

Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige

– om regelreformer och
offentlig näringsverksamhet

Konkurrensverket, juni 2008
Utredare: Josefin Nilsson och Pia Bergdahl
ISSN-nr 14018438
Åtta.45 Tryckeri AB, Solna, 2008
Form och layout: Odelius, #4367

Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige

Förord

Den tekniska utvecklingen, minskade transportkostnader, ändrade konsumtionsmönster och politiska beslut har ökat förutsättningarna för internationell handel. Integrationen mellan länder har därmed ökat. För Sveriges del har detta inneburit att konkurrensen på många marknader stärkts och att den svenska ekonomin i allt större utsträckning påverkas av vad som händer i omvärlden. För att kunna möta de utmaningar som detta innebär krävs att företag är konkurrenskraftiga och har förmåga att anpassa sin verksamhet till nya förhållanden.

Väl fungerande marknader och konkurrens leder till ökad effektivitet, mångfald och kvalitet på varor och tjänster samt bättre fördelning av samhällets resurser. På längre sikt främjar konkurrens tillväxt och utveckling och kan därmed bidra till att stärka den svenska konkurrenskraften.

Syftet med denna rapport är att belysa den nyckelroll som staten och kommunerna har i detta sammanhang. Om de agerar på ett sätt som stimulerar konkurrens och väl fungerande marknader kan det bidra till att den nödvändiga anpassning som krävs för att möta globaliseringen blir så effektiv som möjligt. I rapporten föreslås ett antal åtgärder som bör vidtas för att svensk ekonomi och företag på den svenska marknaden ska bli konkurrenskraftiga och klara av de utmaningar som en ökad internationell integration innebär.

Arbetet med denna rapport initierades vid samtal med Globaliseringsrådet. Innehållet i rapporten svarar Konkurrensverket självständigt för.

Stockholm i juni 2008

Claes Norgren
Generaldirektör

Innehåll

1	Sverige i en globaliserad värld	9			
1.1	Globalisering kan bidra till ökad välfärd ...	9			
1.2	... men förutsätter väl fungerande marknader och svensk konkurrenskraft	12			
1.3	Rapportens fokusområden	13			
2	Hur konkurrensutsatt är Sverige?	15			
2.1	Förekomsten av marknadsregleringar	16			
2.2	Den offentliga sektorns omfattning	20			
3	Regelreformer för ökad konkurrens	23			
3.1	Naturliga monopol begränsar konkurrensen	25			
3.2	Offentligt ägande och prisreglering löser vissa konkurrensproblem ...	25			
3.3	... men medför andra effektivitetsproblem	26			
3.4	Vägar att öppna marknader för konkurrens	26			
	Tillträdesreglering	27			
	Vertikal separation	27			
	Infrastrukturklubbar	28			
3.5	Fungerande konkurrens kräver effektiva regler	29			
	Konkurrenslagen	29			
	Sektorspecifik reglering	30			
3.6	Marknader kräver kontroll och tillsyn	31			
3.7	Konkurrensen på regelreformerade marknader kan förbättras	32			
	Regelreformerna är inte färdiga	32			
	Bristande kontroll och tillsyn	33			
3.8	Fortsatt regelreformer behövs	34			
	Anpassa och harmonisera	34			
	Effektivisera tillsynen	35			
	Konkurrensutsatt offentlig sektor	36			
4	Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem	39			
4.1	Motiv till offentlig näringsverksamhet	40			
4.2	Ramar för det offentliga åtagandet	41			
4.3	Omfattningen av myndigheternas näringsverksamhet	41			
4.4	Uppmärksammade konkurrensproblem	42			
	Offentliga subventioner	43			
	Vidareutnyttjande av information	45			
	Sammanblandning av roller	46			
4.5	Nuvarande lagstiftning löser inte problemen	48			
4.6	Förslag på lämpliga lösningar	49			
	Förtydliga gränsen för det offentliga åtagandet	49			
	Inför förbud mot konkurrens-snedvridande subventioner	50			
	Särredovisa offentlig näringsverksamhet	51			
5	Sammanfattande slutsatser och förslag	53			
5.1	Effektivisera institutioner och regelverk	55			
5.2	Effektivisera offentlig sektor med privata inslag	55			
5.3	Begränsa offentlig näringsverksamhet	56			
5.4	Främja internationell konkurrens i Sverige	57			
6	Litteraturförteckning	59			

1 Sverige i en globaliserad värld



1 Sverige i en globaliserad värld

1 SVERIGE I EN GLOBALISERAD VÄRLD

Det pågår en förändringsprocess som innebär att stater och samhällen knyts samman vilket leder till att nationella ekonomier blir alltmer integrerade. Denna process brukar benämnas globalisering och har sedan lång tid inneburit att den svenska ekonomin i stor utsträckning påverkas av vad som händer i omvärlden.

Den tekniska utvecklingen är en viktig faktor som drivit fram globaliseringen. Detta har bl.a. bidragit till att minska transportkostnaderna och skapat förutsättningar för ekonomiska transaktioner världen över. Globaliseringen kan även ses som ett resultat av politiska beslut. Borttagande av handelshinder, regelreformer och nationella satsningar på forskning och utveckling är exempel

på åtgärder som bidragit till att underlätta internationell handel. I takt med ökad internationell handel ökar det ömsesidiga beroendet mellan länder. För Sveriges del har detta bidragit till att fördjupa integrationen med tidigare handelspartner såsom USA och EU. Det har även öppnat för handel med nya länder såsom Indien, Kina, Ryssland och nya EU-medlemmar i östra Europa.¹

1.1 Globalisering kan bidra till ökad välfärd ...

Ett resultat av globaliseringen är att konkurrensstrycket på många marknader ökar. Såväl ekonomisk teori som empiri ger stöd för att fungerande konkurrens leder till att företag som inte är tillräckligt effektiva och som inte erbjuder konsumenterna attraktiva produkter riskerar att slås ut från marknaden. Tävlan mellan företagen leder därmed till att produktionseffektiviteten främjas genom en mer rationell produktion och bättre fördelning av samhällets resurser. Detta kommer konsumenterna till del bland annat genom lägre priser och högre kvalitet på produkterna.

Det finns dessutom studier som visar ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitet. På lång sikt kommer en fungerande konkurrens även att leda till dynamiska effektivitetsvinster, exempelvis genom att stimulera till förnyelse och produktutveckling. Sammantaget innebär detta att konkurrens främjar tillväxt och leder till ökad välfärd.²

Effekterna av ett ökat konkurrensstryck till följd av globaliseringen kan skönjas genom ett ökat inslag av billigare importvaror och att nya företag etablerats i Sverige. I takt med att handeln

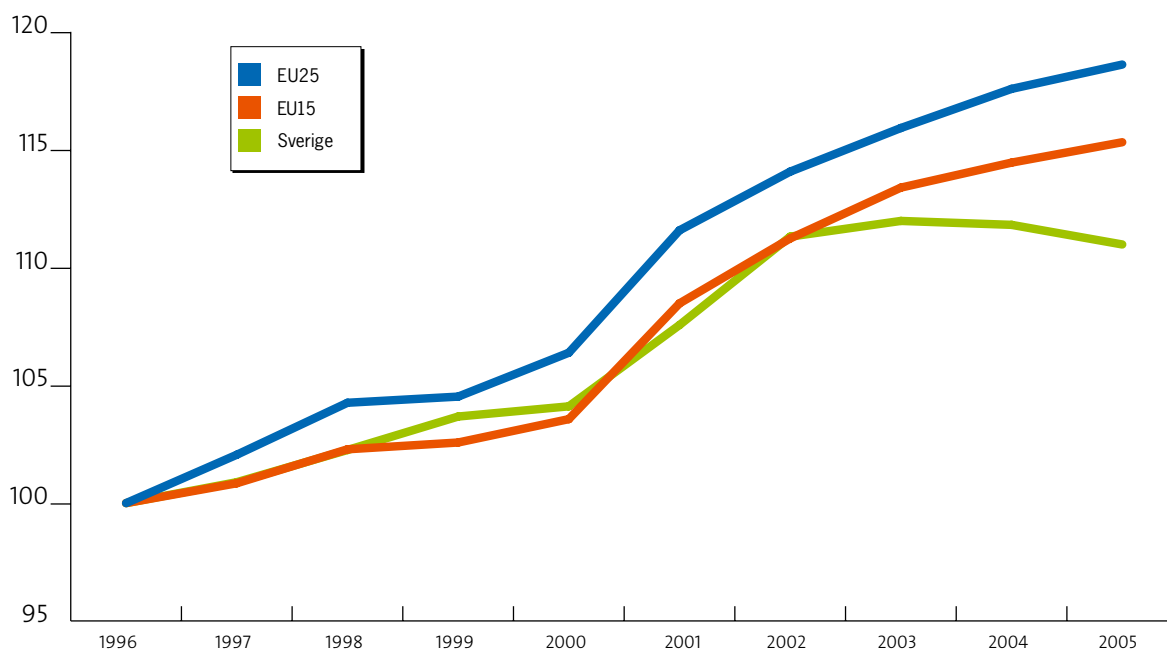
mellan länder ökar och konkurrensen stärks, tenderar priserna på marknader att konvergera, dvs. olika länders prisnivåer börjar närma sig varandra. Detta kan exempelvis illustreras med exempel från dagligvaruhandeln.

Av bild 1.1 framgår att prisökningen, mätt som förändring enligt harmoniserat konsumentprisindex (HIKP), för livsmedel och alkoholfria drycker varit mindre i Sverige än för EU15³ och EU25⁴. Eftersom prisnivån inom dagligvaruhandeln sedan länge varit högre i Sverige än vad som

genomsnittligt gällt för EU, kan det antas vara ett tecken på att EU:s inre marknad konvergerar.⁵

Eftersom globaliseringen bidrar till ökad konkurrens på marknader och konkurrens i sin tur stimulerar effektivitet och tillväxt, kan globaliseringen bidra till att öka välfärden i ett samhälle. Detta resonemang får stöd av flera undersökningar som visar att den ökade integrationen som skett inom Europa har bidragit till välfärdsvinster motsvarande omkring 0,5–5 procent av bruttonationalprodukten (BNP).⁶

Bild 1.1 Indexerad förändring av HIKP för livsmedel och alkoholfria drycker inom EU25, EU15 och Sverige åren 1996–2005, årsmedeltal. 1996=100



Källa: Eurostat, bearbetad av Konkurrensverket

1 Sverige i en globaliserad värld

1.2 ... men förutsätter väl fungerande marknader och svensk konkurrenskraft

En positiv effekt av globaliseringen är att den stimulerar till konkurrens och skapar förutsättningar för ökad effektivitet och tillväxt. Emellertid innebär det ökade konkurrenstrycket utmaningar för existerande företag. Om Sverige ska kunna ha framgång och bevara eller förbättra den nuvarande svenska välfärden i en globaliserad värld, krävs att företag på den svenska marknaden har förutsättningar att anpassa sin verksamhet och finna nya marknader för att därmed bli starka och konkurrenskraftiga. Detta skapar möjligheter för Sverige att ta tillvara de fördelar som globaliseringen erbjuder, vilket leder till ökad konsumentnytta och välfärd.

Den offentliga sektorn har en mängd centrala uppgifter att fylla när det gäller att skapa förutsättningar för ett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv. Offentlig sektor bör exempelvis verka för att skapa och följa upp effektiva regler för att hantera marknadsmisslyckanden och skapa förutsättningar för väl fungerande marknader.

EU och Lissabonfördraget

Många av de lagar och regler som påverkar konkurrensförhållandena på marknader styrs av beslut på EU-nivå. Det arbete som pågår inom EU för att skapa en inre marknad har varit ett viktigt steg för att skapa konkurrens och att stimulera den svenska ekonomin.

I detta sammanhang finns anledning att rikta uppmärksamheten på vissa skrivningar i Lissabonfördraget. Enligt nu gällande fördrag är målet att uppnå fri konkurrens inom den inre markna-

den. I den nu föreslagna målformuleringen talas istället om "hög konkurrenskraft". Vad som menas med konkurrenskraft definieras emellertid inte i fördraget. Om det med konkurrenskraft avses unionens förmåga att konkurrera på världsmarknaden riskerar ett sådant mål att leda till att EU antar en mer protektionistisk väg än tidigare. Eftersom konkurrensen på marknader därmed skulle begränsas, skulle en sådan inriktning kunna leda till att de positiva effekterna av globaliseringen minskar.⁷

Det är emellertid inte enbart konkurrensen på internationella marknader som bör fungera effektivt för att företagen och den svenska ekonomin ska främjas av globaliseringen. Åtgärder bör vidtas för att tillse att konkurrensen på nationella och lokala marknader fungerar effektivt. Det finns annars risk för att etableringen av nya entreprenörer hämmas och att befintliga företag får svårt att expandera.

Offentlig näringsverksamhet

Utöver vikten av att regler och tillsyn över marknader fungerar effektivt, bör uppmärksamhet fästas mot de situationer där offentliga aktörer producerar och säljer varor och tjänster i konkurrens med privata aktörer. Det har under sådana omständigheter visat sig svårt att uppnå konkurrensneutrala förhållanden mellan marknadens aktörer. Om konkurrensen inte sker på lika villkor finns risk för att effektiva företag trängs undan från marknaden eller att etablering och utveckling av nya konkurrenskraftiga företag förhindras.

” Utöver vikten av att regler och tillsyn över marknader fungerar effektivt, bör uppmärksamhet fästas mot de situationer där offentliga aktörer producerar och säljer varor och tjänster i konkurrens med privata aktörer.”

1.3 Rapportens fokusområden

Denna rapport handlar om betydelsen av statens och kommunernas agerande för att skapa förutsättningar för väl fungerande marknader och ge möjligheter till ökad konkurrens. Under sådana förhållanden främjas den svenska konkurrenskraften, vilket gör det möjligt för Sverige och företagen att i större grad dra nytta av de positiva effekter som globaliseringen medför.

Rapporten fokuserar på två områden där det är viktigt att staten och kommunerna finner sina roller och agerar på ett sätt som stimulerar till tillväxt och effektiva marknader. Det ena området handlar om när det offentliga agerar som regulator, dvs. när statsmakterna och myndigheter

inom stat och kommuner bestämmer spelregler för marknaden samt ansvarar för kontrollen och tillsynen av dessa. Det andra området handlar om när det offentliga agerar som producent på marknader i konkurrens på med privata aktörer.

Myndigheter har en funktion och en viktig roll att fylla inom båda dessa områden. I båda fallen visar erfarenheter att marknadseffektiviteten försämras om det offentliga inte förmår att utforma sina roller på bästa möjliga sätt. I denna rapport belyses uppmärksammade problem inom dessa områden och förslag på åtgärder lämnas. I huvudsak inriktas rapporten mot åtgärder som bör vidtas på nationella eller lokala marknader.

1 Sverige i en globaliserad värld

¹ Konkurrensverket (2005).

² McKinsey & Company (2006).

³ EU15 består av länderna Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

⁴ EU25 består av länderna inom EU15 samt Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

⁵ Konkurrensverket (2006).

⁶ Gustavsson och Kokko (2004).

⁷ Konkurrensverkets yttrande (dnr 696/2007) Departementspromemorian Lissabonfördraget.

2 Hur konkurrensutsatt är Sverige?



2 Hur konkurrensutsatt är Sverige?

2 HUR KONKURRENSUTSATT ÄR SVERIGE?

Det finns inga entydiga metoder för att mäta eller bedöma konkurrensen på en marknad eller i ett land. Flera olika indikatorer kan användas vid sådana bedömningar. Ofta krävs en djupare analys av olika förhållanden för att kunna göra en korrekt bedömning.

För att mäta graden av öppenhet i en ekonomi kan det exempelvis vara intressant att studera regler och institutioner, dvs. förekomsten av marknadsregleringar, som utgör hinder för konkurrens. Ett annat sätt är att se till storleken på den offentliga sektorn, dvs. hur mycket som sköts i offentlig regi i förhållande till vad den privata sektorn utför. Ett

sådant mått ger en indikation om omfattningen av de undanträngningseffekter som offentliga aktörer riskerar att ha på det privata näringslivet.

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av förekomsten av marknadsregleringar och omfattningen av offentlig sektor.

2.1 Förekomsten av marknadsregleringar

Förekomsten av konkurrensbegränsande regleringar har minskat i alla OECD-länder de senaste åren. Dessa åtgärder har enligt forskningsresultat haft en positiv effekt på produktivitet och BNP-tillväxt per capita. Vidare indikerar utredningar att OECD-ländernas marknadsregleringar tenderar att konvergera över tiden. Skillnaderna mellan olika länders regelverk har således minskat. Generellt sett är det de mest liberala förhållandena som efterliknas.¹

I bild 2.1 illustreras olika indikatorer av förekomsten av regelverk och institutioner som utgör hinder för konkurrens på produktmarknader i ett land. Dessa indikatorer fångar upp faktorer som exempelvis förekomsten av statlig eller offentlig kontroll, hinder för företagande samt hinder för gränsöverskridande handel och investeringar. Senare års regelreformer har haft till syfte att modernisera och anpassa den svenska ekonomin så att den ska klara av det ökade omvärldstrycket

” Erfarenheter visar att etableringshinder på marknader hämmar konkurrensen och skapar svaga incitament för företag att investera i nya eller effektivare produktionstekniker. Därmed kommer landet att anpassa sig långsammare till de förändringar som sker i omvärlden.”

som följer av ökad handel, mer öppna gränser, teknikutveckling, bättre möjligheter till förflyttning och kommunikation etc.

Som framgår av det övre diagrammet i bilden har förekomsten av marknadsinskränkande regler och institutioner på aggregerad nivå genomgående minskat i de studerade länderna sedan 1998. Särskilt har hinder för internationell handel och investeringar minskat. Av bilden framgår att Sverige är ett av de mest liberaliserade länderna och ligger under genomsnittet i samtliga studerade kategorier. Enligt OECD:s sammantagna analys av graden av marknadsreglering låg Sverige på nionde plats av totalt 29 länder i fråga om minst konkurrensbegränsande regleringar och institutioner.² I jämförelse med 1998 innebär detta ett avancemang från tionde plats.

Avancemanget förklaras främst av minskade etableringshinder för företag och till viss del av minskade hinder för utländska investeringar. När det däremot gäller graden av statlig kontroll och inblandning såsom produktion i offentliga företag eller i affärsdrivande myndigheter i konkurrensutsett näringsverksamhet, hade Sverige halkat tillbaka från nionde till tolfte plats.³

Effekterna av 1990-talets regelreformer varierar beroende på vilka indikatorer som studeras. Exempelvis är de svenska priserna allt-

jämst relativt höga vid internationella jämförelser. Även då priserna korrigeras för faktorer såsom höga skattesatser och hög kvalitet, är prisnivån jämförelsevis hög i Sverige. Det finns dock sektorer där regelreformerna bidragit till signifikanta prisminskningar. Exempelvis visar en studie av Bergman⁴ att regelreformer av el-, telekommunikations- och järnvägsmarknaden bidragit till effektivitetsförbättringar motsvarande omkring 5–10 procent.

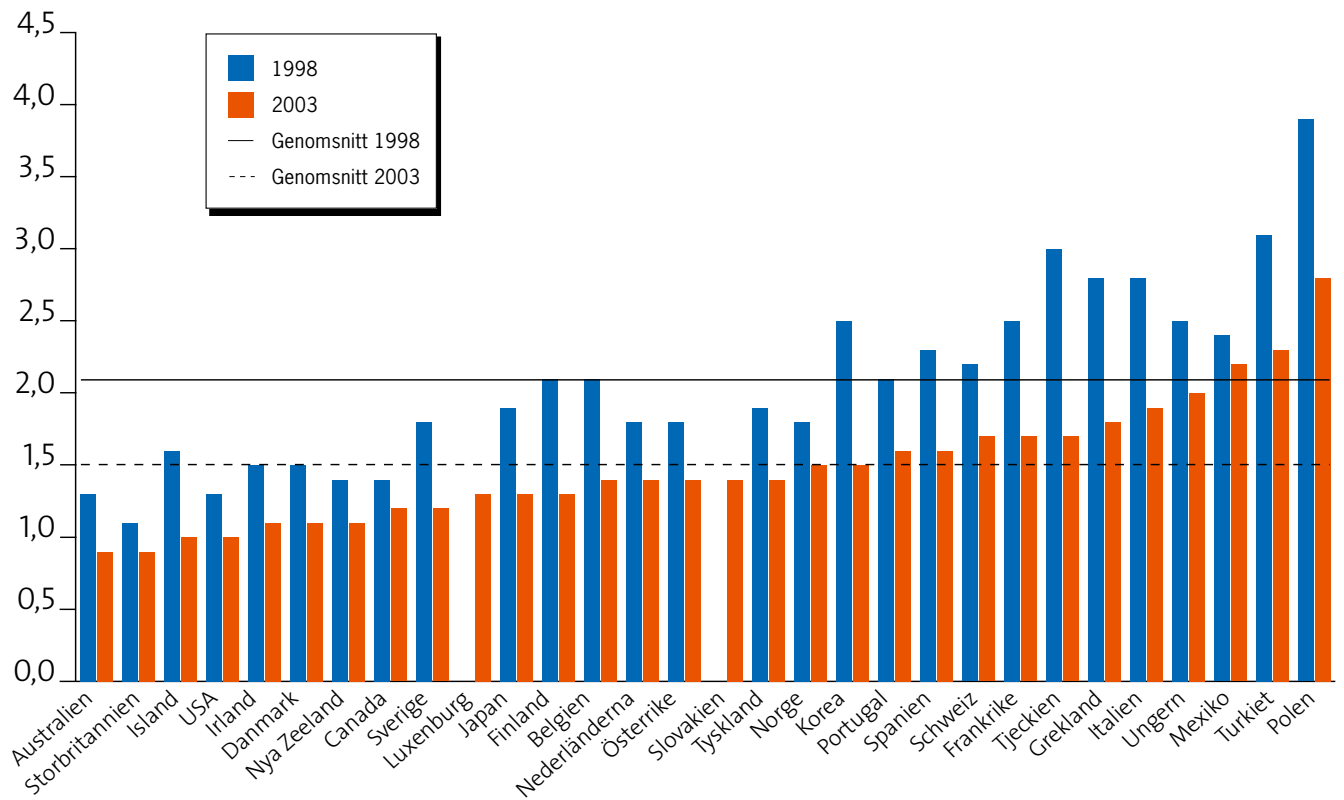
OECD har utformat en modell för att testa hur arbetsproduktivitetstillväxten i ett land påverkats av regelreformer inom olika sektorer. Modellen testar dels de direkta effekterna på produktivitetstillväxten, dels indirekta effekter. De indirekta effekterna handlar om hur snabbt ett land anpassar sig till länder med högre produktivitet. Erfarenheter visar att etableringshinder på marknader hämmar konkurrensen och skapar svaga incitament för företag att investera i nya eller effektivare produktionstekniker. Därmed kommer landet att anpassa sig långsammare till de förändringar som sker i omvärlden.⁵

Skattningar av modellen visar att om Sverige hade bevarat marknadsregleringarna såsom de var år 1988, skulle näringslivets produktivitetstillväxt varit omkring 0,4 procentenheter mindre under perioden 1994–2003 än vad som nu varit fallet.⁶

2 Hur konkurrensutsatt är Sverige?

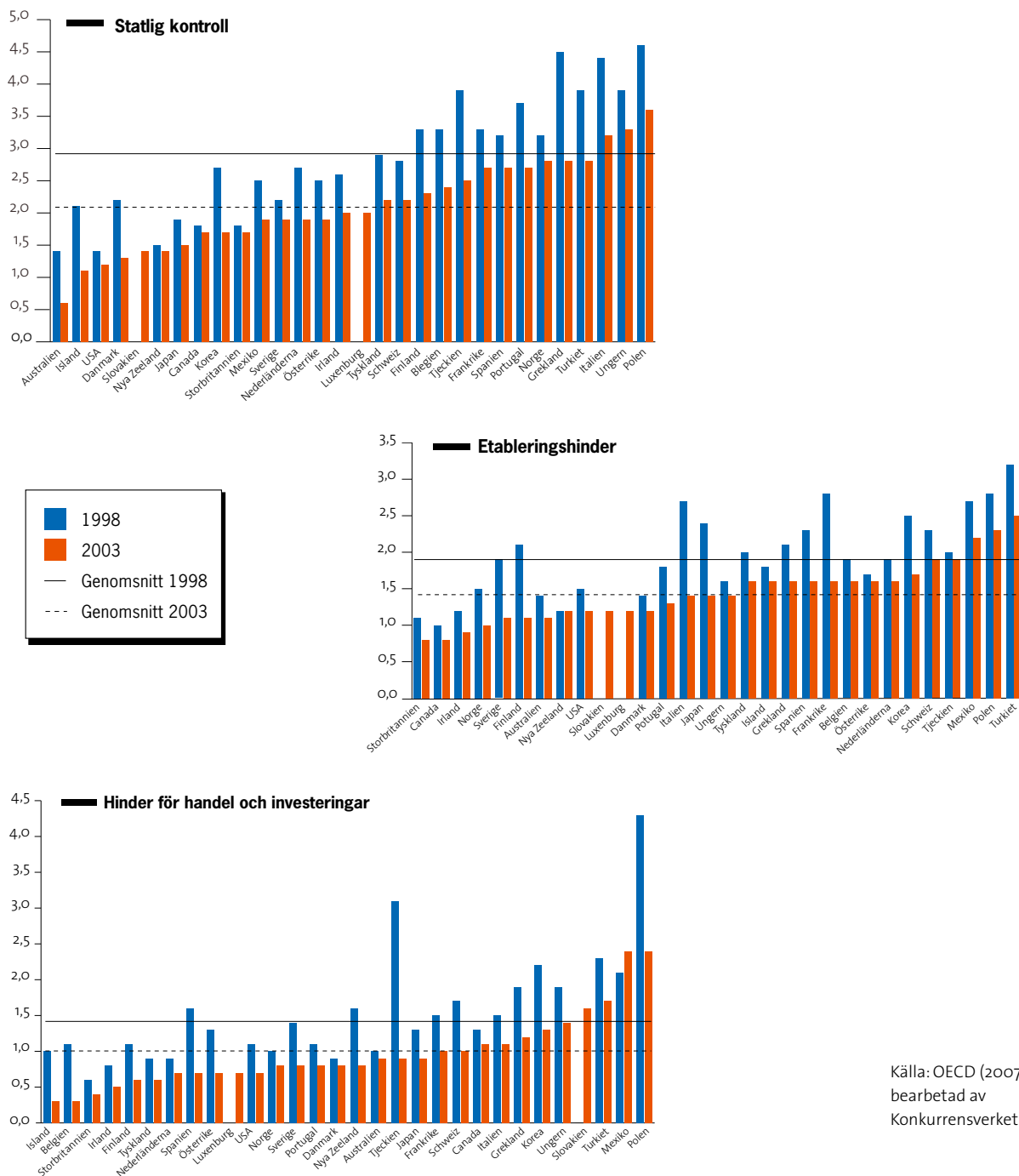
Bild 2.1 Indikator för marknadsinskränkande regler och institutioner 1998 och 2003.
(0=inga inskränkningar)

Övergripande reglering, aggregerad nivå



Källa: OECD (2007), bearbetad av Konkurrensverket

Figuren bild 2.1 Indikator för marknadsinskränkande regler och institutioner 1998 och 2003. Tre specifika indikatorer.



Källa: OECD (2007),
bearbetad av
Konkurrensverket

2 Hur konkurrensutsatt är Sverige?

2.2 Den offentliga sektorns omfattning

Det finns studier som indikerar att offentligt ägande tenderar att begränsa reformeringstakten på marknader. En förklaring till detta kan vara att politiker vill behålla lönsamma offentliga monopol som en direkt och indirekt finansieringskälla.⁷

Den offentliga sektorns storlek kan mätas på olika sätt. Det kan dock vara svårt att i internationella jämförelser få fram uppgifter som på ett helt jämförbart sätt visar storleken på den offentliga sektorn i olika länder. Möjligheterna till jämförelser beror på hur lika samhällssystemen är i de länder som ska jämföras. Det går t.ex. ganska bra att jämföra Sverige med de nordiska länderna. Möjligheterna blir emellertid sämre ju längre från det svenska samhällssystemet som de olika länderna befinner sig.

I tabell 2.1 redovisas några vanliga mått som brukar användas vid länderjämförelser för att bedöma den offentliga sektorns storlek. Det finns vissa betänkligheter vid tolkningen av dessa mått. Exempelvis innefattar den offentliga sektorns utgifter även transfereringar (som går tillbaka till andra sektorer) och räntor, vilka inte utgör en del av BNP. Samma reservation gäller för offentlig sektors inkomster, eftersom skatteintäkterna inte enbart är avsedda för förbrukning inom offentlig sektor. Med hänsyn till de skillnader som råder mellan olika länders institutionella system får måttet offentlig konsumtion som andel av BNP anses innehålla minst jämförelseproblem.⁸

■ **Tabell 2.1 Den offentliga sektorns storlek i vissa länder år 2005.**
Procent av BNP

	Förädlingsvärde	Inkomster	Utgifter	Konsumtion
Sverige	19	59	57	27
Danmark	19	57	53	26
Finland	16	53	50	22
Norge	15	59	43	20
Frankrike	16	51	54	24
Storbritannien	12	42	45	22
Tyskland	9	44	47	19
EU25	13	45	47	21
USA	11	33	37	16
Japan	9	31	37	18

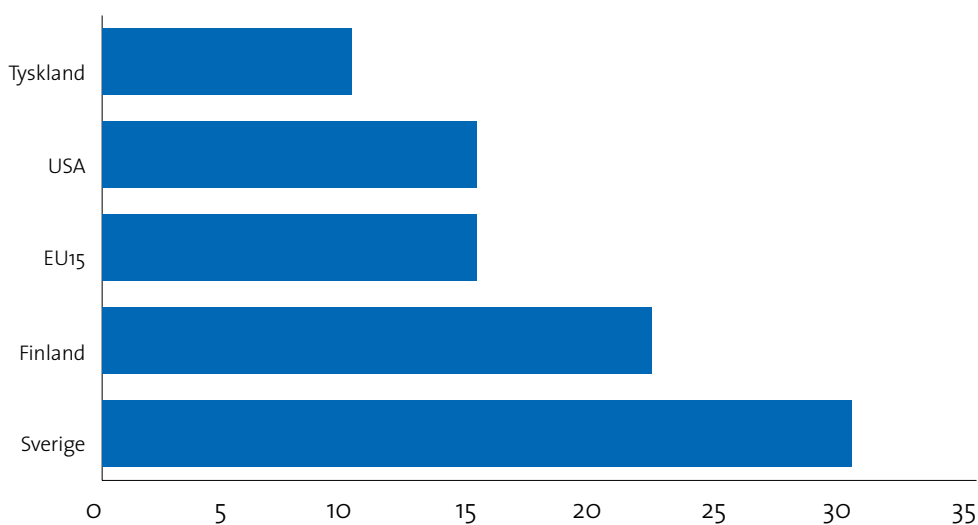
Källa: SCB (2007)

Ett annat mått på den offentliga sektorns storlek är hur stor andel av den totala sysselsättningen som sektorn sysselsätter. Som framgår av bild 2.2 sysselsätter offentlig sektor ca 30 procent av det totala antalet anställda i Sverige. Motsvarande andel för EU15 (exklusive Sverige) är omkring 15 procent.

Oavsett vilket av ovanstående mått som används kan det konstateras att den offentliga sektorn i Sverige är jämförelsevis stor. Uppfattningen om huruvida offentlig sektors storlek påverkar tillväxten i ett land är splittrad. Det finns däremot starkt stöd för uppfattningen att graden av öppenheten och konkurrens har en positiv effekt på länders välfärd och BNP-tillväxt.⁹

Av detta kapitel framgår att Sverige var tidigt ute med att regelreformera och öppna marknader för konkurrens. Samtidigt är den offentliga sektorn stor, vilket riskerar att medföra undanträngningseffekter på det privata näringslivet. I de följande kapitlen behandlas behovet av konkurrensfrämjande reformer och att myndigheter agerar på ett sätt som skapar konkurrensneutrala förhållanden på marknader.

■ Bild 2.2 Andelen sysselsatta inom offentlig sektor. Procent.



Källa: McKinsey & Company (2006), bearbetad av Konkurrensverket

2 Hur konkurrensutsatt är Sverige?

-
- ¹ OECD (2005).
² OECD (2007).
³ OECD (2007).
⁴ Ds 2002:21.
⁵ OECD (2007).
⁶ OECD (2007).
⁷ OECD (2006a).
⁸ SCB (2007).
⁹ Braunerhjelm m.fl. (2002).

3 Regelreformer för ökad konkurrens



3 Regelreformer för ökad konkurrens

3 REGELREFORMER FÖR ÖKAD KONKURRENS

Studier visar att Sveriges BNP per capita minskade relativt andra OECD-länder från sjunde till fjortonde plats mellan åren 1980 och 1992. En förklaring till denna utveckling är att konkurrensstrycket var förhållandevis svagt och att många marknader var kraftigt reglerade. Produktiviteten i Sverige har därefter förbättrats avsevärt och BNP-tillväxten ligger numera i paritet med genomsnittet för OECD. En viktig orsak till denna utveckling är att omfattande regelreformer började vidtas på ett antal marknader under 1990-talet. En annan viktig orsak var Sveriges inträde i EU samt att nya, mer ändamålsenliga konkurrensregler infördes och en ny tillsynsmyndighet (Konkurrensverket) etablerades.¹

Med regelreformer avses i denna rapport reformer som syftar till att öppna marknader för konkurrens eller åstadkomma friare konkurrensförhållanden genom att inträdeshinder och prisregleringar elimineras. Många gånger används begreppet avreglering för att definiera denna typ av reformer. Det finns en tendens att detta begrepp förknippas med en situation där alla eller flertalet regler som styr marknaden tas bort utan att ersättas av nya. Eftersom det många gånger tvärtom inneburit att mer omfattande regelverk införts används i denna rapport begreppet regelreformer så länge som det inte är fråga om att uteslutande avskaffa regleringar.

För att Sverige ska kunna tillskansa sig den tillväxtpotential som globaliseringen medför är det viktigt att åtgärder vidtas för att stärka den svenska konkurrenskraften. En viktig förutsättning för detta är att konkurrensen på nationella och lokala marknader fungerar effektivt.

Sverige har varit ledande i arbetet med att regelreformera marknader som tidigare varit skyddade för konkurrens. Exempelvis började finansmarknaden att avregleras under 1980-talet och omkring 1990-talet började regelreformer att genomföras på marknaden för järnvägstransporter, taximarknaden, inrikesflyg, post- och telemarknaden samt elmarknaden.²

3.1 Naturliga monopol begränsar konkurrensen

Som framgår av kapitel 1 leder konkurrens till tillväxt och ökad konsumentnytta. För att det ska råda perfekt konkurrens krävs att det finns tillräckligt många producenter, att produkterna är homogena, att det inte finns några in- eller utträdeshinder på marknaden, att verksamheten inte kännetecknas av stordriftsfördelar och att konsumenter och producenter har fullständig information om marknadens utbud.

Enligt nationalekonomisk teori kommer företag på marknader med perfekt konkurrens att sätta priset lika med marginalkostnaden. Högre priser är enligt teorin inte möjligt att ta ut eftersom det skulle innebära att inga konsumenter skulle handla av företaget. Under sådana förutsättningar kommer produktion och konsumtion att ske så effektivt som möjligt. I praktiken finns dock inga marknader där det råder perfekt konkurrens. Däremot kommer priset att vara närmare marginalkostnaden ju hårdare konkurrensen är på marknaden.

Flera av de regelreformerade marknaderna, exempelvis energi- och järnvägsmarknaderna, har haft inslag av naturliga monopol. Vid naturliga monopol är det tekniskt möjligt för en enda producent att tillgodose en hel marknads efterfrågan till mindre total kostnad än med två eller flera producenter. Detta beror på att produktionen kräver omfattande investeringar (fasta kostnader) samtidigt som de rörliga produktionskostnaderna (marginalkostnaderna) är relativt låga.

Om de fasta kostnaderna är tillräckligt höga kan det räcka med att monopolisten hotar om att sänka priset för att nya företag inte ska träda in på marknaden. Lägre prisnivåer skulle nämligen leda till att nykomlingen skulle få svårt att nå upp till den produktionsvolym som krävs för att få täckning för de fasta kostnaderna. Under sådana förhållanden uppstår ingen konkurrens på marknaden, vilket gör det möjligt för företag att ta ut högre priser än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

3.2 Offentligt ägande och prisreglering löser vissa konkurrensproblem ...

För att företag inte ska utnyttja sin marknadsmakt och ta ut oskäligt höga priser på marknader där det råder naturligt monopol har det många gånger ansetts motiverat att på olika sätt reglera sådana verksamheter eller att bedriva dessa i offentlig regi. Eftersom offentliga monopol är lättare att styra mot annat än vinstmaximering har det varit möjligt att hålla nere priserna. Det har även gjort det möjligt att tillgodose fördelningspolitiska

mål såsom att tjänsterna ska tillhandahållas alla invånare till skäliga priser oavsett var i landet de bor.

Ett annat sätt att hantera förekomsten av marknadsmakt har varit att reglera vilket pris som får tas ut av konsumenterna för den färdiga produkten. Flygmarknaden är ett exempel på en marknad som tidigare varit föremål för sådan prisreglering, taximarknaden en annan.

3 Regelreformer för ökad konkurrens

Till skillnad mot flera andra regelreformerade marknader har regleringen av taximarknaden inte i första hand föranletts av att marknaden haft inslag av naturliga monopol. Motivet har snarare varit fördelningspolitiskt, dvs. att säkra tillgången till taxibilar över hela landet. Genom att ge ett

företag monopol inom angivna upptagningsområden kunde företaget använda monopolvinsterna från lönsamma marknadssegment för att subventionera olönsamma körningar. För att garantera konsumenterna en rimlig prisnivå infördes en prisreglering på marknaden.³

3.3 ... men medför andra effektivitetsproblem

Erfarenheten visar att offentliga ingripanden, såsom prisreglering och offentligt ägande, många gånger medfört vissa biverkningar. En orsak till det är att regleraren sällan har fullständig kännedom om produktions- och efterfrågeförhållandena. Det är därför svårt att reglera priset till en nivå som motsvarar företagets kostnader och en skälig vinst. Ett felaktigt reglerat pris riskerar att hämma företagets incitament och möjligheter att investera i produktivitets- och effektivitetsfrämjande åtgärder. Ett annat problem är att en offentlig aktör sällan har samma driv-

krafter att hålla nere kostnaderna som ett privat företag.

Det faktum att monopolister saknar möjlighet att jämföra sig med andra företag kan även vara hämmande för effektivitets- och produktivitet-utvecklingen.⁴ I anledning av detta har det varit motiverat att söka öppna monopolmarknader för konkurrens. Inom infrastrukturektorerna kan detta exempelvis ske genom att staten eller kommuner tar över eller på annat sätt styr över resurser av gemensam karaktär, såsom ett järnvägsnät.

3.4 Vägar att öppna marknader för konkurrens

Syftet med de regelreformer som vidtogs omkring 1990-talet har varit att öka konkurrensen på marknaden och därigenom få till stånd ett större och mer varierat utbud samt lägre priser eller bättre service och tillgänglighet. För att undvika duplicering av de fasta kostnaderna har många regelreformer inom infrastrukturektorn inneburit att infrastrukturen gjorts tillgänglig för flera aktörer.

I samband med att marknader liberaliserats har det ansetts nödvändigt att reglera den före detta monopolistens beteende. Om denna exempelvis äger och kontrollerar nödvändig infrastruktur finns risk för att marknadsaktörer inte ges tillträde till infrastrukturen på lika villkor. I det följande beskrivs några olika metoder som har tillämpats för att öppna tidigare monopolmarknader för konkurrens.

Tillträdesreglering

Ett sätt att skapa konkurrens på marknader som tidigare karaktäriserats som naturliga monopol är att reglera tillträdet till infrastrukturen. Genom en tillträdesreglering ges alla företag som vill agera på marknaden rätt att nyttja infrastrukturen. Nya aktörer behöver därmed inte anlägga infrastruktur för att etablerade företag (f.d. monopolister) ska möta konkurrens.⁵

Erfarenheten visar dock att tidigare monopolister inte varit särskilt villiga att erbjuda tillträde till infrastrukturen, i varje fall inte till villkor som skapar förutsättningar för fungerande konkurrens. Genom att sätta avgiften för infrastrukturen tillräckligt högt kan nya aktörer förhindras att träda in på marknaden. Ett annat sätt för den f.d. monopolisten att tillskansa sig konkurrensfördelar är att göra infrastrukturen svåråtkomlig för övriga aktörer, exempelvis genom att fördröja leveranser eller erbjuda tjänster av lägre kvalitet. Tillträdesregleringar innefattar därför normalt någon form av prisreglering av infrastrukturen.⁶

Elmarknaden är ett exempel på en marknad där tillträdesreglering använts för att reglera tillträdet till elnäten för transport av el. Ett annat exempel är marknaden för elektronisk kommunikation. För att skapa förutsättningar för en inre marknad har en gemensam regleringsmodell för hela EU utvecklats för marknaden för elektronisk kommunikation. Problem hänförliga till att den f.d. monopolisten (Telia) utnyttjat sin dominerande ställning för att begränsa konkurrensen har uppmärksammas vid flera tillfällen och föranlett ingripanden med stöd av konkurrenslagen. Exempelvis har Konkursverket ingripit mot Telia när bolaget hade planer på att införa högre slutkundspriser för samtal till kunder i andra operatörers nät.⁷ En sådan prissättning skulle minska konsumenternas incitament att teckna abonnemang hos andra operatörer än Telia och därmed leda till en betydande konkurrensbegränsning på

marknaden. Telia förbjöds därför att införa sådan prissättning.⁸

Vertikal separation

Ett annat sätt att hantera förekommande infrastrukturproblem har varit att separera infrastruktur från tjänsteproduktion, s.k. vertikal separation. På så sätt kan monopolet bevaras inom infrastrukturen och stordriftsfördelarna tillvaratas samtidigt som det är möjligt att uppnå konkurrens inom tjänsteproduktionen. En sådan separation kan vara antingen strukturell eller funktionell

Strukturell separation

Vid en strukturell separation genomförs en ägarmässig separation mellan infrastruktur och tjänsteproduktion genom att skilja ut infrastrukturen till ett särskilt bolag eller en myndighet som exempelvis kontrolleras av stat eller kommun. Eftersom ägaren av infrastrukturen saknar incitament att snedvrیدا konkurrensen på den konkurrensutsatta marknaden, skapas goda möjligheter att uppnå konkurrensneutrala villkor för tillträdet till infrastrukturen. Det blir därmed lättare att implementera tillträdesregleringen och behovet av uppföljning och kontroll minskar.

En nackdel med metoden är att eventuella samproduktionsfördelar och synergieffekter mellan infrastrukturbolaget och produktionen inte kan utnyttjas samt att investeringsincitamenten riskerar att försämrās. Den tekniska utvecklingen inom marknaden för elektronisk kommunikation har sedan marknaden regelreformerades varit stark. Denna utveckling har bidragit till att det blivit möjligt för företag att anlägga ny infrastruktur, varmed även infrastrukturen börjat utsättas för konkurrens.

Järnvägsmarknaden är ett exempel på en marknad där strukturell separation har genomförts i viktiga delar. Detta skedde 1988 när Banverket bildades och banhållarfunktionen skiljdes

3 Regelreformer för ökad konkurrens

från SJ. Kontrollen över tillträdet till infrastrukturen låg dock länge kvar hos SJ och fortfarande ligger viktiga funktioner av gemensam karaktär kvar hos marknadsaktörerna. Även inom elmarknaden har strukturell separation genomförts för vissa delar av verksamheten. År 1992 skiljdes stamnätet från dåvarande Statens vattenfallsverk och ägandet över stamnätet överfördes till affärsverket Svenska kraftnät.⁹

Funktionell separation

Vid en funktionell separation kvarstår ägandet av infrastrukturen och produktionsdelen inom samma företag. Däremot vidtas organisatoriska åtgärder för att skilja verksamheterna åt. Företag som äger nödvändig infrastruktur och samtidigt bedriver konkurrensutsatt verksamhet tvingas därmed att skilja verksamheterna från varandra och redovisa dessa separat.

Ett problem med en sådan åtgärd är, liksom vid tillträdesregleringar, att det är svårt att kontrollera att monopolverksamheten inte används för att ge infrastrukturägaren fördelar gentemot konkurrenterna. Sådana fördelar kan uppnås exempelvis genom s.k. korssubventionering, vilket innebär att kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten förs till monopolverksamheten. Därigenom kan högre reglerade priser inom monopolet motiveras. En annan risk är att ägaren av infrastrukturen tillskansar sig konkurrensfördelar genom informationsutbyte mellan verksamheterna.

För att en funktionell separation ska vara verkkningsfull krävs därför att det införs styrande regleringar och sanktioner, exempelvis i form av beteendemässiga åtaganden eller ålägganden. Det kan dock vara svårt att med hjälp av sådana regleringar uppnå samma grad av konkurrensneutralitet som vid en strukturell separation. En funktionell separation kan däremot vara en "second best" lösning när det inte är möjligt att genomföra en strukturell separation, exempelvis pga. att mark-

naden redan privatiserats och offentlig sektor inte längre kontrollerar infrastrukturen. Detta förutsätter dock att åtgärden är proportionell och inte snedvrider konkurrensen eller hämmar utvecklingen på marknaden.

Infrastrukturklubbar

Andra sätt att lösa problem förknippade med naturliga monopol har varit att bilda s.k. infrastrukturklubbar. Lösningen innebär att de företag som konkurrerar på tjänstemarknaden tillsammans äger infrastrukturen där stordriftsfördelar föreligger. Incitamenten att diskriminera någon av konkurrenterna inom klubben elimineras och behovet av reglering och kontroll minskar. Det finns däremot risk för att inträde från nya aktörer försvåras genom att dessa inte ges tillträde till infrastrukturen på lika villkor. Dessutom riskerar infrastrukturklubbarna bidra till att det blir lättare för konkurrenterna att samordna och koordinera exempelvis priserna.¹⁰

Infrastrukturklubbar förekommer exempelvis inom bankmarknaden där flera banker gemensamt äger betalningssystem, såsom Bankgirot, och vissa centrala funktioner på marknaden för kontantuttag i uttagsautomater.¹¹ Därtill pågår ett omfattande arbete för att skapa en inre marknad, kallad Single Euro Payments Area, för betalningar inom EU. Målet är att skapa en struktur för betalningar som ska göra det lika enkelt att betala inom EU som inom det egna landet.¹² För att infrastrukturklubbar ska leda till väl fungerande marknader krävs såväl transparenta tillträdesregler som trovärdig tillsyn.

3.5 Fungerande konkurrens kräver effektiva regler

När en marknad regelreformas överförs makt från reglerande myndighet eller från tidigare monopolföretag till marknaden, dvs. till konsumenter och producenter. Det räcker dock sällan att ta bort regler för att åstadkomma effektiva marknader. Tvärtom är det vanligt att det krävs fler regler och mer omfattande tillsyn än tidigare för att marknaden ska fungera effektivt.¹³ Diskussionen från föregående avsnitt om hur gemensam infrastruktur kan göras tillgänglig för alla företag på marknaden visar på ett tydligt sådant exempel.

Regler som styr, påverkar eller kringgärdar alla former av näringsverksamhet måste vara utformade och anpassade för de mål och syften de är satta att uppfylla. Ingen marknad fungerar utan regler. Samtidigt får reglerna inte vara så många eller svåra att följa att de kväver förutsättningarna eller avskräcker företagen från att agera på marknaden. Krångliga, icke ändamålsenliga regler som är tids- och resurskrävande för marknadsaktörer hämmar etablering och konkurrens, särskilt från ett småföretagarperspektiv.

Konkurrenslagen och sektorspecifik reglering utgör de legala ramarna för konkurrensen och har till syfte att främja konkurrensen och stävja konkurrensbegränsande beteenden på marknader.

Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (1993:20) bygger på EG-rättens konkurrensregler och syftar till att skapa övergripande spelregler och undanröja hinder för effektiv konkurrens mellan företag på marknader. Lagen innehåller två förbud, nämligen förbud mot samarbete som begränsar konkurrensen och förbud för företag att missbruka en dominerande ställning.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete innebär att konkurrerande företag inte får komma överens om priser, rabatter, leveransvillkor eller att dela upp marknaden mellan sig. För att ett sådant samarbete ska anses strida mot lagens bestämmelser krävs att syftet med samarbetet har varit att begränsa eller snedvrída konkurrensen på ett märkbart sätt eller att det gett ett sådant resultat.

Det andra förbudet innebär att företag som är så starka att de kan agera utan hänsyn till kunder och konkurrenter inte får missbruka denna ställning genom exempelvis underprissättning och leveransvägran. Sådana beteende skulle försvåra för konkurrerande företag att etablera sig på marknaden, vilket på sikt drabbar konsumenterna genom högre priser och lägre produktutveckling.

Konkurrenslagen är asymmetrisk i den meningen att den ställer hårdare krav på dominerande företag än på företag med en liten marknadsandel. Detta innebär att det kan vara tillåtet för mindre aktörer att agera på ett visst sätt, samtidigt som detta är förbjudet för ett dominerande företag. Orsaken till denna asymmetri är att en åtgärd som i det senare fallet hämmar konkurrensen kan vara en viktig förutsättning för att mindre företag ska kunna hävda sig gentemot det dominerande företaget.

Det är Konkurrensverket som utövar tillsyn över konkurrenslagen. Verket har därmed befogenhet att stoppa ett konkurrensbegränsande samarbete eller ett företag som missbrukar sin dominerande ställning genom att ålägga företaget eller företagen att upphöra med lagöverträdelsen. Om företaget inte följer detta åläggande kan verket väcka talan i tingsrätten om att vite ska utdömas.

3 Regelreformer för ökad konkurrens

”**Regelverk som skyddar nya företag mot exempelvis missbruk från en dominerande aktör, kan dessutom bidra till att främja nyetablering av företag på marknader.**”

Konkurrensverket kan även väcka talan i tingsrätt om att företag som överträtt konkurrenslagens förbud ska dömas till att betala en konkurrensskadeavgift (böter). Syftet med detta är att konkurrenslagen ska ha en förebyggande effekt på företagens agerande. Om tillämpningen av lagen fungerar effektivt minskar risken för att företag ägnar sig åt konkurrensbegränsande verksamhet. Regelverk som skyddar nya företag mot exempelvis missbruk från en dominerande aktör kan dessutom bidra till att främja nyetablering av företag på marknader.

Eftersom tidigare monopolister många gånger behåller en dominerande ställning, är det framförallt missbruksbestämmelsen som tillämpats för att motverka och undanröja konkurrensbegränsningar på regelreformerade marknader. Som exempel kan SAS Eurobonussystem för inrikesflyget nämnas. Bonussystemet innebar inlåsningar på marknaden eftersom det ökade kostnaderna för konsumenterna att byta bolag. Konsumenterna gavs därmed incitament att anlita samma bolag flera gånger. Eftersom bonussystemet skapade kundlojalitet som i sin tur reducerade intresset för nya aktörer att träda in på marknaden, ansågs förfarandet strida mot missbruksbestämmelsen i konkurrenslagen.¹⁴

Enligt Konkurrensverkets analyser bidrog bonusprogrammet till ett högre biljettpris för SAS affärsresenärer både jämfört med andra bolag och jämfört med tidsperioder utan bonusprogram. Mot denna bakgrund ålade Konkurrensverket SAS vid vite av 100 miljoner kronor att fr.o.m. 12 december 1999 inte tillämpa existerande eller liknande flygbonusprogram. Efter överklagande från SAS fastställdes i allt väsentligt Konkurrensverkets beslut.¹⁵

Ingripanden med stöd av konkurrenslagen har även varit nödvändiga för att motverka konkurrensproblem som uppstått av att Telia, Posten och SJ missbrukat sin dominerande ställning på marknaden.¹⁶

Sektorspecifik reglering

Liksom konkurrenslagen syftar sektorspecifik reglering till att upprätthålla och främja konkurrensen på marknader. Sektorspecifik reglering utgör även ett viktigt verktyg för att skapa konkurrens. Exempelvis har olika former av sektorspecifik reglering, såsom införandet av förval för fast telefoni år 1999 och införandet av nummerportabilitet för mobila teletjänster år 2001, inom marknaden för elektronisk kommunikation bidragit till att under-

lätta för konsumenterna att anlita olika operatörer. Rörligheten och konkurrensen på marknaden har därmed främjats. Genom sektorspecifik reglering har det även varit möjligt att reglera tillträdet till infrastrukturen eller att separera ägandet till infrastrukturen från tjänsteproduktionen.

Även den sektorspecifika regleringen är asymmetrisk. Inom marknaden för elektronisk kommunikation innebär detta att särskilda krav ställs på företag med s.k. SMP-status (Significant Market Power), dvs. företag som bedöms ha betydande marknadsinflytande. Däremot är beviskraven lägre för den sektorspecifika regleringen när det gäller att fastställa om ett företag har en sådan ställning på marknaden.

Hur regleringen utformas har betydelse för hur marknaden kommer att utvecklas avseende exempelvis priser, investeringar och produktivitet. Alltför hårt reglerade marknader riskerar att begränsa utrymmet för och incitamenten till utveckling och innovation. Med hänsyn till risken för regleringsmisslyckanden bör sektorspecifik reglering endast tillämpas när generell konkurrenslagstiftning inte är tillräcklig för att upprätthålla konkurrensen på en marknad.

Som framgår av Regelutredningen¹⁷ kommer marknader för infrastrukturtjänster alltid att vara i

behov av starka institutioner och regelverk för att konkurrensen ska kunna fungera effektivt. Den tekniska utvecklingen kan dock komma att ändra förutsättningarna på marknaden i sådan utsträckning att tillträde till infrastrukturen inte längre utgör ett inträdeshinder. Därmed skapas förutsättningar för varaktig och hållbar konkurrens utan omfattande sektorsreglering.

Inom exempelvis marknaden för elektronisk kommunikation har utvecklingen bidragit till att minska kostnaderna i så stor utsträckning att det inom vissa områden blivit möjligt för nya företag att anlägga egen infrastruktur. Även infrastrukturen har därmed börjat utsättas för konkurrens och de stordriftsfördelar som tidigare utgjort grunden för naturliga monopol har börjat få en allt mindre betydelse.

I takt med att inträdeshindren på marknaden försvinner, minskar behovet av särreglering. Tanken är att lagen (2003:398) om elektronisk kommunikation ska fasas ut allteftersom konkurrensen på marknaden tilltar. Än så länge har dock konkurrensförhållandena inte ansetts vara tillräckligt gynnsamma för att enbart generell konkurrenslagstiftning ska kunna vara styrande.¹⁸

3.6 Marknader kräver kontroll och tillsyn

För att marknader ska fungera effektivt krävs, förutom ett ändamålsenligt regelverk, att det finns starka och effektiva institutioner som tillämpar samt utövar kontroll och tillsyn över dessa regler. Alla marknadsaktörer ska kunna lita på likabehandling inför lagen. Om tillsynen av marknader är svag eller otillräcklig och kontrollfunktionen

ineffektiv eller icke ändamålsenlig finns inga garantier för att lika spelregler kan gälla eller upprätthållas. Detta ger upphov till ineffektiva marknader.

Eftersom de flesta marknader är dynamiska och ständigt utvecklas är det viktigt att regelverket kontinuerligt anpassas till förutsättningarna i

3 Regelreformer för ökad konkurrens

omvärlden. Särskilt viktigt är det att följa utvecklingen på regelreformerade marknader, eftersom regelreformer många gånger medför oförutsedda effekter. Tillsynsmyndigheten bör därför ha mandat och initiativkraft att föreslå regelförändringar.

Inom exempelvis marknaden för elektronisk kommunikation har tillsynsmyndigheten i uppdrag att följa upp och kontrollera utvecklingen på marknaden. Myndigheten ska även föreslå förändringar i lagstiftningen som krävs för att åstadkomma effektiv konkurrens. I detta uppdrag innefattas att kontinuerligt utvärdera behovet av sektorspecifik reglering. En sådan bedömning sker utifrån tre kumulativa kriterier¹⁹. Om dessa kriterier är uppfyllda finns förutsättningar för fungerande konkurrens varmed marknaden inte anses vara i behov av någon särreglering. Syftet med sådan utvärdering är att undvika onödig reglering på marknader där generell konkur-

renslagstiftning är tillräcklig för att upprätthålla konkurrensen.²⁰

Det ligger som regel inte i det dominerande företagets intresse att få till stånd snabba lösningar av problem och konflikter mellan marknadens aktörer. För att motverka att etablerade företag får otillbörliga konkurrensfördelar gentemot nya konkurrenter är det angeläget att det finns snabba och effektiva tvistlösningsmekanismer. I annat fall riskerar investeringsbenägenheten att hämmas och nya företag blir mindre benägna att träda in på marknaden.

För att kunna beivra regelöverträdelser är det således viktigt att det finns starka och oberoende regleringsmyndigheter. Det är dessutom viktigt att rättsväsendet och domstolarna har resurser, förmåga, beredskap och kompetens att fatta effektiva och vägledande beslut i mål och tvist-ärenden inom rimlig tid.

3.7 Konkurrensen på regelreformerade marknader kan förbättras

Sverige var relativt tidigt ute med att regelreformera och öppna marknader för konkurrens och är för närvarande ett av de mest liberala länderna i OECD. Trots det återstår en del förbättringspotential inom dessa områden.

Regelreformerna är inte färdiga

I en rapport från Statskontoret²¹ framgår att de regelreformer som vidtagits inom marknaden för inrikesflyg samt el-, post-, tele-, järnväg- och taximarknaden i stor utsträckning bidragit till att undanröja eller minska flera konkurrensbegräns-

ningar och etableringshinder. Även Regelutredningen²², som studerat dessa marknader, ger stöd för denna slutsats. Trots det bedömdes samtliga marknader vara i behov av ytterligare åtgärder.

Av utredningen framgår att ingen av de studerade marknaderna kunde sägas vara fullt konkurrensutsatta. På samtliga marknader bedömdes någon form av etableringshinder fortfarande råda. Omfattningen av dessa hinder varierade dock mellan olika marknader.

Bortsett från taximarknaden förekom någon form av flaskhals eller kapacitetsbrist, tekniskt handelshinder eller dylikt som begränsade

konkurrensen inom samtliga studerade marknader. På el- och järnvägsmarknaden kvarstår dessutom formella monopol inom delar av marknaden. På elmarknaden råder monopol inom nätverksamheten och på järnvägsmarknaden har SJ monopol inom lönsamma delar av långväga persontrafik.

För att konkurrensen ska fungera effektivt krävs att konsumenterna är välinformerade och har goda förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt. På vissa av de regelreformerade marknaderna har det visat sig att konsumenterna varit relativt orörliga och att de inte utnyttjat möjligheten att välja bland olika alternativ. Detta kan bl.a. förklaras av att informationen varit svårtillgänglig och att möjligheten till jämförelser mellan olika leverantörer varit begränsad. En annan orsak är att byte av leverantör varit förenat med betydande kostnader, s.k. omställningskostnader eller inlåsnings effekter. Inom exempelvis el- och telemarknaderna har därför olika reformer vidtagits för att öka konsumenternas rörlighet på marknaden.²³ Som redan framgått har konkurrensproblem hänförliga till konsumenternas omställningskostnader på marknaden för inrikesflyg åtgärdas med hjälp av konkurrenslagen.

Av Statskontorets²⁴ utredning framgick att konsumentrörlighet inom marknaderna för el, tele och taxi var låg. Liknande problem har uppmärksammats inom bankmarknaden.²⁵ Enligt Capgemini's årliga internationella bankrapport framgår att priserna på banktjänster ökat med nästan fem procent på ett år samtidigt som priset på banktjänster internationellt sett blivit lägre.²⁶ Detta kan bl.a. förklaras av att marknaden består av ett fåtal stora aktörer och att konsumentrörligheten är relativt låg. För att öka konkurrensen på marknaden kan det därför krävas insatser för att öka konsumenternas kunskap om marknadens utbud.

Bristande kontroll och tillsyn

Såväl Regelutredningen²⁷ som Statskontoret²⁸ har konstaterat att konkurrensövervakningen är svag och tillsynsansvaret oklart fördelat mellan myndigheterna som ska styra och övervaka marknaderna. Vidare framgår att regler och rättsinstitutioner fungerar långsamt. En orsak till att tvister uppstår är att företag som äger nödvändig infrastruktur även är verksamma inom tjänsteproduktionen. Dessa företag kan därmed ha starka motiv att fördröja eller förhindra implementeringen av såväl konkurrenslag som en tillträdesreglering som ska bidra till att stärka konkurrensen på marknaden.

För att lagstiftningen ska fungera ändamålsenligt och effektivt och därmed avskräcka företag från att agera på ett sätt som hämmar konkurrensen, är det viktigt att det finns goda sanktionsmöjligheter och att domstolsprocesser drivs både snabbt och framgångsrikt. Det kan dock konstateras att det i flera större konkurrensrättsärenden tagit lång tid att fastställa den slutliga domen. Utöver en ofta krävande och komplicerad bevisprocess har detta inneburit att vägledande avgöranden inte kommit inom rimlig tid. Den ovisshet som föreligger under denna period riskerar att minska företagets incitament att investera i verksamheten. Vetskapen om att det kan ta lång tid för att få upprättelse mot dominerande företag som missbrukat sin marknadsstyrka, riskerar även att hämma intresset för nyinträde på marknaden. Liknande brister har kunnat skönjas vid tillämpningen av sektorspecifik konkurrensfrämjande lagstiftning.

Frågan om effektiva sanktionssystem och domstolsprocesser bör ses i ljuset av globaliseringen och de omfattande reformer som skett inom EU då tidigare monopolmarknader öppnats för konkurrens. För att säkerställa marknadens funktionssätt och en fungerande konkurrens har

3 Regelreformer för ökad konkurrens

dessa förändringar ställt krav på särskild lagstiftning. Detta har bidragit till att nya måltyper tillförts och antalet mål i domstol ökat.²⁹

Konkurrensverket har dock kunnat konstatera att det allmänna rättsväsendet inte har dimensionerats för att möta de krav som dessa förändringar bidragit till. Exempelvis tycks den kompetens som krävs för att döma i komplicerade marknadsrelaterade mål ofta saknas i domstolarna. Dessutom är likartade måltyper spridda över olika domstolar vilket riskera leda till en mindre enhetlig rättstillämpning.

Resultatet av denna utveckling har blivit långa handläggningstider och osäkerhet för aktörerna beträffande deras långsiktiga agerande, vilket skapat samhällsekonomiska kostnader. Särskilt inom lätttrörliga och föränderliga marknader är det viktigt att tvistlösningsmekanismen fungerar effektivt. Marknaden för elektronisk kommunikation är således ett exempel på en marknad där domstolsväsendets ineffektivitet inneburit betydande problem.³⁰

3.8 Fortsatt regelreformer behövs

Anpassa och harmonisera

Erfarenheter från flera regelreformerade marknader visar att företagskoncentrationen tenderar att vara hög och att den f.d. monopolisten i flera fall bevarat sin dominerande ställning på marknaden. För att reducera risken för att den f.d. monopolisten agerar på ett icke konkurrensneutralt sätt är det nödvändigt att tillträdesvillkor och annan lagreglering kontinuerligt utvärderas och anpassas till rådande marknadsförutsättningar.

Vad gäller elmarknaden har Konkurrensverket exempelvis framfört att konkurrensutsatt verksamhet bör skiljas organisatoriskt från icke konkurrensutsatt verksamhet. Problem med exempelvis korssubventionering och otillbörligt informationsutbyte som snedvrider konkurrensen reduceras därmed. Liknande åtgärder föreslogs av Regelutredningen och i Statskontorets rapport. Det finns dessutom behov av att vidta åtgärder för att främja och under-

lätta utbyggnad av befintliga anläggningar liksom investeringar i ny elproduktion.³¹

I takt med att branscher utvecklas och marknader blir alltmer internationella ökar behovet av att harmonisera regelverken så att sektorsregleringen inte utgör ett hinder för den utveckling som globaliseringen medför. Exempelvis bygger lagen om elektronisk kommunikation på EG-reglering som syftar till att åstadkomma ett harmoniserat regelverk för marknaden och därigenom öka konkurrensen och rörligheten för dessa tjänster inom EU.

Även marknader som tidigare varit mer eller mindre nationella har påverkats av globaliseringen och är därför i behov av mer harmoniserade regelverk. För närvarande pågår exempelvis en utredning för ökad konkurrens på marknaden för persontransporter på järnväg.³² I uppdraget

innefattas bl.a. att föreslå de förändringar som följer av EG-direktiv om öppning av järnvägsmarknaden för internationell persontrafik.

För att öka konkurrensen på elmarknaden har Konkursverket framfört att förutsättningarna för internationell konkurrens på marknaden bör utnyttjas i större utsträckning. Verket har mot bakgrund av detta föreslagit att överföringskapaciteten mellan Sverige och andra länder, särskilt de nordiska länderna, bör öka. För att underlätta för internationell konkurrens kan det även krävas att regelverken harmoniseras. Samarbetet mellan de nordiska tillsynsmyndigheterna bör dessutom stärkas för att effektivisera konkurrensbevakningen på marknaden.³³

Effektivisera tillsynen

Som framgått ovan är effektiv kontroll och tillsyn viktiga förutsättningar för att regler ska kunna fungera ändamålsenligt. Erfarenheter påvisar brister i systemet som bl.a. bidragit till att det tagit lång tid innan domstolsärenden nått till ett slutligt avgörande. De ambitioner som finns i Lissabonfördraget och Lissabonstrategin ställer enligt Konkursverket krav på att det nationella sanktionssystemet och domstolarna effektiviseras inom såväl konkurrensrätten som annan lagstiftning inom det konkurrenspolitiska området.³⁴

I betänkandet En ny konkurrenslag³⁵ har orsakerna till de långa tidsutdräkterna undersökts och förslag på åtgärder som kan bidra till förbättrad kvalitet på Konkursverkets utredningar och processföring lämnats. Exempelvis föreslås att Konkursverket ska få besluta om konkurrens-skadeavgift i fall som inte är tvistiga och att konkurrenslagens sanktionsregler ska utvidgas med bestämmelser om näringsförbud för individer som överträder förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Därtill föreslås att det ska bli möjligt att döma ut högre konkurrensskadeavgifter för företag som deltagit i en kartell.

Den proposition³⁶ som sedermera överlämnades till riksdagen innehåller inga betydande strukturella förändringar i förhållande till nämnda betänkande. Det återstår att se huruvida föreslagna åtgärder kommer att vara tillräckliga för att effektivisera tillämpningen av konkurrenslagen. Avsikten är att den nya konkurrenslagen ska träda i kraft 1 november 2008.

Vad gäller frågan om domstolarnas beslutskompetens har Konkursverket även uppmärksammat brister inom upphandlingsområdet. I rapporten Länsrätternas domar konstaterar Konkursverket att likartade ärenden många gånger leder till olika beslut. Antalet domstolar som prövar mål enligt upphandlingslagarna bör därför koncentreras till ett mindre antal domstolar.³⁷

För att förkorta beslutsprocessen och åstadkomma en enhetligare rättstillämpning har Konkursverket³⁸ framfört att marknadsrelaterade mål bör samlas under en enda domstol. Därigenom skapas bättre förutsättningar att uppnå den kompetens som är nödvändig för att döma vid denna typ av mål.

När det gäller sektorspecifik reglering inom området elektronisk kommunikation har statsmakterna vidtagit åtgärder för att öka effektiviteten i och minska tidsutdräkten för besluten. Förändringarna innebär exempelvis att överklagandeinstanserna reducerats och att kammarrätten blir sista instans för prövning av mål enligt lagen om elektronisk kommunikation. Dessutom begränsas möjligheten att efter en viss tid åberopa nya omständigheter och bevis i länsrätten och möjligheten att åberopa nya omständigheter till kammarrätten begränsas till de fall det bedöms föreligga synnerliga skäl.³⁹

För att uppnå effektivare kontroll och tillsyn på andra regelreformerade marknader bör överklagandeprocessen även för andra regleringsmyndigheters beslut utvärderas.

3 Regelreformer för ökad konkurrens

Konkurrensutsatt offentlig sektor

Sedan 1990-talet har Sverige legat i framkant när det gäller att regelreformera tidigare konkurrens-skyddade verksamheter. Trots detta kvarstår legala konkurrenshinder på marknader och liberaliseringsarbetet tycks ha minskat i intensitet.⁴⁰

Eftersom offentligt ägande och avsaknad av konkurrens riskerar att hämma effektivitets- och produktivitetsutvecklingen, är det angeläget att se över de marknader som för närvarande är konkurrensskyddade och undersöka möjligheterna att öppna dessa för konkurrens. Exempel på marknader som nyligen varit föremål för sådana undersökningar är marknaden för flygtrafiktjänster och apoteksmarknaden.⁴¹

Ett område där konkurrenstrycket många gånger varit svagt är verksamheter för offentligt finansierade tjänster. Eftersom kommuner och landsting är skyldiga att erbjuda invånarna exempelvis vård och omsorg vid behov och i huvudsak finansiera verksamheten med offentliga medel, är efterfrågan (och därmed marknaden) för privat finansierad vård och omsorg ytterst begränsad. Kommuner och landsting avgör själva om privata företag ska få utföra de offentligt finansierade tjänsterna. Det råder således ett s.k. finansiellt monopol på många av dessa marknader.

Intresset för konkurrenslösningar inom offentlig sektor har dock varit relativt svagt. Endast omkring 10 procent av de s.k. välfärdstjänsterna bedrivs av privata aktörer.⁴² Möjligheterna till ökad effektivitet och innovationsbenägenhet genom konkurrens har alltså inte utnyttjas till fullo.

I flera undersökningar konstateras att många välfärdstjänster präglas av en hög inkomstelasticitet, vilket innebär att vi kommer att vilja spendera en allt större andel av vår inkomst på dessa tjänster i takt med att vi blir rikare. I anledning av detta kan bl.a. hälso- och sjukvårdssektorn antas utgöra en potentiell tillväxtbransch.⁴³

Tillväxtpotentialen inom branschen är dock begränsad så länge offentliga myndigheter väljer att producera dessa tjänster i egen regi. Detta beror på att kommunala och landstingskommunala producenter, pga. kommunallagens bestämmelser, i princip aldrig kommer att kunna expandera för att tillgodose efterfrågan som finns utanför den lokala marknaden.⁴⁴

Privata företag har däremot helt andra möjligheter att expandera, när de väl slagit sig in på en marknad. Eftersom efterfrågan på helt privat finansierade välfärdstjänster fortfarande är liten, kan de offentligt finansierade tjänsterna utgöra en nödvändig grogrund för tillväxt inom den privat finansierade marknaden. I vissa fall skulle det även kunna skapa förutsättningar för svensk export inom branschen.⁴⁵ Om kommuner och landsting väljer att i första hand producera hälso- och sjukvård, omsorg och utbildning i offentlig regi utestängs privata entreprenörer från marknaden och tillväxtpotentialen går förlorad. Det är därför angeläget att konkurrensen inom offentlig sektor främjas.

Henrekson och Stenkula⁴⁶ framhåller att det finns flera alternativa sätt att konkurrensutsätta offentlig sektor. Alla former inbegriper såväl fördelar som nackdelar och ingen av dem kan förväntas fungera problemfritt.

För närvarande har ett arbete initierats inom vård- och omsorgssektorn i syfte att reformera stora delar av sektorn. En viktig del i reformarbetet har varit att förbättra förutsättningarna för att konkurrensutsätta verksamheterna med hjälp av s.k. valfrihetssystem. Ett sådant system innebär att företag kan ansöka om att få utföra de offentligt finansierade tjänsterna. Under förutsättning att företagen uppfyller de krav som ställs på verksamheten finns inget hinder för etablering på marknaden. Däremot garanteras företagen inte någon försäljning. Individerna väljer själv vem som ska utföra vården och finansieringen följer detta val.

” Om kommuner och landsting väljer att i första hand producera hälso- och sjukvård, omsorg och utbildning i offentlig regi utestängs privata entreprenörer från marknaden och tillväxtpotentialen går förlorad. Det är därför angeläget att konkurrensen inom offentlig sektor främjas.”

Intresset för valfrihetssystem har ökat de senaste åren. Det har emellertid varit oklart huruvida det varit förenligt med upphandlingslagstiftningen att konkurrensutsätta verksamheten på detta sätt. En utredare tillsattes därför våren 2007 för att utreda möjligheten att tillämpa valfrihetssystem inom socialtjänstens område samt lämna förslag på nödvändiga lagförändringar. I anledning av detta presenterade utredaren ett förslag till ny lag om valfrihetssystem. Genom införandet av en sådan lag elimineras osäkerheten kring modellens laglighet.⁴⁷ Att döma av det intresse för valfrihetssystem som har kunna skönjas inom flera kommuner är det rimligt att anta att denna regelreform kommer att leda till att nya marknader öppnas för konkurrens.

För att stärka rätten till valfrihet inom primärvården tillsattes under sommaren 2007 dessutom en utredare för att utreda möjligheterna att införa fri etableringsrätt på denna marknad. I utredningens delbetänkande föreslås att den föreslagna lagen om valfrihetssystem ska vara tvingande för primärvårdsverksamhet inom landstingen.⁴⁸

Det är emellertid inte alla marknader som är lämpade för den typ av konkurrenslösningar som valfrihetsmodellen utgör. Exempelvis kan förde-

larna med modellen antas vara begränsade på marknaden för ambulanstjänster. Andra konkurrenslösningar, såsom entreprenadupphandling, kan därför vara att föredra.

Konkurrensverket har i flera sammanhang framfört att konkurrensen på många upphandlingsmarknader skulle kunna förbättras.⁴⁹ Exempelvis visar erfarenheter att det funnits brister i beställarnas kompetens och att de upphandlade verksamheterna inte följs upp och kontrolleras i tillräcklig utsträckning. Det har även förekommit klagomål mot att egenregin (dvs. den offentliga verksamheten) ges fördelar gentemot privata företag. Klagomålen har exempelvis gällt att egenregin inte behöver svara för samtliga kostnader som verksamheten medför. Marknadens aktörer agerar därmed inte under konkurrensneutrala förhållanden.

I nästföljande kapitel utvecklas de konkurrensproblem som riskerar att uppstå när offentliga och privata aktörer agerar på samma marknad i konkurrens med varandra. För att skapa förutsättningar för företag och den svenska ekonomin att bli konkurrenskraftiga i en globaliserad värld är det angeläget att komma till rätta med dessa problem.

3 Regelreformer för ökad konkurrens

- ¹ McKinsey & Company (2006).
- ² OECD (2004a).
- ³ SOU 2005:4.
- ⁴ Ekonomistyrningsverket (2006).
- ⁵ Konkurrensverket (2004a).
- ⁶ Konkurrensverket (2006).
- ⁷ Konkurrensverkets beslut dnr 587/96.
- ⁸ Konkurrensverket (2006).
- ⁹ Ds 2002:21.
- ¹⁰ Ds 2002:21.
- ¹¹ Konkurrensverket (2006).
- ¹² Konkurrensverkets synpunkter till Europeiska kommissionen (dnr 230/2006), Consultative paper on SEPA Incentives.
- ¹³ Prop. 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald.
- ¹⁴ Konkurrensverket (2004b).
- ¹⁵ Konkurrensverket (2004b).
- ¹⁶ Konkurrensverkets yttrande (dnr 432/2005) Betänkandet av Regelutredningen SOU 2005:4 "Liberalisering, regler och marknader".
- ¹⁷ SOU 2005:4.
- ¹⁸ SOU 2005:4.
- ¹⁹ Det första kriteriet gäller om marknaden kännetecknas av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. Det andra fokuserar på om marknaden kännetecknas av dynamik och om den tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens utan särslagstiftning. Det tredje kriteriet gäller om den generella konkurrenslagstiftningen är tillräckligt effektiv för att åtgärda identifierade konkurrensproblem.
- ²⁰ Konkurrensverket (2006).
- ²¹ Statskontoret (2004).
- ²² SOU 2005:4.
- ²³ Konkurrensverkets yttrande (dnr 432/2005) Betänkandet av Regelutredningen SOU 2005:4 "Liberalisering, regler och marknader".
- ²⁴ Statskontoret (2004).
- ²⁵ Konkurrensverket (2006).
- ²⁶ Dagens Nyheter, Banker höjer priserna, 25 mars 2008.
- ²⁷ SOU 2005:4.
- ²⁸ Statskontoret (2004).
- ²⁹ Konkurrensverkets yttrande (696/2007) Departementspromemorian Lissabonfördraget.
- ³⁰ Konkurrensverkets yttrande (696/2007) Departementspromemorian Lissabonfördraget.
- ³¹ Statskontoret (2004), SOU 2005:4 och Konkurrensverkets yttrande (dnr 432/2005) Betänkandet av Regelutredningen SOU 2005:4 "Liberalisering, regler och marknader".
- ³² Dir 2007:145, Ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg.
- ³³ Konkurrensverkets yttrande (dnr 432/2005) Betänkandet av Regelutredningen SOU 2005:4 "Liberalisering, regler och marknader".
- ³⁴ Konkurrensverkets yttrande (696/2007) Departementspromemorian Lissabonfördraget.
- ³⁵ SOU 2006:99.
- ³⁶ Prop. 2007/08:135, Ny konkurrenslag m.m.
- ³⁷ Konkurrensverket (2007a).
- ³⁸ I yttrandet (dnr 647/2006) Remiss avseende Effektivare LEK (SOU 2006:88) framför Konkurrensverket att betydande effektivitetsfördelar kan uppnås om överklaganden enligt lagen om elektronisk kommunikation hanteras på motsvarande sätt som för ålägganden enligt konkurrenslagen.
- ³⁹ Propositionen En effektivare lag om elektronisk kommunikation (prob. 2006/07:119) antogs av riksdagen den 31 oktober 2007 och förändringarna trädde i kraft den 1 januari 2008.
- ⁴⁰ OECD (2004a).
- ⁴¹ Luftfartsstyrelsen (2006) och SOU 2008:4.
- ⁴² OECD (2006b).
- ⁴³ Konkurrensverket (2007b), Nutek och Almega (2007) och ITPS (2007).
- ⁴⁴ Konkurrensverket (2007b).
- ⁴⁵ ITPS (2007).
- ⁴⁶ Konkurrensverket (2007b).
- ⁴⁷ SOU 2008:15.
- ⁴⁸ SOU 2008:37.
- ⁴⁹ Konkurrensverket (2006) och (2002).

4 Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem



4 Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem

4 OFFENTLIG NÄRINGSVERKSAMHET SKAPAR KONKURRENSPROBLEM

I detta kapitel redogörs för de problem som kan uppstå på marknader när offentliga och privata aktörer konkurrerar med varandra.¹ Ofta handlar det om att dessa aktörer inte agerar på lika villkor. Offentlig näringsverksamhet riskerar därför att tränga undan effektiv privat produktion och försvårar för företagen att etablera sig och expandera på marknader.

På längre sikt riskerar detta leda till att Sveriges konkurrenskraft blir sämre än vad som annars skulle vara fallet, varmed svenska företag kan få det svårare att hävda sig internationellt. Dessutom är de offentliga aktörernas möjligheter att expandera många gånger begränsade av lagar och förordningar. De undanträngningseffekter som offentlig näringsverksamhet har på marknader

riskerar därför att begränsa möjligheterna för tillväxt och nyföretagande, framförallt inom tjänsektorn. Eftersom öppnare marknader skulle komma konsumenterna till del genom större tillgänglighet och bättre service, är det angeläget att åtgärder vidtas för att komma till rätta med de konkurrensproblem som uppstår i mötet mellan offentlig och privat näringsverksamhet.

4.1 Motiv till offentlig näringsverksamhet

Det finns flera olika motiv till varför kommuner och landsting samt statliga myndigheter bedriver uppdrags- eller näringsverksamhet på konkurrensmarknader. Verksamheter där det föreligger naturliga monopol liksom offentligt finansierade tjänster, är exempel på marknader där offentliga aktörer av tradition många gånger varit ensamma producenter. När marknader öppnats för konkurrens är det många gånger vanligt att såväl privata som offentliga aktörer agerar som producenter på marknaden och därmed konkurrerar med varandra.

Det förekommer även att offentliga aktörer bedriver verksamhet som traditionellt upprätthålls

av det privata näringslivet. Ett motiv till sådan produktion kan vara att dessa tjänster inte tillhandahålls på annat sätt eller i en sådan omfattning som är önskvärd av samhälleliga skäl. Andra motiv kan vara att det föreligger betydande samproduktions fördelar med myndighetens övriga icke konkurrensutsatta verksamhet eller att det råder tillfällig överskotts kapacitet i verksamheten.²

Om det offentliga på olika sätt föregriper eller tar över marknadens initiativ finns dock risk att det offentliga ingripandet försvårar eller omöjliggör etablering av privata företag. Det är därför viktigt att det finns tydliga regler för vilken typ av verksamhet som en myndighet får ägna sig åt.

4.2 Ramarna för det offentliga åtagandet

Kommunallagen (1991:900) utgör ramen för vilken typ av verksamhet en kommun får ägna sig åt. Av lagen framgår att kommunen själv får ta hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse inom kommunens område eller för dess medlemmar. Utöver kravet på att verksamheten ska vara av allmänt intresse styrs den kommunala kompetensen av de tre principerna lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprincipen.

En kommuns möjlighet att bedriva näringsverksamhet begränsas normalt till områden som kan benämnas "sedvanlig kommunal affärverksamhet", såsom bostadsföretag, tvätterier, el-, gas-, och värmeverk, renhållningsverk samt buss- och

spårvägsföretag. Huvudregeln är att en kommun endast i undantagsfall har rätt att bedriva näringsverksamhet på konkurrensmarknader. Enligt rättspraxis finns två sådana undantag, nämligen anknätningskompetens och försäljning av tillfällig överskottsproduktion.

För statliga myndigheter saknas fortfarande reglering i lag. Ramarna utgörs istället av de mål, riktlinjer och rekommendationer som finns i de förvaltningspolitiska styrdokumenterna, bl.a. instruktioner och regleringsbrev.³ Sådana riktlinjer är dock av mindre styrande och vägledande karaktär än en lagreglering.

4.3 Omfattningen av myndigheternas näringsverksamhet

Som framgår av avsnitt 2.2 har Sverige en stor offentlig sektor jämfört med många andra länder. Även de offentliga aktörernas näringsverksamhet är omfattande och spänner över ett stort antal branscher. Det saknas dock säkra uppgifter om hur omfattande den verksamhet är som staten, kommuner och landsting bedriver i konkurrens med privata företag.

Ett sätt att söka få en uppfattning om förekomsten av näringsverksamhet inom det statliga området är genom uppgifter om myndigheternas avgiftsintäkter. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV)⁴ uppgick de totala avgiftsintäkterna för de statliga myndigheterna (exklusive affärsverken) år 2006 till omkring 55,4 miljarder kronor. För affärsverken uppgick den totala försäljningen till knappt 14 miljarder kronor detta år. Eftersom avgiftsintäkter både kan komma från försäljning på

en öppen marknad eller vara av mer tvångsmässig art, ger dessa uppgifter inget svar på frågan om omfattningen av offentlig näringsverksamhet som sker i konkurrens med privata aktörer.

Av myndigheternas avgifter avsåg omkring 43,5 miljarder (knappt 79 procent av de totala intäkterna) avgifter från uppdragsverksamheten. Motsvarande belopp för affärsverken uppgick till omkring 9 miljarder kronor (knappt 65 procent av de totala intäkterna). Med uppdragsverksamhet avses normalt när myndigheter förser andra myndigheter med tjänster mot en överenskommen ersättning. Det förekommer även att myndigheter ägnar sig åt uppdragsverksamhet på konkurrensmarknader.⁵

Konsult- och utbildningstjänster är vanliga exempel på uppdragsverksamhet som efterfrågas såväl inom som utanför den statliga sektorn.

4 Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem

Det är de statliga myndigheterna som själva avgör om de intäkter de redovisar för ESV ska betraktas som uppdragsverksamhet eller offentlig-rättslig verksamhet⁶. Uppgifterna kan därför skilja sig åt mellan olika myndigheter och år.

År 2006 uppgick försäljningen till aktörer utanför statsförvaltningen till knappt 26,4 miljarder kronor (ca 48 procent av de totala avgiftsintäkterna). Om även affärsverkens⁷ försäljning utanför statsförvaltningen inkluderas uppgick försäljningen till externa aktörer till knappt 39,7 miljarder kronor. Omkring 95 procent av affärsverkens intäkter härrörde från externa aktörer.⁸

Det saknas emellertid uppgifter om hur stor del av myndigheternas och affärsverkens uppdragsverksamhet som avser försäljning till aktörer utanför statsförvaltningen. Dessutom saknas uppgifter om i vilken utsträckning statliga myndigheters försäljning av varor och tjänster till andra statliga myndigheter skett i konkurrens med andra aktörer.

På uppdrag av Förvaltningskommittén har Statskontoret⁹ genomfört en kartläggning av i vilken omfattning statliga myndigheter bedriver verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Av kartläggningen framgår att myndigheters konkur-

rensutsatta verksamhet uppgick till ca 25 miljarder kronor år 2006.¹⁰ I jämförelse med motsvarande undersökning avseende år 1998 framstår det, enligt Statskontoret, som att myndigheter i större utsträckning än tidigare bedriver verksamhet på konkurrensmarknader.

Det finns således viss information om i vilken omfattning näringsverksamhet bedrivs i statlig regi. Vad gäller kommunal verksamhet saknas dock helt uppgifter om i vilken utsträckning näringsverksamhet bedrivs i förvaltningsform. Där emot finns uppgifter om i vilken omfattning näringsverksamhet bedrivs i kommunala bolag.

År 2006 omsatte kommunal- och landstingsägda bolag drygt 170 miljarder kronor. En väsentlig del av omsättningen härrör från bostads- och energiföretag. Det saknas dock statistik över hur stor del av dessa verksamheter som är konkurrensutsatt. Bolagens huvudsakliga verksamhet kan nämligen vara skyddad medan en sidoverksamhet är konkurrensutsatt, eller vice versa.¹¹ Konkurrensutsatt verksamhet bedrivs dessutom ofta i förvaltningsform, vilket inte fångas upp av statistiken.

4.4 Uppmärksammade konkurrensproblem

Redogörelsen i föregående avsnitt indikerar att offentliga aktörer i stor utsträckning bedriver uppdrags- eller näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. En genomgång av antalet klagomål till Konkurrensverket visar att det finns betydande konflikter på marknader där offentliga och privata aktörer agerar i konkurrens med varandra. Omkring 12 procent av de tips och klagomål som kom in till Konkurrensverket år 2007 handlade om att offentliga aktörer ägnar sig åt otillbörlig näringsverksamhet.

Konkurrensverket¹² har tidigare låtit undersöka på vilket sätt företag får problem med offentliga aktörers verksamhet på marknader. Av undersökningen framgår att ungefär en tredjedel av de tillfrågade företagen möter konkurrens från offentliga aktörer, varav ca 40 procent upplever detta som ett mycket stort problem.

Det är framförallt små företag som drabbas av de konkurrensproblem som kan uppstå vid mötet mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Problemen handlar ofta om att företag upplever

att de inte konkurrerar på lika villkor som offentliga aktörer. Tre konfliktområden är särskilt framträdande. Det vanligaste klagomålet gäller förekomsten av olika former av stöd och bidrag som gör att den offentliga verksamheten inte behöver bära sina egna kostnader. Andra vanliga klagomål är att myndighetsrollen kombineras med näringsverksamhet och att information från myndighetsrollen vidareutnyttjas för kommersiella syften.

Det finns många utredningar som pekar på dessa problem. I det följande beskrivs problemen närmare med några empiriska exempel. Dessa är endast ett axplock från en lång lista. Av en rapport från Svenskt Näringsliv¹³ framgår exempelvis hur statliga myndigheter såsom Vägverket, Banverket, Försäkringskassan, Försvarets Radioanstalt och Jordbruksverket konkurrerar på marknader under icke konkurrensneutrala förhållanden. Andra exempel som inte tas upp i denna rapport är marknaden för arbetskraftsförmedling och kommunal kollektivtrafik.¹⁴

Offentliga subventioner

Genomgången av Konkurrensverkets inkomna klagomål visar att det vanligaste problemet som privata aktörer möter i konkurrens med offentliga aktörer är att den offentliga verksamheten på olika sätt subventioneras med offentliga medel. Under sådana förhållanden kan den offentliga aktören sätta priser som inte täcker verksamhetens kostnader, s.k. underprissättning. Detta gör att privata företag har svårt att hävda sig på marknaden.

Orsaken till att sådan underprissättning utgör ett problem är att ineffektiv verksamhet kan finansieras genom skattemedel. De låga priserna bekostas därmed av medborgarna genom högre skattesatser. I praktiken innebär det att samhällets resurser inte utnyttjas effektivt, eftersom produktion från mer effektiva företag riskerar att trängas undan.

Subventioner från monopolverksamhet

Konkurrensnedvidande subventioner kan ta sig uttryck på många olika sätt. Som framgår av kapitel tre kan problem exempelvis uppstå då en offentlig aktör har en reglerad monopolställning samtidigt som denne är verksam inom konkurrensutsatta marknader med anknytning till monopolverksamheten. Under dessa förhållanden finns risk att försäljningsintäkter från monopolverksamheten används för att hålla nere priserna på den konkurrensutsatta marknaden, s.k. korssubventionering. Enligt Konkurrensrådet¹⁵ är detta den vanligaste formen av subvention

Problemet med underprissättning genom korssubventionering uppmärksammas bl.a. i en rapport, utarbetad av Naturvårdsverket¹⁶ i samråd med Konkurrensverket, som behandlar marknaden för avfallshantering. Av rapporten framgår att de privata aktörerna på avfallsmarknaden uttryckt misstankar mot att de kommunala aktörerna subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten via ett högt pris inom den konkurrenskyddade delen av avfallsmarknaden, som garanteras av allmänna medel. Ett antal exempel i rapporten ger stöd för dessa konkurrensproblem. Den 1 juli 2007 avskaffades den kommunala ensamrätten för hantering av farligt avfall. Där emot kvarstår monoopolet för hanteringen av hushållssopor.¹⁷

4 Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem

Subventioner från anslagsfinansierad verksamhet

En annan, men liknande, typ av subvention kan uppstå om konkurrensutsatt verksamhet bedrivs integrerat med anslagsfinansierad verksamhet. Sådana förhållanden kan leda till att den konkurrensutsatta verksamheten vid prissättningen inte belastas med de faktiska kostnader som verksamheten ger upphov till, exempelvis kapital-, lokal- och lönekostnader. Till saken hör att offentlig verksamhet, i synnerhet om den bedrivs i myn-

dighetsform, inte har samma konkursrisk som privata företag. Orsaken till det är att verksamheten ytterst garanteras av den allmänna skattebasen. Möjligheten till lån, garantier och andra former av finansiella tillskott från stat och kommun innebär vidare att den finansiella risken är mindre för offentliga aktörer. Därmed har offentlig verksamhet som regel lägre kapitalkostnad än verksamhet som bedrivs i privat regi.

Lantmäteriverket har vid flera tillfällen anklagats för s.k. underprissättning, pga. att den konkurrensutsatta verksamheten subventionerats genom anslag från myndighetsutövningen.

År 2005 uppgick Lantmäteriets försäljning av varor och tjänster, såsom bearbetade databaser, kartor och mobil positionering/lokalisering, till köpare utanför statsförvaltningen till 394 miljoner kronor.¹⁸

År 1994 uppmärksammade Konkurrensverket att Metria, som ingår i Lantmäteriet och bland annat utför konsultuppdrag inom mätning, beräkning och kartläggning, lämnat anbud att utföra aktuella tjänster till ett pris som understeg de direkta kostnaderna. Nästan tio år senare påvisade Statskontoret att det fortfarande fanns brister med den ekonomiska åtskillnaden mellan den anslagsfinansierade och den kon-

kurrensutsatta verksamheten. Mot bakgrund av de marknadsstörningar och förtroendeförluster som kunnat konstateras till följd av Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet på konkurrensutsatta marknader, föreslog Lantmäteriutredningen¹⁹ att stora delar av Lantmäteriets konkurrensutsatta verksamhet skulle upphöra eller avskiljas organisatoriskt och ekonomiskt med krav på full kostnadstäckning.

Regeringen överlämnade nyligen en proposition till riksdagen av vilken framgår att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet bör förtydligas och avgränsas innehållsmässigt. Som en följd av detta föreslås att den fristående förlagsverksamheten, Kartförlaget, Kartcentrum och Kartbutiken vid den statliga lantmäterimyndigheten säljs.²⁰

Underprissättning vid försäljning av överskottsproduktion

Som framgår av avsnitt 4.1 kan det vid tillfällig överskottsproduktion vara motiverat för offentliga aktörer att bedriva verksamhet som normalt tillhandahålls av den privata sektorn. Det är under sådana förutsättningar tillåtet, enligt kommunallagen, för kommuner att tillfälligt verka på konkurrensutsatta marknader utanför den kommunala kompetensen. Exempel på kommunal verksamhet där överskottskapacitet kan uppstå är tvätteriverksamhet, resebyråverksamhet, konferensverksamhet, växtodling och tryckeritjänster.²¹ I dessa situationer finns risk för att den offentliga aktören sätter ett pris som enbart motsvarar de rörliga kostnaderna vid försäljningen av överskottsproduktion. Därmed motsvarar inte priset de faktiska kostnaderna för produktionen, vilket skapar snedvridningar i konkurrensen.

Konkurrensverket har uppmärksammat att det finns risk för att försäljning av överskottsproduktion permanentas och leder till samhällsekonomiskt olönsamma investeringar. Av Tolkförmedlingsutredningen²² framgår exempelvis att de kommunala tolkförmedlingarna dimensionerats för att klara två till tre gånger större efterfrågan av tolktjänster än vad som följer av den egna kommunens beställningar av tolkar. Detta beteende riskerar att tränga undan privata aktörer från marknaden.

Vidareutnyttjande av information

Ett annat konkurrensproblem som ofta uppmärksammas grundas på situationer där den offentliga aktören har ensam eller unik tillgång till en funktion (exempelvis information i form av offentliga databaser) som är nödvändig för produktionen av en vara eller tjänst som denne säljer i konkurrens med privata företag. Den offentliga produktionen skulle under sådana förhållanden kunna motiveras av att denne har möjlighet att utnyttja samproduktionsfördelar, vilket skulle kunna gynna konsumenterna genom exempelvis lägre priser. Under sådana förhållanden föreligger dock risk för att myndigheten gynnar sin egen verksamhet genom bättre och billigare tillgång till den nödvändiga funktionen.

Problemet kan exempelvis uppstå på marknader där offentliga myndigheter samlat in för samhället angelägen information som samtidigt har ett kommersiellt värde på en vidareförädlingsmarknad. Exempel på sådan information är Sjöfartsverkets och Lantmäteriets kartdatabaser, SMHI:s väderdata och SCB:s statistiska databaser. Dessa databaser är kostsamma att bygga upp och underhålla och skulle sannolikt inte finnas i nuvarande omfattning om de inte skattefinansierades inom ramen för myndigheternas kärnuppdrag. Möjligheten för fler aktörer att upprätta liknande databaser är därför begränsad.

Däremot kan grunddata om väder- eller miljöförhållanden användas av privata aktörer för att framställa konsulttjänster för t.ex. lantbruk, industri och sjöfart. Privata konsultföretag som behöver använda den insamlade informationen hamnar därmed i en beroendeställning gentemot myndigheten. Om även myndigheten bedriver konsultverksamhet finns risk att informationen inte tillhandahålls marknadsaktörer på lika villkor. Konkurrensen på marknaden kommer därmed att snedvridas till nackdel för de privata aktörerna.

4 Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem

Konkurrensverket lämnade i april 2008 ett yttrande²³ över ett betänkande gällande myndigheternas avgifter. I betänkandet lämnas förslag om att särskilda regler för myndigheternas särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet bör tas fram för att lättare upptäcka och förhindra att verksamheten subventioneras. Detta förslag tillstyrktes av Konkurrensverket, som samtidigt föreslog att reglerna bör skärpas

för de myndigheter som säljer grunddata eller nödvändig information till företag som agerar på samma marknad som myndigheten. En utgångspunkt för en sådan regelöversyn, som har koppling till EG-direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (s.k. PSI-direktivet), bör vara att myndigheter inte ska vidareförädla sådan information och konkurrera med privata aktörer.

I exempelvis Uppdragsarkeologiutredningens betänkande²⁴ framförs att intressekonflikter och förtroendeskadorna för myndighetsverksamheten kan uppstå till följd av att Riksantikvariesämbetet (RAÄ) utövar tillsyn över den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten samtidigt som ämbetet är en betydande producent på marknaden. År 2005 uppgick RAÄ:s försäljning utanför statsförvaltningen till 45 miljoner kronor. Försäljningen avsåg till exempel arkeologiska uppdrag, konsultverksamhet och konservering.²⁵

Mot bakgrund av de konkurrensproblem som kan uppkomma då en offentlig aktör har dessa dubbla roller föreslog Uppdragsarkeologiutredningen att uppdragsverksamheten bör bolagiseras för att tydligt separera verksamheten från RAÄ:s myndighetsuppgifter.

Sammanblandning av roller

Även i andra sammanhang är det vanligt att klagomål riktas mot att den konkurrensutsatta näringsverksamheten bedrivs i kombination med myndighetsrollen. En sådan sammanblandning kan leda till intressekonflikter mellan de olika verksamhetsområdena. Konkurrensproblem och förtroendeförluster för myndigheten riskerar under sådana förutsättningar att uppstå pga. att konkurrerande företag som berörs av myndighetsutövningen, står i en beroendeställning till den offentliga aktören.

Intressekonflikter kan även uppstå vid offentliga upphandlingar då egenregienheten deltar i konkurrens med privata utförare. Under sådana förhållanden riskerar konkurrensen snedvridas pga. att egenregienheten gynnas genom förmånligare villkor eller avbrutna upphandlingar.²⁶

Ett annat konkurrensproblem som uppmärksammas på många upphandlingsmarknader är att tilldelningen av kontrakten sker utan föregående upphandling. Potentiella konkurrenter utesluts därmed helt från marknaden. Problemet har exempelvis uppmärksammas på avfallsmarkna-

den där kommuner köper tjänster av egna avfallsbolag utan att det föregås av ett upphandlingsförfarande. År 2007 inledde Konkurrensverket en granskning av avfallsmarknaden med hänsyn till upphandlingsfrågorna. Denna utredning pågår fortfarande.

Sammanblandningen mellan myndighetsrollen och näringsverksamheten kan även snedvrida konkurrensen genom att myndighetsrollen utgör en försäljningskanal som ger den offentliga verksamheten en viktig konkurrensfördel gentemot privata företag. Ett sådant exempel är Svensk Bilprovning AB som dels bedriver myndighetsutövning i form av kontroll och godkännande av

fordon från trafik- och säkerhetssynpunkt, dels driver verksamhet såsom bildiagnos och säkerhetskontroll i konkurrens med privata företag.

Efter klagomål från företag som mötte konkurrens av Bilprovningen, exempelvis vid utförandet av konditionstest av fordon, har Konkurrensverket föreslagit att Bilprovningens ensamrätt att utföra fordonsbesiktning upphör.²⁷ Frågan om bilprovningens monopol är för närvarande aktuell inom Näringsdepartementet. I en utredning beställd av Näringsdepartementet lämnade McKinsey & Company²⁸ förslag om hur Bilprovningens monopol kan avskaffas genom konkurrensutsättning.

Kritik har riktats mot Skogsvårdsorganisationens (SVO) konkurrensutsatta verksamhet, vars försäljning till köpare utanför statsförvaltningen uppgick till 149 miljoner kronor år 2005.²⁹ Försäljningen avsåg exempelvis utfärdandet av skogsbruksplaner, rotpoststämpling, skogsröjning och plantering. En orsak till förekommande kritik är att myndighetens tillsynsverksamhet innebär en

direkt försäljningskanal som ger betydande konkurrensfördelar på marknaden. Därtill har risken för konkurrenssnedvridande subventioner framförts från flera håll. I anledning av detta föreslår Skogsvårdsutredningen³⁰ att SVO:s uppdragsverksamhet skiljs från myndighetsuppgiften. Vidare framgår att SVO bör upphöra att bedriva rotpoststämpling på uppdrag av skogsägare.

4 Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem

4.5 Nuvarande lagstiftning löser inte problemen

Enligt Konkurrensverkets bedömning har offentliga aktörers närvaro på konkurrensmarknader kommit att få en större omfattning än vad statliga riktlinjer och kommunallagens intentioner uttrycker för. Det saknas tydliga gränser för vad det offentliga åtagandet ska omfatta. Exempelvis definieras inte begreppet "uppdragsverksamhet" i de statliga myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev.

Existerande regelverk, såsom kommunallagen och konkurrenslagen, och frivilliga lösningar har inte varit tillräckliga för att komma tillrätta med föreliggande problem. Av Konkurrensverkets utvärdering av Konkurrensrådets rekommendationer framgår att av totalt 28 rekommendationer under perioden 2002–2003 hade rådets yttranden följts i endast fem fall. I övriga fall var rådets rekommendationer utan effekt. Två av de tillfrågade företagen uppgav även att de slagits ut från marknaden som en följd av den verksamhet som Konkurrensrådet kritiserat.

Kommunallagen

Kommunallagen sätter ramen för den verksamhet som kommuner får bedriva. Det finns däremot inga detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som hör till den allmänna kompetensen, vilket bl.a. beror på att samhället utvecklas och marknader förändras över tiden. Det är därför oklart vilka verksamheter en kommun får bedriva och i vilken omfattning. Detta har bidragit till att kommunala aktörer i vissa fall bedriver näringsverksamhet som lika gärna skulle kunna bedrivas av privata företag.

Det har dock visat sig vara svårt för företag att i domstol få sin sak prövad i de fall kommuner agerar på konkurrensmarknader och snedvrider konkurrensen. För det första är det enligt kommunallagen endast beslut som kan överklagas. Det förekommer emellertid att verksamheter startas utan att det

föregås av ett officiellt beslut. Sådan verksamhet är överhuvudtaget inte möjlig att överklaga. Detsamma gäller både för beslut och för verksamhet som bedrivs av kommunala bolag.

För det andra är det endast medlemmar i kommunen, dvs. de som är folkbokförda eller äger fastighet i kommunen, som har rätt att överklaga ett kommunalt beslut. Det innebär att företag som hyr sina lokaler i kommunen eller företag i andra kommuner som drabbas av kommunens näringsverksamhet inte kan överklaga beslutet. För att ett kommunalt beslut ska kunna upphävas måste det dessutom överklagas senast tre veckor efter att beslutet fattades. Eftersom det kan vara svårt att förutse vilka effekter ett visst kommunalt beslut kan ha för verksamheten, är det endast ett fåtal beslut som rör kommunal näringsverksamhet som överklagas.

Svårigheterna att få till stånd en prövning av huruvida en verksamhet är förenlig med den kommunala kompetensen eller ej innebär att kommunallagen saknar mekanismer, kontrollfunktioner och sanktioner som lämpar sig för att komma till rätta med aktuella konkurrensfrågor.

Konkurrenslagen

Det har visat sig svårt att med stöd av konkurrenslagen komma till rätta med problem som uppkommer av offentlig näringsverksamhet. En vanlig anledning till detta är att den offentliga aktören inte haft en dominerande ställning i konkurrenslagens mening och att det varit svårt att visa att subventionen föranlett en sådan underprissättning som strider mot lagens bestämmelser. Erfarenheterna visar således att konkurrenslagen generellt sett inte varit ett effektivt medel för att komma till rätta med förhållanden där konkurrensutsatt verksamhet subventioneras med allmänna medel och där myndigheter håller låga priser.

”Om konkurrensen med privata företag inte sker på lika villkor riskerar det att tränga undan annan mer effektiv produktion.”

4.6 Förslag på lämpliga lösningar

Om konkurrensen med privata företag inte sker på lika villkor riskerar det att tränga undan annan mer effektiv produktion. Även osäkerhet om de offentliga aktörernas framtida beteenden och instabila spelregler påverkar företagens etableringsvilja negativt. Sammanblandning av myndighetsuppgifter med näringsverksamhet riskerar dessutom leda till att myndigheters kommersiella verksamhet inkräktar på förvaltningens effektivitet och att myndighetens förtroende bland allmänheten skadas.

I följande avsnitt redovisas några av Konkurrensverkets förslag till lösningar på föreliggande problem.

Förtydliga gränsen för det offentliga åtagandet

Som nämns i avsnitt 4.2 sätter kommunallagen ramarna för vilken typ av verksamhet en kommun får ägna sig åt. För statliga myndigheter utgörs dessa ramar av de förvaltningspolitiska styrdokumenten, bl.a. instruktioner och regleringsbrev, som anger mål och riktlinjer för den statliga verksamheten.³¹ Centrala budskap i dessa dokument är att statens uppgifter ska renodlas och att upp-

gifter som inte hör till statens kärnområden ska avvecklas eller överlåtas till någon annan. Trots detta visar en utredning av Statskontoret³² att det många gånger saknas motiv i styrningen av myndigheter till varför dessa bedriver näringsverksamhet på konkurrensmarknader.

År 2006 gav regeringen Förvaltningskommittén i uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation, bl.a. med avseende på myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Av utredningsdirektivet³³ framgår att reformarbetet i Sverige har avtagit och att omprövningen av det statliga åtagandet har minskat i omfattning under 2000-talet. Detta har kommit att innebära att myndigheter i hög grad bedriver verksamhet på konkurrensmarknader. I anledning av detta behövs tydligare gränser för vad som bör omfattas av det statliga åtagandet och vad som bör vara reserverat för det privata näringslivet. Utredaren ska därför lämna förslag om vilka övergripande principer som bör gälla vid organisering av statsförvaltningen. Utgångspunkten ska enligt direktivet vara att framtidens myndigheter ska fokusera på statens kärnuppgifter. Utredningens slutbetänkande ska presenteras i december 2008.

4 Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem

Av avsnitt 4.5 framgår att det med gällande lagstiftning kan vara svårt att få prövat i domstol när offentlig näringsverksamhet antas snedvrida konkurrensen. Mot bakgrund av ett förslag från Konkurrensrådet har Näringsdepartementet³⁴ utarbetat en promemoria med förslag om att införa en s.k. konfliktlösningsregel i konkurrenslagen med syfte att förhindra konkurrensnedvridande beteenden från offentliga aktörer. Förslaget innebär att offentlig verksamhet som hämmar konkurrensen ska kunna förbjudas av Marknadsdomstolen. Ett sådant förbud bör kunna förenas med vite. Av budgetpropositionen för 2008 framgår att regeringen under året avser att presentera ett förslag om en sådan regel.

Konkurrensverkets ståndpunkter

Existerande regelverk och frivilliga lösningar har inte varit tillräckliga för att lösa problemet med offentlig näringsverksamhet på konkurrensmarknader. En uppenbar brist i regelverket är svårigheten att få till stånd en prövning av lagligheten i en kommunal näringsverksamhet. Konkurrensverket anser därför att en statlig myndighet bör ges möjlighet att initiera en prövning av huruvida en kommunal verksamhet är förenlig med kommunallagens bestämmelser.

Ett fortsatt arbete behövs också för att förtydliga när det ska vara tillåtet för kommuner att bedriva näringsverksamhet. När det gäller verksamheten inom staten anser Konkurrensverket att frågan bör förtydligas i myndighets- och avgiftsförordningen.

Mot bakgrund av svårigheten att uppnå konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer är det angeläget att den offentliga sektorns verksamheter renodlas. Konkurrensverket anser därför att det bör införas ett förbud för myndigheter att i större omfattning bedriva affärsverksamhet och sälja produkter på konkurrensmarknader. Undantag från förbudet bör kunna medges av regeringen efter det att en konsekvensanalys har gjorts.³⁵

Inför förbud mot konkurrensnedvridande subventioner

Som framgår av redogörelsen i detta kapitel finns risk för att privata företag missgynnas på marknader där offentliga aktörer bedriver näringsverksamhet. En orsak till detta kan vara att verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer på olika sätt subventioneras med medel från anslagsfinansierad eller konkurrensskyddad verksamhet. Sådana subventioner är av ondo eftersom det riskerar att tränga undan produktion från effektivare företag. Erfarenheter visar att konkurrenslagstiftningen inte är ett ändamålsenligt verktyg för att lösa detta problem. Enligt EG-fördragets statsstödsregler är stöd³⁶ som under en treårsperiod överstiger 200 000 euro (ca 18 miljoner kronor) förbjudna om detta riskerar att snedvrida konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det är dock Konkurrensverkets mening att även stöd som uppgår till betydligt lägre belopp kan snedvrida konkurrensen på nationell nivå och hindra nya företag att komma in på lokala marknader. Det är därför angeläget att även sådan stödgivning undviks.

Av de nordiska länderna har Danmark kommit längst i arbetet med att avhjälpa denna typ av konkurrensproblem. År 2000 infördes en regel i den danska konkurrenslagen som kompletterar EG-fördragets statsstödsregler. Syftet med regeln är att minska förekomsten av subventioner även inom sådan offentlig näringsverksamhet som inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Regeln gör det möjligt för den danska konkurrensmyndigheten att besluta om att ett statligt stöd ska upphöra och återbetalas.

I Nederländerna har ett lagförslag utarbetats med syfte att förtydliga vilka regler som bör gälla för offentlig verksamhet på konkurrensmarknader. Förslaget innebär bl.a. förbud mot korssubventionering och vidareutnyttjande av information som inte erbjuds alla aktörer på lika villkor.

Förslaget innebär även att den konkurrensutsatta verksamheten måste separeras organisatoriskt från myndighetsuppgiften.³⁷

Konkurrensverkets ståndpunkter

Det saknas för närvarande regler i Sverige som på ett effektivt sätt kan bidra till att åtgärda problem med offentliga subventioner på konkurrensmarknader. Konkurrensverket har därför föreslagit att Sverige, på samma sätt som i Danmark och Nederländerna, bör införa en nationellt utformad reglering av offentliga subventioner. Detta föranledde riksdagen att anmoda regeringen att återkomma till riksdagen i anledning av Konkurrensverkets förslag.³⁸

Särredovisa offentlig näringsverksamhet

Erfarenheter från Danmark visar att en lag som reglerar förekomsten av offentliga subventioner i vissa fall inte är tillräcklig för att komma tillrätta med förekommande konkurrensproblem. En begränsning vid tillämpningen av den danska lagen är att det kan vara svårt att utreda eventuella överträdelser av förbudet om verksamheterna inte är redovisningsmässigt åtskilda.

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (den s.k. transparenslagen) är ett viktigt komplement till EG-fördragets statsstödsregler. Denna lag ställer krav på myndigheter och offentliga företag att särskilja verksamheten i olika delar och att eventuella överföringar av medel mellan dessa delar ska redovisas. Syftet med sådan redovisning är framför allt att tydliggöra om företagsverksamheten på olika sätt erhåller stöd från offentliga medel eller om det förekommer s.k. korssubventionering.

Med hjälp av transparenslagen kan upptäckten av subventioner och stöd som snedvrider konkurrensen underlättas. Det är dock enbart företag

som omsätter mer än 40 miljoner euro (omkring 360 miljoner kronor) per år som omfattas av transparenslagens krav om separat redovisning. Transparenslagen är, liksom statsstödsreglerna, således inte anpassad för att upptäcka mindre stöd som kan bidra till att snedvrider konkurrensen på nationella eller lokala marknader.

Konkurrensverkets ståndpunkter

För att minska risken för konkurrenssnedvridningar eller att förvaltningens förtroende bland allmänheten skadas, har Konkurrensverket tidigare anfört att det bör införas en regel i exempelvis myndighetsförordningen (2007:515) och kommunallagen som ställer krav på tydlig organisatorisk och redovisningsmässig åtskillnad mellan kommersiell verksamhet (utföraruppgifter) och övriga myndighetsuppgifter.

I detta avseende skulle transparenslagen kunna utgöra ett betydelsefullt verktyg. Lagens höga tröskelvärde innebär dock att många av de aktörer som bidrar till aktuella problem inte berörs av lagens krav på bl.a. särredovisning. För att lättare upptäcka konkurrenssnedvridande subventioner inom offentlig sektor bör nämnda tröskelvärde sänkas. En förutsättning för en sådan sänkning är att det införs en nationell reglering av konkurrenssnedvridande stöd, så att de stöd som upptäcks också kan åtgärdas.

4 Offentlig näringsverksamhet skapar konkurrensproblem

¹ Om inget annat anges hänvisas i detta kapitel till Konkurrensverkets rapport (2004:4) Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat.

² SOU 2000:117.

³ Se vidare prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, SOU 1997:38 samt regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratis tjänst.

⁴ Ekonomistyrningsverket (2007).

⁵ Ekonomistyrningsverket (2007).

⁶ Offentligrättslig verksamhet omfattar olika slag av myndighetsutövning, exempelvis besiktningar, auktorisationer och kvalitetskontroller. Som regel har myndigheten ensamrätt att bedriva denna verksamhet.

⁷ Det finns för närvarande fyra statliga affärsverk – Svenska Kraftnät, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Statens järnvägar (som ansvarar för den verksamhet och egendom som inte överfördes till aktiebolaget när SJ bolagiserades vid årsskiftet 2000/01).

⁸ Ekonomistyrningsverket (2007).

⁹ Statskontoret (2008).

¹⁰ Ett problem med Statskontorets kartläggning är att uppgifterna grundas på myndigheternas egna bedömningar av vad som utgör konkurrensutsatt verksamhet.

¹¹ SCB (2008).

¹² Konkurrensverket (2004b).

¹³ Svenskt Näringsliv (2006).

¹⁴ Statskontoret (2000) och (2005).

¹⁵ SOU 2000:117.

¹⁶ Naturvårdsverket (2004).

¹⁷ SOU 2007:72.

¹⁸ Svenskt Näringsliv (2006).

¹⁹ SOU 2003:111.

²⁰ Prop. 2007/08:134, Det nya statliga lantmäteriet.

²¹ SOU 2000:117.

²² SOU 2004:15.

²³ Konkurrensverkets yttrande (dnr 43/2008) Betänkandet Avgifter (SOU 2007:96).

²⁴ SOU 2005:80.

²⁵ Svenskt Näringsliv (2006).

²⁶ SOU 2000:117.

²⁷ Konkurrensverket (2002).

²⁸ McKinsey & Company (2007).

²⁹ Svenskt Näringsliv (2006).

³⁰ SOU 2005:39.

³¹ Se SOU 1997:38 och prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

³² Statskontoret (2000).

³³ Dir. 2006:123, Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.

³⁴ Ds 2001:17.

³⁵ Yttrande (dnr 487/2005) Delbetänkandet Skog till nytta för alla? (SOU 2005:39) – Utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen.

³⁶ Begreppet stöd definieras inte i EG-föredraget. Domstolen har dock fastslagit att begreppet är vidare än subventioner och därför även innefattar ingripanden som reducerar ett företags normala kostnader för verksamheten. (Mål 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen v ECSC High Authority in Limburg*, [1961] ECR1).

³⁷ OECD (2004b).

³⁸ Näringsutskottets betänkande (2004/05:NU16).

5 Sammanfattande slutsatser och förslag



5 Sammanfattande slutsatser och förslag

5 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

Globaliseringen har bidragit till att marknader har kunnat öppnas för internationell konkurrens, vilket inneburit att konkurrenstrycket på många marknader har stärkts. Eftersom konkurrens stimulerar till ökad effektivitet och utveckling, skapas förutsättningar för ökad välfärd.

För att den svenska ekonomin ska kunna skörda frukterna av de möjligheter som globaliseringen innebär och kunna anpassas till nya förutsättningar krävs att statsmakterna och myndigheter agerar på ett sätt som skapar förutsättningar för väl fungerande konkurrens på såväl nationella som lokala marknader. Under sådana förutsättningar kan svenska företag bli starka och konkurrenskraftiga gentemot internationella konkurrenter. En effektiv anpassnings- och omstruktureringsprocess leder också till ökad välfärd och konsumentnytta.

I denna rapport framgår att ineffektiva regleringar och svaga institutioner samt offentlig näringsverksamhet på konkurrensmarknader riskerar leda till att effektiva företag slås ut från

marknader eller att etablering och utveckling av nya företag motverkas. Instabila spelregler och osäkerhet om rättstillämpningen riskerar dessutom att leda till att företagens intresse att utveckla nya produkter och att investera på marknader begränsas. Förutsättningarna för konkurrens och tillväxt minskar därmed.

I detta kapitel lämnas förslag på övergripande åtgärder som bör vidtas för att den svenska ekonomin ska stå rustad för och kunna dra fördelar av den pågående globaliseringen. Dessa förslag behöver utvecklas och omsättas i konkreta åtgärder som kan utgöra en del av en sammanhängande svensk konkurrensolitik.

5.1 Effektivisera institutioner och regelverk

Flera av de regelreformerade marknaderna har haft karaktären av naturliga monopol. När sådana marknader öppnas för konkurrens är det vanligt att den tidigare monopolisten bevarar sin dominerande ställning efter marknadsöppnandet. En orsak till detta kan vara att den f.d. monopolisten bevarar kontrollen över nödvändig infrastruktur.

För att motverka att den dominerande aktören försöker utnyttja sin marknadsmakt för att tillskansa sig konkurrensfördelar, är det viktigt att det finns regler som stävjar sådant beteende. En förutsättning för att dessa regler ska fungera effektivt är att det finns effektiva tillsynsmyndigheter och starka institutioner som följer upp och kontrollerar att regelverken efterlevs och att det

råder fungerande konkurrens. Om detta arbete inte sker ändamålsenligt riskerar förtroendet för marknadens institutioner att försvagas, vilket i sin tur riskerar leda till att intresset för nyinträde och investeringar minskar.

I anledning av detta anser Konkurrensverket att tillsynsmyndigheterna bör förses med effektiva sanktionsmöjligheter och att rättstillämpningen bör effektiviseras. Detta skulle bidra till att tillsynsmyndigheterna blir kraftfulla och att besluten får en ökad preventiv effekt. Vidare är det viktigt att domstolarna har tillräcklig kompetens. Marknadsrelaterade mål bör därför samlas under en domstol.

5.2 Effektivisera offentlig sektor med privata inslag

De regelreformer som påbörjades under 1990-talet innebar att ett flertal marknader öppnades för konkurrens. Stora delar av den offentliga sektorn, särskilt kommunala verksamheter såsom vård, och omsorg, bedrivs dock fortfarande i offentlig regi. På dessa marknader råder ett s.k. finansiellt monopol. Det största hindret för privata företag att etablera sig på dessa marknader är att kommuner och landsting väljer att inte öppna dessa för alternativa utförare.

Eftersom inkomstelasticiteten för många välfärdstjänster är hög, kan efterfrågan på dessa tjänster väntas öka i takt med att vi blir allt rikare. Det är därför rimligt att anta att exempelvis vård- och omsorgssektorn utgör en potentiell tillväxt-

bransch. Möjligheterna för kommunala utförare att expandera begränsas emellertid av kommunallagens bestämmelser.

För att kunna ta tillvara den tillväxtpotential som finns inom dessa branscher är det nödvändigt att marknader för offentligt finansierade tjänster öppnas för konkurrens. Bättre möjligheter för privata aktörer att träda in på marknader för offentligt finansierade tjänster kan dessutom skapa förutsättningar för ökad svensk export. Kommuner och landsting bör därför undersöka möjligheterna att tillämpa olika konkurrenslösningar, såsom entreprenadupphandling och valfrihetssystem, inom dessa områden.

5 Sammanfattande slutsatser och förslag

” Det bör i princip vara förbjudet för offentliga aktörer att bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader.”

5.3 Begränsa offentlig näringsverksamhet

Genomgången i denna rapport visar att offentliga aktörer i betydande omfattning bedriver uppdrags- eller näringsverksamhet i konkurrens med privata aktörer. Svårigheterna att uppnå konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer innebär en risk för att det offentliga närvaro på marknader tränger undan eller omöjliggör etablering av privata effektivare företag. Samhällets resurser kommer därmed inte att utnyttjas så effektivt som möjligt.

För att komma till rätta med dessa problem anser Konkurrensverket att det bör förtydligas när det ska vara tillåtet för offentliga aktörer att bedriva näringsverksamhet. Det bör i princip vara förbjudet för offentliga aktörer att bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Undantag från förbudet bör dock kunna medges

av regeringen efter det att en konsekvensanalys har gjorts.

Erfarenheter visar att existerande regelverk och frivilliga lösningar inte varit tillräckliga för att komma tillrätta med de problem som uppstår när kommuner som bedriver näringsverksamhet utanför den kommunala kompetensen. Eftersom möjligheterna att få kommunala beslut prövade är begränsade har det visat sig svårt för företag att få upprättelse mot kommuner som i detta avseende överskrider sina befogenheter.

Konkurrensverket anser därför att möjligheterna att pröva om en verksamhet är förenlig med kommunallagen bör förbättras. Dessutom bör effektiva sanktionsmöjligheter mot kommuner som bedriver otillåten näringsverksamhet införas.

5.4 Främja internationell konkurrens i Sverige

Erfarenheter visar att företagskoncentrationen på många regelreformerade marknader tenderar att vara hög, i varje fall initialt, och att konkurrenstrycket är begränsat. Globaliseringen och internationaliseringen har bidragit till att många marknader börjat utsättas för allt högre konkurrens inte minst från stora internationella företag. För att skapa förutsättningar för internationell konkurrens på de regelreformerade marknaderna är det många gånger nödvändigt att de nationella regelverken anpassas och harmoniseras. I EU pågår sådant harmoniseringsarbete inom exempelvis järnvägsmarknaden och marknaden för elektronisk kommunikation.

Av Lissabonfördraget framgår att unionen ska verka för en hög konkurrenskraft. Begreppet konkurrenskraft definieras dock aldrig i fördraget. Någon enhetlig definition av begreppet finns inte heller i den ekonomisk politiska diskussionen. Det uttryckta målet att skapa hög konkurrenskraft skulle därför kunna ge stöd för att tillämpa en mer restriktiv internationell handelspolitik där

frihandeln med tredje land begränsas och alltmer protektionistiska åtgärder vidtas inom EU.

Som framgår av denna rapport är konkurrens ett nödvändigt medel för att kunna uppnå långsiktigt hållbar konkurrenskraft. För att Sverige ska kunna ta tillvara de möjligheter som globaliseringen skapar och bevara sin status som välfärdsstat är det inte tillräckligt att enbart harmonisera marknader inom den Europeiska unionen. Globaliseringen sträcker sig längre än EU:s gränser och möjligheterna till internationell konkurrens bör ses även bortom denna horisont. Den svenska regeringen bör därför, inom ramen för EU-samarbetet, verka för att främja en effektiv konkurrens på den inre marknaden och på marknader utanför EU. Mot bakgrund av fördragets nya målformulering bör regeringen, såväl nationellt som på EU-nivå, verka för att innebörden av begreppet konkurrenskraft förtydligas. I detta sammanhang bör även sambandet mellan konkurrens och konkurrenskraft tydliggöras.

5 Sammanfattande slutsatser och förslag



6 Litteraturförteckning

6 Litteraturförteckning

6 Litteraturförteckning

- Braunerhjelm, P., Ganslandt, M., Nyberg, S., Stennek, J., & Wahl, N. (2002). *Gränslös konkurrens. Sverige i ett integrerat Europa*. SNS Förlag.
- Ds 2001:17. *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*.
- Ds 2002:21. *Lärobok för regelnsisar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*.
- Ekonomistyrningsverket. (2006). *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? – om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet*. ESV rapport 2006:15.
- Ekonomistyrningsverket. (2007). *Avgifter 2006*. 2007:21.
- Gustavsson, P., & Kokko, A. (2004). *Regional integration och regionala handelsavtal*. Svenska institutet för europapolitiska studier.
- ITPS. (2007). *Sjukvårdssektorns tillväxtpotentialer. En studie av erfarenheterna från Kanada och USA*. A2007:012.
- Konkurrensverket. (2002). *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?* Konkurrensverkets rapportserie 2002:2.
- Konkurrensverket. (2004a). *Monopolmarknader i förändring*. Konkurrensverkets rapportserie 2004:3.
- Konkurrensverket. (2004b). *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*. Konkurrensverkets rapportserie 2004:4.
- Konkurrensverket. (2005). *Konkurrensen i Sverige 2005*. Konkurrensverkets rapportserie 2005:1.
- Konkurrensverket. (2006). *Konkurrensen i Sverige 2006*. Konkurrensverkets rapportserie 2006:4.
- Konkurrensverket. (2007a). *Länsrätternas domar om offentlig upphandling*. Granskningsrapport 2007:2.
- Konkurrensverket. (2007b). *Betydelsen av entreprenörskap och FoU för Sveriges välfärd och tillväxt – drivkrafter och institutioner*. Konkurrensverkets Uppdragsforskningsrapport 2007:2.
- Konkurrensverket. (2008). *Konkurrensen i Sverige 2007*. Konkurrensverkets rapportserie 2007:4.
- Lufftstyrelsen. (2006). *Flygtrafikfjänt – bara i statens regi? – Konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än LFFV att utföra flygtrafikfjänter vid icke-statliga flygplaster på annan grund än genom uppdrag från LFFV*. 2006:4.
- McKinsey & Company. (2006). *Sweden's Economic Performance – Recent Development, Current Priorities*.
- McKinsey & Company. (2007). *Översyn av fordonsbesiktningens marknad i Sverige*. Redovisning av uppdrag N2007/8048/TR.
- Naturvårdsverket. (2004). *Marknaden för avfallshantering*. Rapport 5408.
- Nutek och Almega. (2007). *Vård och omsorg – en framtidsbransch*.
- OECD, Paris. (2004a). *Product Market Competition and Economic Performance in Sweden*. Working Papers No. 388, Economics Department.
- OECD, Paris. (2004b). *Roundtable on Regulating Market Activities by Public Sector*. Note by the Netherlands.
- OECD, Paris. (2005). *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*. Working Papers NO. 419, Economics Department.
- OECD, Paris. (2006a). *An Empirical Investigation of Political Economy Factors Behind Structural Reforms in OECD Countries*. Economic Studies No. 42, 2006/1.
- OECD. (2006b). *Working Party on Regulatory Management and Reform. Government Capacity to Assure High Quality in Sweden*.
- OECD, Paris. (2007). *How Regulatory Reforms in Sweden Have Boosted Productivity*. Working Paper No. 577, Economics Department.
- SCB. (2007). *Offentlig ekonomi*.
- SCB. (2008). *Offentlig ekonomi 2008*.
- SOU 1997:38. *Myndighet eller marknad – statsförvaltningens olika verksamhetsformer*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 2000:117. *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*. Betänkande från Konkurrensrådet.
- SOU 2003:111. *Lantmäteriet nya vägar för ökad samhällsnytta*. Betänkande från Lantmäterietutredningen.
- SOU 2005:4. *Liberalisering, regler och marknader*. Betänkande av Regelutredningen.
- SOU 2004:15. *Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn*. Betänkande av Tolkförmedlingsutredningen.
- SOU 2005:39. *Skog till nytta för alla?* Delbetänkande från Skogsutredningen.
- SOU 2005:80. *Uppdragsarkeologi i tiden*. Betänkande av Uppdragsarkeologiutredningen.
- SOU 2006:28. *Nya Upphandlingsregler 2*. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004.
- SOU 2006:99. *En ny konkurrenslag*. Betänkande av utredningen om en översyn av konkurrenslagen.
- SOU 2007:72. *Kommunal kompetens i utveckling*. Betänkande av Kommunala kompetensutredningen.
- SOU 2008:4. (2008). *Omreglering av apoteksmarknaden*. Huvudbetänkande av Apoteksmarknadsutredningen.
- SOU 2008:15. *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*. Betänkandet av Frittvalutredningen.
- SOU 2008:37. *Vårdval i Sverige*. Delbetänkande av Utredningen om patientens rätt.
- Statskontoret. (2000). *Staten som kommersiell aktör. Omfattning och konkurrenseffekter*. 2000:16.
- Statskontoret. (2004). *Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat*. 2004:28.
- Statskontoret. (2005). *Konkurrens i gränlandet mellan det offentliga och privata*. 2005:19.
- Statskontoret. (2008). *Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*. 2008:1.
- Svenskt Näringsliv. (2006). *Osund statlig konkurrens slår ut privat företagsamhet*.

Idenna rapport redogörs för betydelsen av statens och kommunernas
agerande för att skapa förutsättningar för väl fungerande marknader.
Fokus ligger på två områden där det är särskilt viktigt att det offentliga fin-
ner sina roller. Det ena området handlar om regelreformerade marknader
där statsmakterna och myndigheter bestämmer spelregler och ansvarar för
kontroll och tillsyn. Det andra området handlar om när det offentliga agerar
som producent på konkurrensutsatta marknader.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2008:2



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se