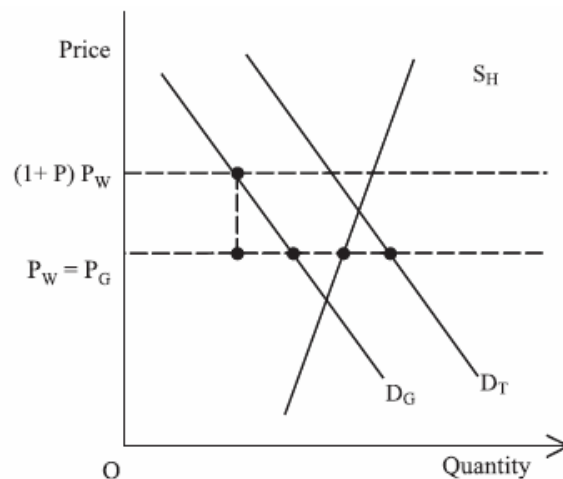
4.2.2 Prispreferensmarginal

Ovanstående resonemang illustrerar effekterna av ett förbud mot eller en total diskriminering av upphandling från utländska producenter. Man kan också studera effekterna av så kallade prispreferensmarginaler ("price preference margin"). Staten blåser upp utbudspriset med ρ % där $\rho > 0$ är marginalen inom vilken man föredrar att handla från inhemska producenter. (Evenett & Hoekman 2005 s. 173) Om en utländsk firma erbjuder en vara där priset inklusive marginalen är mindre än det pris där de inhemska företagen är villiga att producera, kommer staten köpa varan från den utländska firman men då till det faktiska utbudspriset, alltså utan

prispreferensmarginalen. Om situationen är den omvända handlar staten från det inhemska företaget.

Precis som med ett förbud mot upphandling från utländska företag så beror effekterna av diskrimineringen på storleken av statens efterfråga i förhållande till outputen. Återigen finns några olika situationer att studera. Om statens efterfråga understiger det inhemska utbudet blir scenariot detsamma som med ett förbud, det blir ingen effekt på pris, import, output och välfärd. Detta eftersom staten jämför $(1+\rho)P_W$ med $P_W = P_G$ (se figur 5) och oavsett storleken på ρ så kommer, när staten väljer att handla av inhemska producenter, de utländska producenterna kunna skifta sin försäljning till de privata konsumenterna i landet. (Evenett & Hoekman 2005 s. 172)

Figur 5: Prispreferensmarginal - Statens efterfråga understiger inhemska utbudet



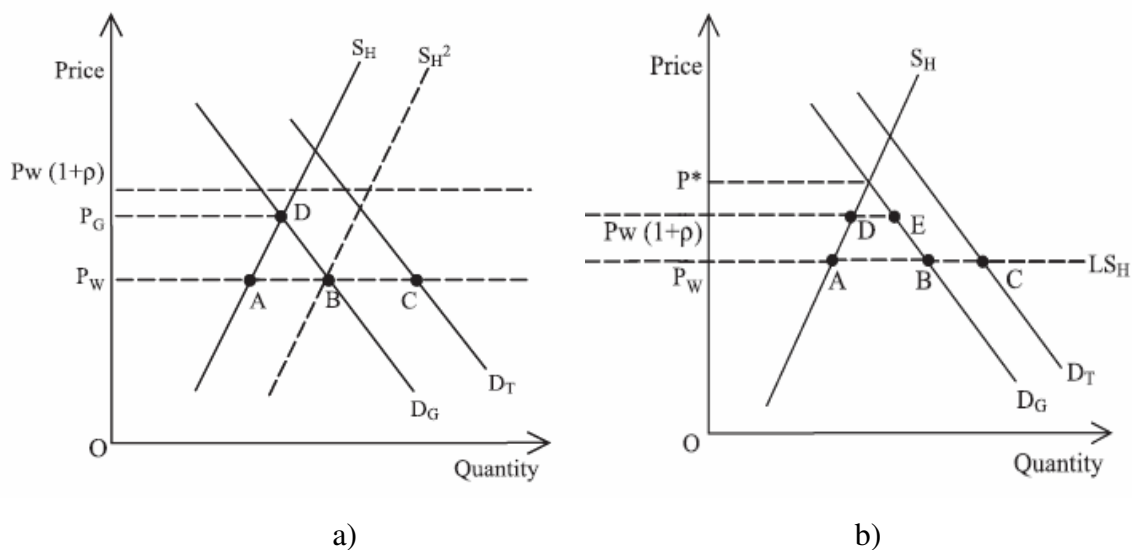
Källa: Evenett & Hoekman (2005) s. 172

Då statens efterfråga är omfattande och överstiger den inhemska produktionen finns två fall att studera, se figur 6a och b. Det första rör den situation där prispreferensmarginalen, ρ , överstiger den procentuella ökningen av priset som inträffar när staten väljer att bara konsumera inhemska varor. De inhemska producenterna tillgodoser statens efterfråga till det högre priset P_G men eftersom detta ändå är lägre än $(1+\rho)P_W$ väljer man att köpa inhemskt producerade varor. Om inträde på marknaden inte är möjligt är den kort- och långsiktiga produktionen och konsumtionen i punkten D vilket medför snedvridningar i konsumtion och resursallokeringar. På längre sikt, om man i modellen tillåter inträde på marknaden, kommer vinster som uppstår av prispreferensmarginalen att locka till sig nya inhemska producenter

och den nya jämvikten återfinns i punkt B. I denna situation skulle ett borttagande av prispreferensmarginalen inte påverka pris, import, output och välfärd.

Det andra fallet, illustrerat i figur 6b, gäller när prispreferensmarginalen är mindre än det pris som uppstår om staten begränsar sig till att handla inhemska varor. Om de inhemska företagen har ett pris större än $P_W(1+p)$ kommer de inte kunna sälja några varor varken till privata eller offentliga parter. Priset till de inhemska producenterna kommer att stiga till $P_W(1+p)$ medan staten importerar DE varor från utländska företag till det lägre priset P_W .

Figur 6: Prispreferensmarginal - Statens efterfråga överstiger inhemska utbudet



Källa: Evenett & Hoekman (2005) s. 172

På längre sikt med fritt inträde på marknaden kommer den nya jämvikten även här bli i punkt B där den långsiktiga utbudskurvan skär statens efterfråga, eftersom inträde av fler företag på marknaden medför en sänkning av priset till P_W . En liten prispreferensmarginal innebär alltså att man fortfarande importerar på kort sikt medan den på längre sikt medför ökad inhemsk output och reducerad import. (Evenett & Hoekman 2005 s. 172-174)

4.2.3 Förväntade effekter av liberalisering av sektorn

För att nu vända på resonemanget kan man titta på vad som händer vid liberalisering och öppnande av marknaden vilket är syftet med regional integration och den inre marknaden. Är det så enkelt att effekterna blir de omvända?

I en situation där statens efterfråga understiger det inhemska utbudet, som beskrivet i figur 4a ovan, kommer liberalisering av marknaden för diskriminerande offentlig upphandling inte få några effekter. Antag att marknaden befinner sig i den långsiktiga jämvikten. Om marknaden öppnas kan staten välja att nu kunna inkludera utländska företag vid upphandling men då $P_G = P_W$ finns inte några incitament till detta och effekterna av liberaliseringen får inga reella effekter. I figur 4b är utgångspunkten D med $P_G > P_W$. Om marknaden är stängd för nya företag att träda in på marknaden kommer liberalisering innebära att jämvikten skiftas tillbaka till A, den inhemska produktionen minskar, vinsten och snedvridningen av konsumtionen försvinner och importen ökar från BC till AC. Detta är precis det man eftersträvar med den inre marknaden. Om inträde på marknaden istället är möjligt och den initiala situationen är i B kommer liberalisering av marknaden inte påverka priset eftersom alla inhemska konsumenter kan köpa sina varor från inhemska eller utländska producenter, därmed finns inga incitament att förändra sin konsumtion och mängden import och produktion förändras inte. (Evenett & Hoekman 2005 s. 170-171)

När det rör sig om prispreferensmarginaler kommer effekterna av liberalisering bli liknande som vid ett totalförbud mot upphandling från utländska producenter. Det är bara när statens efterfråga överstiger det inhemska utbudet som ett borttagande av prispreferensmarginalen kommer ha någon effekt på handel och produktion. I figur 6 kommer i båda fallen en liberalisering innebära att man flyttar sig från punkt D till A vilket innebär att snedvridningarna försvinner, importen ökar och den inhemska produktionen minskar. (Evenett & Hoekman 2005 s. 173)

4.3 New Trade Theory och imperfekt konkurrens

Baldwins modell grundar sig på antagandena om perfekt konkurrens på marknaden och konstant skalavkastning. Om man lättar på dessa, och istället antar en marknad kännetecknad av imperfekt konkurrens och tilltagande skalavkastning, vilka blir då effekterna av diskriminerande offentlig upphandling på handel och produktion?

Antagandet om perfekt konkurrens är många gånger för strikt. Istället har många företag ofta stort inflytande på marknaden och kan vara prissättare snarare än pristagare. Detta är fallet i exempelvis försörjningssektorerna där det ofta bara finns ett eller ett fåtal företag som kan tillhandahålla en tjänst eller vara. Sådana sektorer kännetecknas ofta av tilltagande skalavkastning eftersom industrierna ofta har en fast kostnad initialt, en sunk-kostnad.

Produktionskostnaderna är då höga i inledningsskedet men sjunker när produktionen ökar (se till exempel van Marrewijk 2002 s. 166-167). Handel under dessa förutsättningar är det som i den ekonomiska teorin kallas "New Trade Theory" och som lättar på de mer strikta antagandena som finns under neoklassiska teorin för handel och integration.

Det har visats i studier att Baldwins "neutrality proposition" gäller även vid andra marknadsstrukturer. Miyagiwa (1991) visar att om varorna är homogena kommer en ökning av den privata importen väga upp den minskade offentliga importen även på en oligopolmarknad. (Miyagiwa 1991 s. 1327) I sådana situationer påverkas alltså inte handel av en diskriminerande politik. När varorna däremot är differentierade, det vill säga när de inhemska- och utländska producerade varorna ej utgör perfekta substitut, kan inte den minskade efterfrågan på utländska varor helt mötas av den privata efterfrågan. Den inhemska outputen ökar och man får minskad handel och specialisering. (Brühlhart & Trionfetti 2004 s. 853)

På en marknad som kännetecknas av monopolistisk konkurrens finns ett flertal producenter som producerar differentierade varor medan de har monopolstatus för just sin variant av varan. Även här antas att produktionen utmärks av tilltagande skalavkastning. Ett land med relativt stor efterfråga av en sådan vara tenderar att specialisera sig i produktionen av denna. Om den offentliga upphandlingen i landet är diskriminerande till fördel för inhemska företag ökar efterfrågan och därmed den inhemska produktionen av en sådan vara. Oavsett storleken på efterfrågan i förhållande till produktionen visar detta på att diskriminerande offentlig upphandling leder till ökad inhemska produktion och minskad import. Detta eftersom när staten väljer att enbart handla inhemska produkter kommer den privata produktionen fortfarande efterfråga samma mängd som tidigare. (Trionfetti 2000 s. 66-67) Diskriminerande offentlig upphandling på en sådan marknad tenderar att påverka handel och specialisering mer än i de sektorer där perfekt konkurrens råder.

4.4 Sammanfattning

Diskriminerande offentlig upphandling kan jämföras med en statlig subvention. Den första modellen med partiell analys visar att detta bidrar till, i likhet med andra handelspolitiska åtgärder, minskad import, högre inhemska priser och en välfärdsförlust på produktionssidan på grund av den ineffektiva inhemska produktionen. Dessutom ökar statens utgifter vilket kan innebära höjda skatter.

Baldwins modell visar dock att effekterna av diskriminerande offentlig upphandling inte alls är så självklara. Dessa är olika beroende på marknadsstruktur och storleken på den offentliga sektorns efterfråga i förhållande till den inhemska produktionen. När efterfrågan är mindre än utbudet har en diskriminerande politik ingen effekt på priser, import och produktion. Men när situationen är tvärtom fungerar enligt modellen diskrimineringen som ett handelshinder som minskar import och höjer de inhemska priserna. Effekterna går att överföra även på marknader med imperfekt konkurrens men dessa är i regel mer upphandlingskänsliga och påverkas mer av diskriminerande offentlig upphandling.

De förväntade effekterna av diskriminerande offentlig upphandling är alltså i teorin en smula tvetydiga. Hur marknadsstrukturen ser ut och hur stor den offentliga sektorns efterfråga är i förhållande till den inhemska produktionen påverkar alltså resultatet. Utgångspunkten som är vanligast förekommande i dessa sammanhang är emellertid att diskriminerande offentlig upphandling utgör ett icke-tariffärt handelshinder som begränsar importen och har en prishöjande effekt på marknaden som beskrevs i början av kapitlet. Genom att använda sig av dessa premisser kan man studera de faktiska effekterna av den inre marknaden på offentlig upphandling.

5. EFFEKTER AV DEN INRE MARKNADEN

I detta kapitel kommer de faktiska effekterna av den inre marknaden att presenteras med avsikt att besvara uppsatsens inledande frågeställning; hur den inre marknaden påverkat marknaden för offentlig upphandling.

Efter att ha presenterat marknaden för offentlig upphandling, varför diskriminering på denna marknad utgör ett problem, vilka regler som är upprättade för att motverka detta samt den ekonomiska teorin bakom är det dags att undersöka om den inre marknaden fört med sig några förändringar och vilka dessa effekter är, vilket var uppsatsens huvudsyfte. Genom att studera reglernas implementering, förändringar i handel, graden av import i offentliga sektorn samt förändringar i priser kan man se om den inre marknaden fört med sig de önskvärda effekterna eller om diskriminerande offentlig upphandling fortfarande utgör ett handelshinder.

Detta kapitel presenterar statistik hämtad främst från ”The Single Market Review” (Kommissionen 1997), en serie rapporter, framställda på begäran av Europeiska Kommissionen, som syftade till att utvärdera och analysera effekterna av den inre marknaden under perioden 1988-1992. Nyare statistik på området är relativt begränsad. Det finns krav på de offentliga sektorerna i medlemsländerna att rapportera upphandlingarna till Kommissionen, dess ursprung, omfattning och dylikt men trots detta är statistiken bristfällig. Detta beror bland annat på att endast ett fåtal länder rapporterar till Kommissionen, att de siffror som rapporteras ofta gäller statlig nivå och inte offentliga instanser på lägre nivå och att medlemsländerna ofta är inkonsekventa i sin statistik som därmed inte kan användas vid jämförelser. (Kommissionen 1997 s. 219) Vid framställandet av serien tog man istället fram data från de privata företagen som tillhandahöll varor till den offentliga sektorn i de olika medlemsländerna, och sammanställde detta. Vidare gjordes undersökningar genom enkäter både på efterfrågesidan (olika offentliga instanser i olika medlemsländer) samt utbudssidan (olika företag i olika medlemsländer).

5.1 Implementering av direktiven

Avgörande för öppenheten på marknaden för offentlig upphandling är hur EG-lagstiftningen implementeras och följs av medlemsländerna. Som visats tidigare har lagstiftning på området funnits sedan början på 1970-talet men inte haft någon större effekt. Därför var strängare men även tydligare regler en åtgärd i programmet för inre marknaden. Transparenta

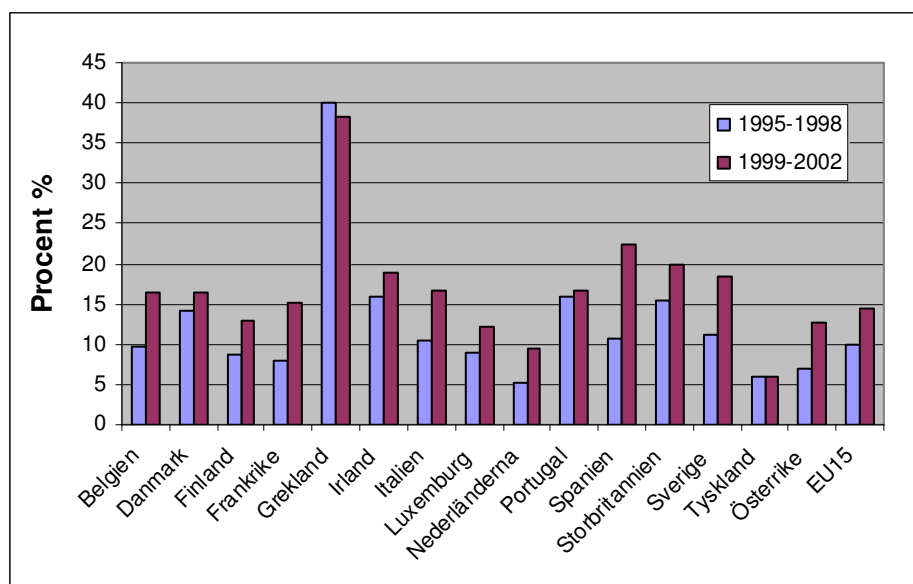
upphandlingsförfaranden är en viktig faktor när det gäller öppnandet av marknaden, eftersom det tillåter utländska företag att konkurrera om de kontrakt som skall slutas. Direktiven kräver att förhandsmeddelanden om upphandlingar som överstiger de förutbestämda tröskelvärdena ska annonseras i Europeiska Gemenskapernas Officiella Tidning samt registreras i den elektroniska databasen Tenders Electronic Daily. Meddelanden i efterhand om de tilldelade kontrakten ("contract award notice") skall publiceras för att alla parter ska kunna se resultaten av upphandlingarna, exempelvis priser och omfattning, och på så sätt veta hur de ska kunna agera på marknaden vid framtida förhandlingar.

Antalet publicerade förhandsmeddelanden och slutna kontrakt ger en bild av hur öppen marknaden för offentlig upphandling är och hur väl direktiven efterföljs. Sedan den inre marknaden skapades har publiceringarna ökat avsevärt vilket visar att åtgärderna för en mer öppen marknad haft de önskvärda effekterna. Mellan 1987 och 1995 ökade antalen publicerade förhandsmeddelanden från 12 000 till nästan 90 000 (Kommissionen 1997 s. 128). En senare studie har visat att publiceringarna i stort sett fördubblats mellan 1995 och 2002 (Kommissionen 2004 s. 7). När det gäller publiceringen i efterhand av de slutna kontrakten har utvecklingen inte varit lika positiv. Direktiven säger att alla kontrakt som sluts skall publiceras men 1995 var det bara ungefär hälften som faktiskt publicerades (Kommissionen 1997 s. 133).

Figur 7 visar de så kallade "transparency rates", det vill säga värdet av upphandlingarna publicerade i Europeiska Gemenskapens Officiella Tidning i förhållande till den totala offentliga upphandlingen under perioden 1995-2002. Variationen är stor mellan länderna: Grekland, Spanien och Storbritannien ligger i topp med 46, 24 och 21 % publiceringar år 2002 medan Tyskland, Nederländerna och Luxemburg har betydligt lägre siffror. Detta beror delvis på de olika ländernas sätt att administrera och organisera offentliga sektorn. Hög grad av decentralisering innebär att upphandlingarna blir färre och mindre och därmed ofta hamnar under tröskelvärdena och alltså inte behöver publiceras. Andelen publicerade kontrakt och storleken på kontrakten fluktuerar också över tiden. Exempelvis kan storskaliga projekt såsom broar, motorvägar och flygplatser som ökar de offentliga utgifterna även öka "transparency rates". (Kommissionen 2002 s. 7) En hög siffra behöver alltså inte innebära att länderna kontinuerligt publicerar stor del av upphandlingarna. Den markanta ökningen av publicerade upphandlingar i exempelvis Spanien, Frankrike, Italien och Sverige kan alltså betyda att länderna kommit långt med att efterfölja EG-direktiven men det kan även bero på just ett

sådant tillfälligt omfattande projekt som innebär många och stora upphandlingar och därmed ökar antalet publiceringar.

Figur 7: "Transparency rates" – värdet av de publicerade kontrakten i förhållande till totala offentliga upphandlingen



Källa: Egen bearbetning av data från Kommissionen (2004) s. 8

Andra aspekter av EG-direktivens inverkan i medlemsländerna kan påverka i vilken utsträckning marknaden för offentlig upphandling har blivit mer öppen. I flera av medlemsländerna hade i slutet av 1995 EG-direktiven ännu inte helt blivit införlivade i den inhemska lagstiftningen. EG-direktiven trädde också i kraft vid olika tidpunkter i olika medlemsländer, vilket påverkar hur långt länderna gått i sin utveckling mot en mer öppen marknad. Exempelvis implementerades direktiven först i samband med unionsinträdet för Finland, Sverige och Österrike i mitten på 1990-talet. (Kommissionen 1997 s. 17) Medlemsländerna har ofta införlivat direktiven ordagrant i den nationella lagstiftningen men ofta saknas riktlinjer för hur dessa ska tolkas. (Kommissionen 1997 s. 84) Detta kan innebära svårigheter vid upphandlingar och leda till att de inte genomförs helt korrekt och öppet utan att upphandlingarna istället sker som tidigare var brukligt, inom landets gränser. Andra problem som förekommer rör medlemsländernas avvikelse från att uppfylla unionens krav. I de flesta länder lyckas man inte tillräckligt snabbt åtgärda avstegen från reglerna och dessutom kvarstår svårigheter med att beräkna vilka skador som uppstått. (Kommissionen 1997 s. 89) Slutligen saknas också i de flesta fall nationella organ och myndigheter som ser till att direktiven efterlevs och som kan tillhandahålla information och statistik. Nämnden för

Offentlig Upphandling, NOU, i Sverige fyller denna funktion men liknande motsvarigheter är svåra att hitta i övriga medlemsländer. Istället förlitar man sig på nationella lagar samt producenternas egen vilja för att direktiven ska efterlevas. (Kommissionen 1997 s. 90)

Trots att marknaden för offentlig upphandling blivit mer öppen och att direktiven införlivats i de nationella lagstiftningarna kvarstår ändå en hel del innan direktiven följs till fullo och inre marknaden får sin fulla effekt.

5.2 Handelsflöden och importpenetration

För att avgöra vilka effekter den inre marknaden och lagstiftningen haft på offentlig upphandling i EU finns några olika faktorer man kan studera och jämföra med den ekonomiska teorin. Till att börja med kan man undersöka förändringar i handeln med typiska upphandlingskänsliga varor, det vill säga varor som ofta förekommer i offentlig upphandling. ”The Single Market Review” delar upp dessa i två kategorier beroende på dess relevans för den offentliga och privata sektorn. Produkter som ansågs vara inköpta till största delen eller enbart av offentlig sektor var telefonväxlar, transformatorer, pannor (”super-heated boilers”), lokomotiv och godsvagnar samt hjärtmonitorer (”cardiac monitors”) och röntgenutrustning. Varor främst köpta av privat sektor (men även av offentliga sektorn) var datorer, nätverksservrar, papper, metallmöbler, motorfordon, uniformer samt headsets till telefoner. (Kommissionen 1997 s. 221) Under den aktuella perioden, 1988–1992, ökade både intrahandeln samt handeln med tredje land i den första gruppen med undantag för lokomotiv och godsvagnar. Den andra gruppen, med varor upphandlade av både privat och offentlig sektor, visade dock en ännu större ökning. Den ökade handeln med dessa varor, vilka ofta är enklare och inte lika strategiska för offentlig upphandling, kan bero på att de just konsumeras även av den privata sektorn i stor utsträckning och att efterfrågan på varorna därför är relativt stor. Borttagandet av det icke-tariffära handelshindret skulle enligt den ekonomiska teorin leda till ökad handel inom unionen, eftersom länderna själva väljer att då importera de aktuella varorna från producenter med lägre kostnader och en sådan trend kan alltså skönjas.

Tyskland, Frankrike och Storbritannien var de länder där handeln ökade mest. Detta skulle kunna bero på att länderna har förhållandevis stora offentliga sektorer och därmed även en omfattande offentlig upphandling. Resultatet från Baldwins modell var att när ett land har stor offentlig efterfråga i förhållande till inhemska produktionen kommer diskriminerande offentlig upphandling att utgöra ett handelshinder och medföra minskad import och ökad

inhemsk produktion av de aktuella varorna. Alltså skulle detta kunna förklara varför ökningen varit störst i just dessa länder. Men detta är stora industriländer och har antagligen en betydande produktion av sådana varor och därför är det tveksamt att Baldwins resultat kan appliceras.

Handel med de upphandlingskänsliga varorna har alltså ökat. Rent intuitivt borde detta innebära att länderna faktiskt blivit mindre diskriminerande mot utländska producenter och leverantörer. Ett mått, kanske det främsta, på hur öppna olika länder och sektorer är för offentlig upphandling över nationsgränserna är *importpenetration*, definierat som:

$$\frac{\text{Offentliga sektorns uppköp med utländskt ursprung}}{\text{Offentliga sektorns totala uppköp}}$$

Detta kan användas för att studera hur utländska producenter och leverantörer kan tränga in på den inhemska marknaden i ett medlemsland. Offentliga sektorns uppköp kan delas upp i *direkt* och *indirekt* import, det vill säga de uppköp som sker direkt över nationsgränserna och de som sker indirekt via en utländsk leverantör som verkar inom det upphandlande landets gränser (Kommissionen 1997 s. 241-242). I kapitel 2.2 introducerades detta mått som hastigast för att visa att offentlig upphandling har varit diskriminerande i flertalet länder i en mängd sektorer, detta genom att jämföra den offentliga sektorns importpenetration med den privata sektorns som antogs vara icke-diskriminerande. Måttet kan även ge en bra bild av hur marknaden för den offentliga upphandlingen har förändrats över tiden och hur den skiljer sig åt mellan medlemsländer och olika sektorer.

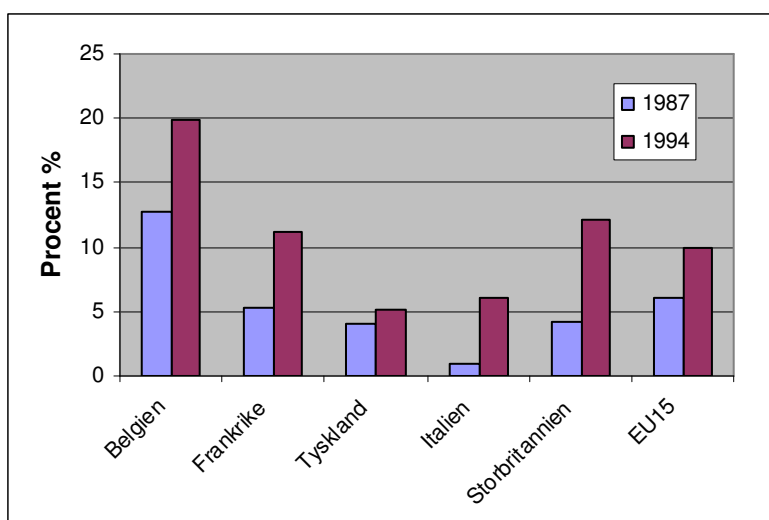
5.2.1 Importpenetration mellan länder

Innan man går in på skillnader mellan länder och sektorer i synnerhet kan man fastställa hur den offentliga upphandlingen förändrats över tiden; har den blivit mer öppen för import från utländska leverantörer och producenter sedan skapandet av den inre marknaden eller ej?

Figur 8 visar att skapandet av den inre marknaden till viss del har fört med sig de önskvärda effekterna: marknaden för offentlig upphandling har öppnats upp vilket kan ses i ökningen av importpenetrationen inom gemenskapen från i genomsnitt 6 till 10 %. Länderna köper alltså mer varor från andra medlemsländer vid offentliga upphandlingar än tidigare. I stort sett alla länder visar på betydande förändringar i denna riktning. Tyskland tillhör ett undantag med endast en liten ökning men detta kan delvis förklaras med återföreningen mellan Öst- och

Västtyskland som ägde rum under perioden. 1987 klassades upphandlingar från och via Östtyskland som import medan de efter återföreningen klassades som inhemska uppköp (Kommissionen 1997 s. 250). Även om trenden är positiv kan man ifrågasätta utvecklingen. Siffrorna är fortfarande låga och i stora länder som Tyskland och Italien är det bara omkring 5-6 % av de offentliga upphandlingarna som har utländskt ursprung. Marknaden är ännu inte problemfri och diskriminering finns fortfarande kvar.

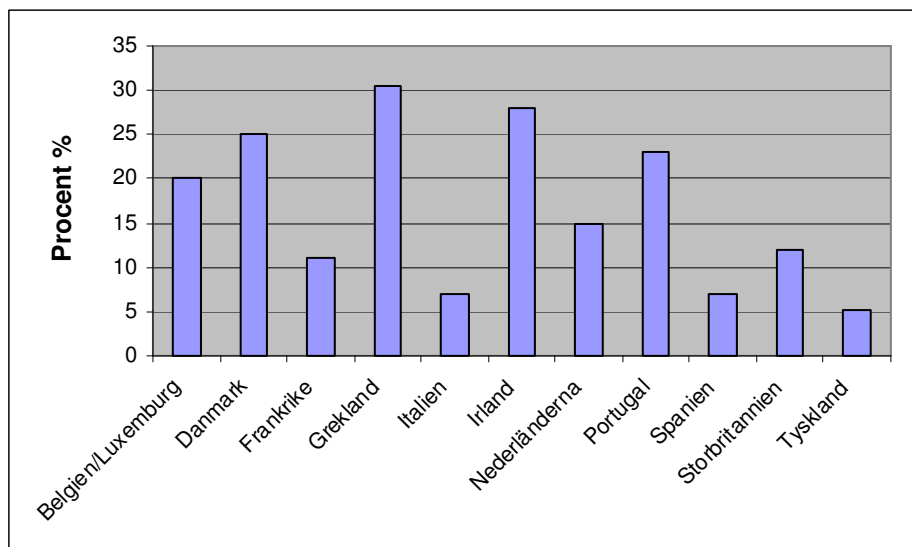
Figur 8: Offentliga sektorns importpenetration i 5 länder mellan 1987-1994



Källa: Kommissionen (1997) s. 249

Vidare är det av intresse att undersöka hur importpenetrationen skiljer sig åt mellan medlemsländerna vid en bestämd tidpunkt efter den inre marknadens fullbordande. Några länder har lyckats betydligt bättre än andra i att tillåta import från andra medlemsländer. Figur 9 visar att Grekland, Irland, Danmark och Portugal har de mest öppna offentliga sektorerna. Det förefaller som att de små länderna har större andel import än de stora, något som kan förklaras av att de mindre ländernas inhemska produktion är begränsad, särskilt gällande de strategiska sektorerna med mer avancerade produkter där offentlig upphandling är vanligt förekommande. Skillnader mellan länderna skulle även kunna förklaras med vilket typ av politik som förs i landet, hur stor roll staten spelar, till vilken grad typiska statliga sektorer är privatiserade och hur centraliserad eller decentraliserad den offentliga upphandlingen är. Som synes i figuren, och som nämnts ovan, är det tydligt att diskriminering fortfarande förekommer eftersom det i många länder, särskilt de stora, endast är en liten del av den offentliga upphandlingen som importeras.

Figur 9: *Importpenetration per medlemsland (1994)*



Källa: Egen bearbetning av figur 14.7, Kommissionen (1997) s. 248

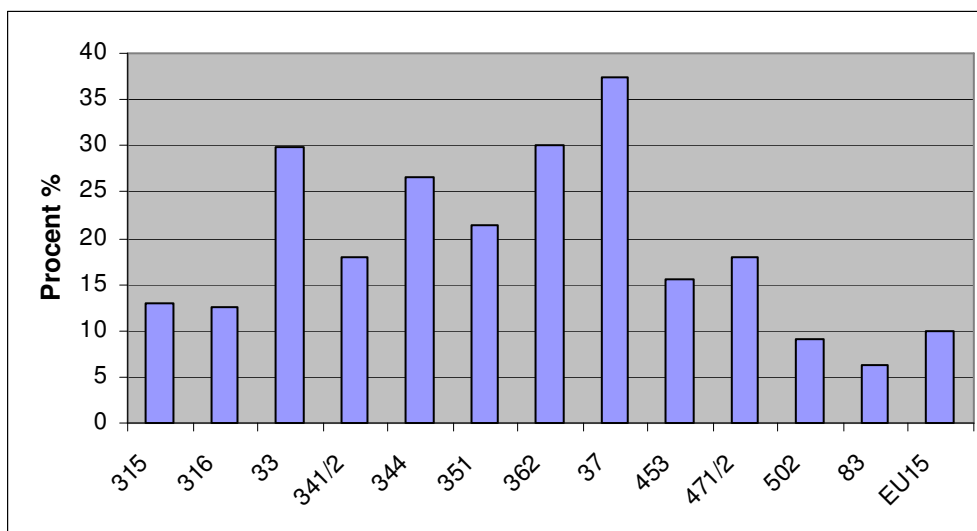
5.2.2 Importpenetration mellan sektorer

Slutligen kan man studera öppenheten för utländska leverantörer och producenter uppdelat i varje sektor för sig. Figur 10 visar de upphandlingskänsliga sektorerna, det vill säga de som är vanligast förekommande vid offentliga upphandlingar, och exkluderar alltså sektorer som levererar varor och tjänster i mindre utsträckning till offentliga sektorn och mer till den privata. Man antar dock att importpenetrationen i dessa sektorer är representativa även för de uteslutna varugrupperna (Kommissionen 1997 s. 243).

De olika sektorerna skiljer sig väsentligt åt när det gäller hur väl utländska leverantörer kan tränga in på marknaden. Anmärkningsvärda områden är kontorsmaskiner (33), fordon för järnvägar (362) samt medicinsk utrustning (37) som alla har hög importpenetration. Offentlig upphandling över nationsgränserna tycks alltså vara vanligare i sektorer med mer högteknologiska och komplexa varor (Kommissionen 1997 s. 246). Den höga andelen gränsöverstigande handel med dessa varor kan bero på att de tenderar att vara relativt homogena och därför kan ersätta den inhemska produktionen med import, särskilt i de länder där produktionen av sådana avancerade produkter är begränsad. Sådana strategiska varor köps ofta in direkt från producenten istället för att gå via mellanhänder något som också kan medföra till ökad import när produktionen är förlagd i andra länder. Figuren kan jämföras med tabell 1 i kapitel 2.2 som på liknande sätt visade att importpenetrationen i offentlig sektor skiljer sig åt mellan sektorerna. I båda fallen är den offentliga importpenetrationen relativt låg vad gäller enklare produkter såsom textilier och kläder eftersom dessa konsumeras i högre

grad av den privata sektorn. Tyngre och mer avancerade industriprodukter upphandlas emellertid i större utsträckning av den offentliga sektorn.

Figur 10: Importpenetration per sektor (1994)



Källa: Egen bearbetning av figur 14.4, Kommissionen (1997) s. 246

Figuren visar det sammanlagda värdet av direkt och indirekt import. Sektorerna är enligt NACE kategorisering 315: pannor och behållare; 316: kontorsmöbler i metall; 33: kontorsmaskiner; 341/2: utrustning för kraftverk, kablar, ledningar; 344: telekommunikationsutrustning; 351: motorfordon; 362: fordon för järnvägar; 37: medicinsk utrustning; 453: textilier, kläder; 471/472: papper och pappersprodukter; 502: byggnation och väg- och vattenbyggnad samt 83: företags service.

Figur 10 visar också att byggnationer och väg- och vattenbyggen (502) samt företagservice (83) endast till viss del importeras av den offentliga sektorn. Just byggtreprenader är ett känsligt område eftersom det handlar om utländska arbetare som verkar för staten på den inhemska marknaden. Medan varor är förhållandevis enkla att frakta mellan medlemsländerna är produktionsfaktorer, och kanske främst arbetskraft, mindre rörliga. Faktorer som språk, kännedom om lokala arbetsförhållanden, löner och fackföreningarnas inflytande tenderar att begränsa arbetskraftens rörlighet och kan därför förklara den låga nivån av utländska entreprenader som anlitas av staten.

5.3 Priser

Enligt den ekonomiska teorin för offentliga upphandlingar ska den inre marknaden och avtrappningen av diskriminering mot utländska företag innebära att priserna de offentliga sektorerna möter sjunker. Detta eftersom staten inte längre artificiellt höjer priserna genom att hellre välja inhemska producenter och dels på grund av den ökande konkurrensen. Priserna i de aktuella upphandlingskänsliga sektorerna bör alltså på sikt konvergeras mellan medlemsländerna på den inre marknaden.

”The Single Market Review” fastställde dock att det inte skett någon större priskonvergens under perioden 1987-1992 och detta beroende till stor del på att konkurrensen fortfarande är inskränkt (Kommissionen 1997 s. 333). Undantag finns inom sektorerna för medicinsk utrustning, främst hjärtmonitorer, bussar samt kontorsmaskiner, detta troligtvis eftersom marknaderna är förhållandevis mer transparenta samt att varorna är likartade och därför kan användas i olika länder. Tidigare har det visats att just dessa sektorer har hög importpenetration och alltså är rörliga mellan medlemsländerna. Andra strategiska produkter skiljer sig däremot ofta åt mellan medlemsländerna eftersom de är anpassade till nationella tekniska standards och kan därför inte med lätthet ersättas med importerade varor.

En nyare rapport från Kommissionen (2004) säger dock att från mitten av 1990-talet till 2002 har förändringar skett. För att studera den inre marknadens påverkan på priser i den offentliga sektorn använde man sig av två metoder: dels att fråga ett antal upphandlande enheter om vilka priser som gällde för en grupp utvalda varor och dels att studera intra-EU handel med typiska upphandlingskänsliga varor och tjänster. I det första fallet såg man en markant variation i priserna av samma upphandlade varor av olika instanser. För exempelvis kontorsmaterial varierade 95 % av priserna mellan 0,5 och 5 gånger det genomsnittliga EU-priset. Även för den relativt homogena sektorn för bränsle fanns prisvariationer, inte bara mellan, utan även inom länderna. Men jämförelser mellan upphandlingar där EG-reglerna tillämpades och där de inte gjorde det visade att priserna var ungefär 34 % högre när reglerna inte tillämpades. (Kommissionen 2004 s. 14-15)

I det andra fallet jämfördes ett antal relativt homogena varor, typiska varor för offentlig upphandling. Här kunde en viss priskonvergens skönjas på den inre marknaden sedan mitten på 1990-talet. Det finns alltså en trend mot att priserna pressas nedåt på grund av öppnare marknader. Trots detta finns det fortfarande stora potentiella vinster som skulle kunna göras inom den offentliga upphandlingen om prisskillnaderna var mindre, även om vinsterna är mindre nu än innan direktiven introducerades. (Kommissionen 2004 s.18-19)

5.4 Sammanfattning

Implementeringen av upphandlingsdirektiven har i många länder medfört att marknaderna öppnats upp. Ett tecken på detta är att publiceringarna av förhandsmeddelanden samt slutna kontrakt, som är en central del i direktiven, har ökat kraftigt. Men problem kvarstår eftersom

reglerna ofta är svåra att tolka och för att man i många länder inte skapat någon aktiv tillsynsmyndighet.

Sedan fullbordandet av den inre marknaden har handeln med upphandlingskänsliga varor ökat men samtidigt har handeln med andra varor, som konsumeras både av den privata och den offentliga sektorn ökat mer. Importpenetration är ett mått för att avgöra hur öppen den offentliga sektorn i ett medlemsland är för import från andra länder. Sedan programmet för den inre marknaden inleddes har många medlemsländer ökat sina importandelar. Men även om trenden är positiv både gällande handel och för minskad diskriminering mot utländska producenter är siffrorna fortfarande relativt låga och marknaden kunde vara betydligt mer öppen.

De upphandlingskänsliga sektorer där flest varor importeras från utlandet är kontorsmaskiner, fordon för järnvägar samt medicinsk utrustning. De mindre medlemsländerna visar högre importpenetration än de större vilket beror på att de ofta är mer beroende av handel då deras produktion är mer begränsad.

Det är inte mycket som tyder på att priserna på marknaden för offentlig upphandling har konvergerats i någon större utsträckning. Men även här finns tecken på att detta är på väg att ske, särskilt under andra halvan av 1990-talet.

6. SLUTSATSER

Den inre marknadens fullbordande 1992 hade som syfte att ytterligare fördjupa integrationen och öka rörligheten på marknaden inom EU. Borttagandet av icke-tariffära handelshinder var en viktig strategi för detta och diskriminerande offentlig upphandling var ett av dem. Eftersom upphandlingen inom EU var tydligt diskriminerande och stora vinster fanns att göra om marknaden skulle öppnas upp och bli mer rättvis hade detta hamnat högt upp på agendan.

I ekonomisk teori är det vanligast med modeller för tullar, kvoter och subventioner medan icke-tariffära handelshinder inte har lika stor plats i litteraturen. De förväntade effekterna av ett avlägsnande av diskriminering i den offentliga upphandlingen kan dock jämföras med en subventions, det vill säga ökad import och lägre priser. Uppsatsens teoridel tar även upp alternativ till detta och visar en modell som ifrågasätter att diskriminerande offentlig upphandling verkligen utgör ett större problem. Enligt denna påverkas bara import och priser om den offentliga sektorns efterfråga överstiger den inhemska produktionen. Vilka och hur stora effekter som uppstår beror alltså på hur marknaden för offentlig upphandling ser ut i de olika medlemsländerna. Den alternativa modellen är relevant att ta upp just för att visa att diskriminerande offentlig upphandling inte alltid behöver ha oönskade effekter och för att den är vanligt förekommande i vetenskapliga studier på området. Trots detta är handelshindret ett problem som leder till just minskad handel, högre priser och ineffektiva resursallokeringar inom unionen och därför är även uppsatsen skriven utifrån detta perspektiv.

Uppsatsen syftade till att undersöka vilka effekter fullbordandet av den inre marknaden haft på den offentliga upphandlingen inom EU. Slutsatsen man kan dra är att de faktiska effekterna överensstämmer med de förväntade. Trenderna går mot ökad handel och lägre priser och marknaderna har blivit mindre diskriminerande. Men samtidigt ska man hålla i minnet att detta främst är trender och att förändringarna som skett sedan början på 1990-talet är små. Det är ännu en bit kvar tills marknaden kan fungera helt problemfritt.

Problem som kvarstår är att medlemsländerna fortfarande inte följer lagstiftningen fullt ut, vilket är tydligt exempelvis eftersom många upphandlingar inte publiceras på det i EG-lagstiftningen föreskrivna sättet. Detta kan bero på att lagstiftningen, trots att man försökt förenkla denna, många gånger är oklar och komplicerad för de företag som vill ge sig in i upphandlingsförhandlingar. Det kan dock även bero på att medlemsländerna medvetet

försöker kringgå reglerna för att istället kunna fortsätta att köpa från sina egna producenter. Medlemsländerna har som bekant ett intresse av att fortsätta diskriminera eftersom det skyddar de inhemska producenterna och fungerar som en protektionistisk åtgärd. Till skillnad från exempelvis tullar, där det finns direkta "förlorare" som tvingas betala tullavgiften och som har starka intressen att vilja motarbeta handelsinskränkande åtgärder, finns i detta fall mindre incitament att arbeta mot minskad diskriminering från medlemsländernas sida. Handelshinder som diskriminerande offentlig upphandling är ofta svåra att motarbeta på grund av den mer komplexa karaktären, det är inte "bara" en tullnivå som ska sänkas, och för att det endast är medlemsländerna själva som kan se till att dessa hinder försvinner. Medlemsländerna måste se till de vinster som kan göras genom ökad handel, mer konkurrens och lägre priser om den offentliga upphandlingen på den inre marknaden blir mer öppen och vidare till de minskade utgifter detta innebär för den offentliga sektorn. Fördjupad integration och säkerställandet av rörligheten på den inre marknaden beror alltså i stort på medlemsländerna själva och på deras övertygelse om den inre marknadens positiva effekter. Samtidigt behövs dock fungerande tillsynsmyndigheter i alla medlemsländer med uppgift att granska upphandlingsförfarandena i det egna medlemslandet och i förlängningen på den inre marknaden.

Uppsatsen berör ett viktigt område som rör både EU och den inre marknaden samt medlemsländernas egna offentliga förvaltningar. Många intressanta aspekter skulle kunna undersökas i vidare studier på ämnet. Man skulle kunna göra fallstudier på den offentliga upphandlingen i en industri eller i ett medlemsland. Östutvidgningen innebär stora förändringar för den inre marknaden och inte minst för den offentliga upphandlingen. Slutligen skulle man kunna undersöka hur den offentliga upphandlingen från tredje land ser ut och hur denna påverkats av den inre marknadens skapande, om det här finns risk för så kallad handelsomfördelning.

7. LITTERATUR

Baldwin, R.E. (1984), "Trade Policies in Developed Countries", i R. Jones & P. Kenen (red.) *Handbook of International Economics vol. 1* (North Holland, Amsterdam)

Bovis, C. (1997), *EC Public Procurement Law*, Addison Wesley Longman, Harlow

Brühlhart, M. & Trionfetti, F. (2004), "Public Expenditure, International Specialisation and Agglomeration", *European Economic Review*, vol. 48, s. 851-881

Cecchini, P. (1988), *Europas Inre Marknad 1992*, SNS Förlag, Stockholm

Evenett, S. & Hoekman, B. M. (2005), "Government Procurement: market access, transparency, and multilateral trade rules", *European Journal of Political Economy* Vol. 21, s. 163–183

Greenaway, D. (1983), *International Trade Policy – From Tariffs to the New Protectionism*, Macmillan Education Ltd., London

Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS), A2004: 027, Tervahauta, P., Zackrisson, M., (2004) *Offentlig Upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag*, http://www.itps.se/pdf/A2004_027.pdf (Internet: 051103)

Kommissionen (1988), *The Cost of Non-Europe in Public Procurement*, Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Kommissionen (1997), *The Single Market Review*, Subseries III: Dismantling of barriers, Vol. 2: Public Procurement, Kogan Page, London

Kommissionen (2004), *A Report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*, Bryssel

Miyagiwa, K. (1991), "Oligopoly and Discriminatory Government Procurement Policy", *The American Economic Review*, vol. 81, nr. 5, s. 1320-1328

Pelkmans, J. (2001), *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Andra upplagan, Prentice Hall, Harlow

Senior Nello, S. (2005), *The European Union – Economics, Policies and History*, McGraw Hill, Maidenhead

Trionfetti, F. (2000), "Discriminatory Public Procurement and International Trade", *The World Economy*, vol. 23, s. 57-76

van Marrewijk, C. (2002), *International Trade & the World Economy*, Oxford university Press inc., New York