



Konkurrensen i Sverige 2013

Delrapport

Rapport 2013:3



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Konkurrensen i Sverige 2013

– Delrapport

Konkurrensverkets rapportserie 2013:3

Konkurrensverket maj 2013

Utredare: Lena Fredriksson

ISSN-nr 1401-8438

Konkurrensverket, 2013

Foto: Istockphoto

Förord

Konkurrensverket har i sitt regleringsbrev för 2013 fått i uppdrag att presentera en rapport som ger en aktuell överblick av konkurrensen i Sverige samt lämna förslag till konkurrensfrämjande åtgärder. Inom ramen för uppdraget ska Konkurrensverket, med utgångspunkt i Statskontorets rapport *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (2012:10), analysera behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar.

I denna delrapport avrapporteras den del av uppdraget som rör Statskontorets kartläggning.

Stockholm 30 maj 2013

Kristina Geiger
Stf Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	10
1 Inledning	15
2 Statskontorets kartläggning	16
3 Konkurrensverkets bedömning	17
3.1 Utvärderingsläget – en översikt	17
3.2 Apoteksmarknaden	21
3.3 Elmarknaden	24
3.4 Fordonsbesiktningmarknaden	25
3.5 Förskolemarknaden	27
3.6 Marknaden för inrikesflyg	31
3.7 Persontrafik på järnväg och kollektivtrafiken	32
3.8 Postmarknaden	34
3.9 Primärvårdsmarknaden enligt LOV	35
3.10 Skolmarknaden	39
3.11 Taximarknaden	41
3.12 Telemarknaden	43
4 Att utvärdera om- och avregleringar	45
4.1 Vad ska utvärderas?	45
4.2 Hur ska det utvärderas?	45
4.3 Vad är ett tänkbart kontrafaktiskt scenario?	46
4.4 Förbered för utvärdering och uppföljning i ett tidigt skede	46
5 Policyrekommendationer	48
Referenser	49

Sammanfattning

Konkurrensverkets uppdrag

Konkurrensverket har i sitt regleringsbrev för 2013 fått följande uppdrag:

”Konkurrensverket ska presentera en rapport som ger en aktuell överblick av konkurrensen i Sverige samt lämna förslag till konkurrensfrämjande åtgärder. I rapporten ska verket fokusera på områden med etableringshinder eller där det på annat sätt råder bristfällig konkurrens. Statskontoret presenterade 2012 rapporten *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (2012:10). Konkurrensverket ska inom ramen för uppdraget, med utgångspunkt i Statskontorets kartläggning, analysera behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar.”

I denna delrapport avrapporteras den del av uppdraget som rör Statskontorets kartläggning.

Statskontorets kartläggning

I rapporten *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (2012:10) kartlägger Statskontoret utvärderingsläget för totalt tolv omreglerade marknader: apotek, el, fordonsbesiktning, förskola, inrikesflyg, persontrafik på järnväg och kollektivtrafik, post, primärvård enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), friskolereformen, taxi och avslutningsvis tele/elektronisk kommunikation.

Konkurrensverkets bedömning

I denna rapport redogörs för Konkurrensverkets bedömning av behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar marknad för marknad och i den ordning de behandlas i

Statskontorets rapport. I korthet bedöms utvärderingsläget som gott vad gäller omregleringarna av marknaderna för apotek, el, inrikesflyg, tele/elektronisk kommunikation och taxi. Effekterna av införandet av obligatorisk skyltning av priser för taxiföretagen är dock ett område där det kan finnas potential för utvärdering. Ett sådant utvärderingsuppdrag skulle kunna genomföras av Trafikanalys.

Utvärdering av marknaderna för kollektivtrafik och persontrafik på järnväg pågår. I egenskap av tillsynsmyndighet har Post- och telestyrelsen (PTS) ett kontinuerligt uppdrag att följa upp och utvärdera marknaderna för post och elektronisk kommunikation. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV. I det uppdraget ingår uppföljning och analys av valfrihetssystem ur ett konkurrens-perspektiv. Konkurrensverket gör bedömningen att det inte finns något behov av att initiera ytterligare utvärderingar inom dessa områden i nuläget.

Vad gäller avregleringen av fordonsbesiktningen, är reformen ännu inte fullt implementerad och även så pass ny att marknaden inte stabiliserats. I nuläget är det därför för tidigt att utvärdera effekterna av omregleringen av marknaden för fordonsbesiktning. Goda förutsättningar för framtida utvärderingar inom området finns dock i och med att Transportstyrelsen redan innan reformen trädde i kraft tog fram ett underlag för nulägesanalys av marknaden.

Friskolereformen har utvärderats extensivt. Utvärderingarna ger dock inga entydiga svar då det inte är självklart hur målen med reformen ska definieras och operationaliseras. Därutöver saknas en samsyn om hur nyckelvariabler ska mätas. Framför allt är bristen på konsensus kring hur kvalitet ska mätas en försvärande omständighet. Skillnader i val av metod och mätvariabler medför således att olika utvärderingar kan ge olika resultat.

Omregleringen av förskolemarknaden har inte utvärderats. I likhet med utvärdering av friskolereformen, är bristen på samsyn kring kvalitetsmått en försvårande omständighet. Därutöver har möjligheten till utvärdering begränsats av att relevanta data om förskolan saknats.

Att utvärdera om- och avregleringar

Att utvärdera om- och avregleringar är ingen enkel uppgift. Det finns ingen universalmodell för att utvärdera regelreformer av det här slaget utan varje utvärdering måste anpassas till de omständigheter som gäller i det specifika fallet. Några centrala aspekter att ha i åtanke vid utvärdering av regelförändringar kan emellertid sammanfattas enligt följande:

- *Vad ska utvärderas?*

En målutvärdering kräver tydligt definierade mål.

- *Hur ska det utvärderas?*

Val av metod och indikatorer för måluppfyllelse är avgörande för en studies tillförlitlighet. Många utvärderingar försvåras av att vissa mål är svåra att mäta i praktiken. I värsta fall kan utvärderingar inte genomföras på grund av att relevanta data inte finns tillgängliga.

- *Vad är ett tänkbart kontrafaktiskt scenario?*

Gemensamt för samtliga analyser av effekterna av omregleringar, är svårigheten att identifiera ett kontrafaktiskt scenario, det vill säga den utveckling som hade skett om omregleringen inte ägt rum, och därmed särskilja de effekter som är resultat av en omreglering från andra händelser på marknaden.

- *Förbered för utvärdering och uppföljning i ett tidigt skede*

Trots att det i de allra flesta fall är komplicerat att utvärdera effekterna av en omreglering, betyder det inte att man ska avstå från att följa upp utvecklingen på marknaden. Genom att inventera såväl möjligheter till som begränsningar av utvärdering och uppföljning redan innan en reform träder i kraft kan åtgärder vidtas för att stärka förutsättningarna för framtida utvärderingar, till exempel genom att säkra tillgången till relevanta data över tid. En god nulägesanalys av en marknad innan en reform implementerats underlättar också för kommande uppföljningar.

Policyrekommendationer

Konkurrensverket har med utgångspunkt i Statskontorets kartläggning i denna rapport analyserat behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar. Mot denna bakgrund rekommenderar Konkurrensverket att:

- en analytisk verktygslåda som bygger på forskning och beprövad metod tas fram i syfte att möjliggöra en objektiv målutvärdering av skolpolitiska reformer inom skolan och förskolan. Den metodologiska utmaningen att identifiera objektiva och operationaliserbara kvalitetsmått kan behövas särskild vikt. Uppdraget bör genomföras av en myndighet med god kännedom om utbildningsväsendet, företrädesvis Skolverket, eller ges i uppdrag till en särskild utredare med relevant kompetens. Ett sådant uppdrag bör också inventera förutsättningarna för utvärdering med avseende på exempelvis tillgången till relevanta data över tid, och lämna förslag till hur förutsättningarna för framtida utvärderingar kan förbättras.

- ett utvärderingsperspektiv ska finnas med i förarbetena till varje reform där de politiska beslutsfattarna önskar följa upp och utvärdera reformens effekter och måluppfyllelse. En god nulägesanalys av den berörda marknaden innan reformen träder i kraft skapar förutsättningar för jämförande analyser över tid. Därutöver möjliggör en inventering av förutsättningarna för uppföljning och utvärdering innan en reform implementeras att nödvändiga åtgärder kan vidtas för att säkerställa att målen med en viss reform verkligen kan utvärderas. Exempelvis kan åtgärder vidtas för att säkra tillgången till relevanta data över tid.

Summary

The Swedish Competition Authority's assignment

In its 2013 appropriation letter, the Swedish Competition Authority was assigned with the task to present a report that provides an overview of competition in Sweden, and suggest measures to promote competition. The report is to focus on areas with barriers to entry or where competition is lacking due to other reasons. The Swedish Agency for Public Management's mapping of re-regulation and deregulation (Statskontoret 2012:10) should serve as a point of departure for the Authority's analysis of the need for further evaluation.

In their report, the Agency assesses how well twelve re-regulated markets have been evaluated following the policy reforms in the markets for pharmacies, electricity, vehicle inspection, pre- and independent schooling, domestic air travel, rail passenger services and public transport, postal services, primary care in accordance with the Act on System of Choice in the Public Sector (2008:962 – LOV), taxi and tele/electronic communications.

The Swedish Competition Authority's assessment

In this report, the Competition Authority presents its assessment of the need for further evaluations of the markets included in the Agency for Public Management's report. The overall assessment is that the reforms of the markets for pharmacies, electricity, domestic air travel, telecommunications and taxi have been well evaluated. However, the effect of mandatory displaying of taxi fares is an area which could be evaluated further.

At present, evaluations of the markets for public transport and passenger rail services are underway. As the supervisory body, the National Post and Telecom Agency (PTS), has an ongoing task to monitor and evaluate the markets for postal services and electronic communications. The Competition Authority is the supervisory body for LOV. This task includes the monitoring and analysis of systems of choice from a competition perspective. Against this background, the Competition Authority holds the opinion that there is no need to initiate further evaluations in these areas at present.

As for the re-regulation of the vehicle inspection market, the reform has not yet been fully implemented and is also so recent that the market has not stabilised. Hence, it is still too early to evaluate the impact of re-regulation of the market. However, the prospects for future evaluations in the field are good, since The Swedish Transport Agency did investigate the conditions for market analysis already prior to the implementation of the reform started.

The independent school reform has been evaluated extensively. Yet, the evaluations provide no uniform results since it is not obvious how the objectives of the reform should be defined and operationalized. Differences in the choices of evaluation methods and indicator variables thus lead to different evaluations yielding different outcomes. The lack of consensus on how to measure certain key variables is an issue, especially with regard to how quality should be measured.

The re-regulation of the preschool market has not been evaluated. As for the evaluation of the independent school reform, the lack of consensus on quality measures is an aggravating circumstance. In addition, lack of relevant data considerably limits the scope for evaluating the preschool reform.

Evaluating regulatory reforms

Evaluating regulatory reforms is no simple task. There is no one-size-fits-all model, why every evaluation must be tailored to the circumstances of the specific case. It has not been part of the Competition Authority's assignment to develop any guidelines for evaluation analysis. However, in the light of the Agency for Public Management's overview and the Competition Authority's prior knowledge of the field, some key issues to keep in mind when conducting evaluations of this kind are summarised below. The summary should not be regarded as exhaustive.

- *What should be evaluated?*

The evaluation of the effectiveness of a reform requires clearly defined objectives.

- *How should it be evaluated?*

The choice of method and the selection of indicators to assess how well a reform has met the intended policy objectives are fundamental for the reliability of the study outcome. Many evaluations are rendered complicated by the fact that some objectives are difficult to assess in practice. In the extreme case, evaluations cannot be carried out because the required data are not available.

- *What is a plausible counterfactual scenario?*

A common feature of all effectiveness studies of policy reforms is the difficulty to identify a hypothetical counterfactual scenario, that is, the development that would have occurred had the re-regulation not taken place, and to isolate the effects that result from a specific policy reform from other market events.

- *Prepare for evaluation and follow-up studies at an early stage*

Even though evaluating the effects of re-regulation may be a complicated task, this does not mean that one should refrain from following-up on the developments in the market. By assessing both the possibilities for and limitations of evaluation and follow-up studies already before a reform enters into force, measures can be taken to facilitate future evaluations, for example by ensuring the availability of relevant data over time. In addition, a sound analysis of the prevailing market conditions before a reform is implemented facilitates ex-post follow-up studies.

Policy recommendations

Based on the contents of this report, the Competition Authority recommends that:

- An analytical toolbox based on research and proven methods is developed in order to allow an objective evaluation of educational policy reforms in schools and preschools. The methodological challenge to identify objective and operational quality indicators may need to be given special attention. The task should be assigned to a public agency with profound knowledge of the educational system, preferably The Swedish National Agency for Education, or be entrusted to a special investigator holding the relevant skills. Such a mission should also consider the possibilities for and limitations to evaluation regarding, for example, the availability of relevant data over time, and suggest how the conditions for future evaluations can be improved.

- An evaluation perspective should be included already at the preparatory stages of each policy reform where the policy makers wish to monitor and evaluate its impact and effectiveness. A sound analysis of the current state of the market prior to reform forms the basis for comparative analysis over time. In addition, a thorough review of the requirements for monitoring and evaluation before a reform enters into force makes it possible for the necessary measures to be taken to ensure that the objectives of a particular reform can actually be evaluated.

1 Inledning

Konkurrensverket har i sitt regleringsbrev för 2013 fått följande uppdrag:

”Konkurrensverket ska presentera en rapport som ger en aktuell överblick av konkurrensen i Sverige samt lämna förslag till konkurrensfrämjande åtgärder. I rapporten ska verket fokusera på områden med etableringshinder eller där det på annat sätt råder bristfällig konkurrens. Statskontoret presenterade 2012 rapporten *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (2012:10). Konkurrensverket ska inom ramen för uppdraget, med utgångspunkt i Statskontorets kartläggning, analysera behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar.”

I denna delrapport avrapporteras den del av uppdraget som rör Statskontorets kartläggning.

2 Statskontorets kartläggning

I rapporten *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (2012:10) kartlägger Statskontoret utvärderingsläget för totalt tolv omreglerade marknader: apotek, el, fordonsbesiktning, förskola, inrikesflyg, persontrafik på järnväg och kollektivtrafik, post, primärvård enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), friskolereformen, taxi och avslutningsvis tele/elektronisk kommunikation. Statskontorets uppdrag stannar vid utvärderingsläget. Utvärderingarnas resultat sammanfattas inte och inga slutsatser dras om de olika omregleringarna i sig.

Statskontorets uppdrag avgränsades till regelreformer som inneburit att statsmakterna öppnat upp en marknad där det tidigare rått offentligt monopol för konkurrens. Kartläggningen begränsades därutöver till vardagsnära marknader där konkurrensutsättningen berör många människor. Kartläggningen omfattade utvärderingar som genomförts eller beslutats av regering eller riksdag samt mer övergripande utvärderingar som på eget initiativ gjorts av myndigheter eller organisationer som inte agerat på uppdrag av regering och riksdag.

3 Konkurrensverkets bedömning

Statskontorets uppdrag om om- och avreglerade marknader begränsades till en kartläggning av utvärderingsläget inom respektive område. I rapporten (Statskontoret 2012:10) görs, helt i enlighet med Statskontorets uppdrag, inte någon sammanfattning eller analys av de slutsatser som dragits i de utvärderingar och uppföljningar som tas upp. Det är mot denna bakgrund Konkurrensverket gjort sin bedömning av utvärderingsläget för de tolv marknader som ingår i Statskontorets kartläggning.

Kapitlet inleds med en sammanfattande översikt av utvärderingsläget för de olika marknaderna. Därefter redogörs för Konkurrensverkets bedömning marknad för marknad, i den ordning de behandlas i Statskontorets rapport. Konkurrensverkets policyrekommendationer presenteras separat i kapitel 5.

3.1 Utvärderingsläget – en översikt

I Tabell 3.1 nedan presenteras en översikt av utvärderingsläget för de olika marknader som kartlagts. I korthet bedöms utvärderingsläget som gott vad gäller omregleringarna av marknaderna för apotek, el, inrikesflyg, tele/elektronisk kommunikation och taxi. Effekterna av införandet av obligatorisk skyltning av priser för taxiföretagen är dock ett område där det kan finnas potential för utvärdering. Ett sådant utvärderingsuppdrag skulle kunna ges till Trafikanalys.

Utvärdering av marknaderna för kollektivtrafik och persontrafik på järnväg pågår. I egenskap av tillsynsmyndighet har Post- och telestyrelsen (PTS) ett kontinuerligt uppdrag att följa upp och utvärdera marknaderna för post och elektronisk kommunikation. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV. I det uppdraget ingår uppföljning och analys av valfrihetssystem ur ett konkurrens-

perspektiv. Konkurrensverket gör bedömningen att det inte finns något behov av att initiera ytterligare utvärderingar inom dessa områden i nuläget.

Vad gäller avregleringen av fordonsbesiktningen, är reformen ännu inte fullt implementerad och även så pass ny att marknaden inte stabiliserats. I nuläget är det därför för tidigt att utvärdera effekterna av omregleringen av marknaden för fordonsbesiktning. Goda förutsättningar för framtida utvärderingar inom området finns i och med att Transportstyrelsen redan innan reformen trädde i kraft tog fram ett underlag för nulägesanalys av marknaden (Transportstyrelsen, 2009).

Friskolereformen har utvärderats extensivt. Utvärderingarna ger dock inga entydiga svar då det inte är självklart hur målen med reformen ska definieras och operationaliseras. Därutöver saknas en samsyn om hur nyckelvariabler ska mätas. Framför allt är bristen på konsensus kring hur kvalitet ska mätas en försvårande omständighet. Skillnader i val av metod och mätvariabler medför således att olika utvärderingar kan ge olika resultat.

Omregleringen av förskolemarknaden har inte utvärderats. I likhet med utvärdering av friskolereformen, är bristen på samsyn kring kvalitetsmått en försvårande omständighet. Därutöver har möjligheten till utvärdering begränsats av att relevanta data om förskolan saknats.

Tabell 3.1 **Utvärderingsläget i korthet**

Marknad	Kommentar
Apotek	<p><i>Gott utvärderingsläge.</i></p> <p>Många utvärderingar har gjorts och stora utvärderingar pågår som täcker in också konkurrensaspekter som t.ex. pris, tillgänglighet och service. Bl.a. utvärderar Statskontoret apoteksreformen utifrån samtliga mål med redovisning i juni 2013. Läkemedels- och apoteksutredningen analyserar prissättning, tillgänglighet och marknadsförutsättningar.</p>
Elmarknaden	<p><i>Gott utvärderingsläge.</i></p> <p>Målen med reformen har utvärderats av många olika aktörer utifrån olika perspektiv, däribland Konkurrensverket och Konsumentverket.</p>
Fordonbesiktning	<p><i>Ny reform. För tidigt att utvärdera effekterna i nuläget.</i></p> <p>Reformen är ännu inte implementerad full ut och marknaden har inte stabiliserats. Goda förutsättningar för utvärdering och uppföljning finns.</p>
Förskolemarknaden	<p><i>Utrymme för utvärdering och fördjupning men vissa utmaningar finns.</i></p> <p>Varken regeringen eller berörda myndigheter har vad Statskontoret kunnat finna tagit initiativ till att utvärdera om målen för omregleringen av förskolemarknaden har uppnåtts. En målutvärdering kompliceras dock av att det saknas en samsyn kring kvalitetsindikatorer och att det råder brist på data om förskolan.</p>
Inrikesflyg	<p><i>Gott utvärderingsläge.</i></p> <p>Omregleringen har analyserats av olika aktörer vid flera tillfällen sedan omregleringen 1992. Uppföljning snarare än regelrätt utvärdering av framför allt två anledningar: bristande tillgång till data samt generella svårigheter att särskilja de direkta effekterna av omregleringen från andra påverkansfaktorer så som exempelvis teknisk utveckling, konjunkturvaxlingar, EU-medlemskap, 11 september och ökade säkerhetskrav.</p>

Tabell 3.1 (forts.)

Marknad	Kommentar
Kollektivtrafik och persontrafik på järnväg	<p><i>Utvärdering pågår.</i></p> <p>2011 fick Trafikanalys i uppdrag av regeringen att utvärdera persontrafikreformen på järnväg samt den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet. Uppdraget ska avrapporteras årligen och sträcker sig till och med år 2014. Trafikanalys ska enligt uppdraget utvärdera reformernas effekter för medborgarna, resenärer, näringsliv och samhälle i olika delar av landet. Effekterna ska bedömas i förhållande till de transportpolitiska målen.</p>
Postmarknaden	<p><i>Otydliga mål med reformen försvårar utvärdering. Post och telestyrelsen (PTS) har tillsynsuppdrag.</i></p> <p>I PTS tillsynsuppdrag ingår att identifiera problem och försöka undanröja hinder för en fungerande marknad. I regleringsbrevet för 2013 fick PTS ett särskilt uppdrag att göra en uppföljning och analys av postmarknaden med avseende på marknadsutveckling, konkurrenssituation på olika delmarknader, hinder för marknadstillträde och effektiv konkurrens, prisutveckling och efterlevnad av prisregleringen i postförordningen.</p>
Primärvårdsmarknaden enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).	<p><i>Utvärderingar pågår. Konkurrensverket har tillsynsuppdrag.</i></p> <p>I Konkurrensverkets uppdrag som tillsynsmyndighet ingår att löpande analysera effekterna av reformen. Myndigheter som Statskontoret, Tillväxtverket och Tillväxtanalys har också uppdragits att utvärdera olika aspekter av reformen.</p>
Skola (friskolereformen)	<p><i>Har utvärderats extensivt men med skiftande resultat och slutsatser beroende på skillnader i val av metod.</i></p> <p>Statskontorets kartläggning visar att det finns en relativt rik litteratur, men inga självklara svar, när det gäller friskolereformens effekter. Avsaknaden av entydiga resultat har framför allt två orsaker:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Inte självklart hur målen för reformen ska definieras och operationaliseras. 2) Samsyn saknas kring hur nyckelvariabler som resultat, kostnader och konkurrens ska mätas. Liksom för förskolan är bristen på konsensus kring kvalitetsmått en försvårande omständighet.

Tabell 3.1 (forts.)

Marknad	Kommentar
Taxi	<p><i>Gott utvärderingsläge.</i></p> <p>Flera studier finns av pris- och konkurrensutvecklingen på taximarknaden, med likartade resultat. Trafikanalys har ett regeringsuppdrag att följa prisutvecklingen i taxibranschen som en av åtta delbranscher under perioden 2011 till 2014. Därutöver är effekterna av införandet av obligatorisk skyltning av priser ett möjligt fördjupningsområde.</p>
Telemarknaden/ Elektronisk kommunikation	<p><i>Gott utvärderingsläge. PTS har tillsynsuppdrag.</i></p> <p>Målen med omregleringen av telemarknaden har utvärderats. PTS följer i sin roll som tillsynsmyndighet för telemarknaden kontinuerligt utvecklingen på marknaden och teknikområdet samt publicerar uppföljningar och beskrivningar av områdets utveckling. Konkurrensverket deltar i samråd med PTS.</p>

3.2 Apoteksmarknaden

Målen med apoteksreformen var

- ökad tillgänglighet till läkemedel
- bättre service och bättre tjänsteutbud
- låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenten och det offentliga.

Utvärderingsperspektivet inkluderades redan i förarbetena för reformen. Trots detta föreligger i flera fall brist på relevanta data för att kunna utvärdera reformens effekter. Detta medför, som Statskontoret också noterar, att de studier som pågår eller redan genomförts, till övervägande del handlar om uppföljningar och inte om effektutvärderingar. Statskontorets kartläggning gör också gällande att det i vissa fall varit svårt för utredaren att tolka och operationalisera målen för omregleringen, till exempel vad som avses med att tillvarata apotekens bidrag till en förbättrad

läkemedelsanvändning, vilket har påverkat validiteten i utfallsmåtten.

Ett specifikt problem vid utvärdering av omregleringen av apoteksmarknaden är att de data som en utvärderare skulle behöva tillgång till, till exempel inköpspriser för läkemedel, betraktas som affärshemligheter och därför inte lämnas ut. Ett annat problem som Konsumentverket (Konsumentverket 2011:9) vittnat om har varit svårigheterna att få information av Apoteket AB om förhållandena på apoteksmarknaden vid tiden före omregleringen. Därmed begränsas möjligheterna att följa utfallet över tid och belägga effekter.

Statskontoret har ett uppdrag att utvärdera apoteksreformen utifrån samtliga mål med slutredovisning i juni 2013 men noterar i sin planering av målutvärderingen att en utvärdering av effekter i många fall inte är möjlig. Det handlar dels om svårigheterna att följa utfallet över tid på grund av bristen på data från tiden före omregleringen, dels om svårigheten att isolera den nu aktuella omregleringen från andra parallella förändringar på marknaden (Statskontoret 2011:10).

Utöver Statskontorets målutredning, har Läkemedels- och apoteksutredningen uppdraget att utreda vissa frågor om prissättning, tillgänglighet och marknadsförutsättningar inom läkemedels- och apoteksområdet. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 1 april 2014. Hittills har delar av utredningen redovisats: *Pris, tillgång och service, - fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden* (SOU 2012:75) och *Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna* (SOU 2013:23).

På vissa områden har det emellertid varit möjligt att utforma ett mer gediget utvärderingsupplägg. Det gäller till exempel Tillväxtanalys utvärdering av reformens effekter på läkemedelspriserna (Tillväxtanalys 2012:13). Det är dock bara för en begränsad del av den totala läkemedelsmarknaden, (generika som motsvarar

ca 11 % av värdet på den totala läkemedelsmarknaden), som myndigheten ansett sig kunna utforma ett utvärderingsupplägg som gör det möjligt att argumentera för ett orsakssamband mellan reform och priser. När det gäller utvecklingen på marknaderna för receptfria läkemedel respektive patentskyddade läkemedel, hindrar bristen på relevanta data som exempelvis apotekens faktiska inköspriser, en regelrätt effektutvärdering.

Tillväxtanalys har också studerat tillgängligheten på marknaden (Tillväxtanalys 2012:11) och konstaterar att apoteksreformen medfört att ett stort antal nya apotek etablerats. Etableringen har enligt Tillväxtanalys dock uteslutande skett i områden med hög eller mycket hög tillgänglighet till tätorter medan antalet apotek i områden med en låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter varit oförändrat sedan slutet av 1990-talet.

En förutsättning för att kunna utvärdera effekter är att relevanta data finns att tillgå. Det kan konstateras att sådana data saknas, framför allt vad gäller pris, vilket innebär svårigheter att utvärdera effekterna av reformen i det avseendet. Statskontorets målutredning som slutredovisas i juni 2013 tillsammans med Läkemedels- och apoteksutredningen som avslutas 1 april 2014 får dock tillsammans anses utvärdera och följa upp målen med reformen så långt det för närvarande är möjligt. Konkurrensverket ser därför inget behov av att i dagsläget initiera ytterligare utvärderingar.

3.3 Elmarknaden

Målen med omregleringen av elmarknaden var

- ökad konkurrens
- rationellt utnyttjande av resurser (effektivitet)
- flexibla levnadsvillkor
- lägsta möjliga priser.

I korthet innebar omregleringen att en åtskillnad genomfördes mellan å ena sidan konkurrensutsättning av produktion och försäljning av el, och å andra sidan överföring av el som förblivit monopoliserat. Sedan den ursprungliga omregleringen har regelverket ändrats. Till exempel har elcertifikat och utsläppsrätter införts.

Omregleringen av elmarknaden har utvärderats av flera aktörer utifrån olika perspektiv, däribland Energimyndigheten och sedermera Energimarknadsinspektionen, Konsumentverket och Konkurrensverket (t.ex. Konkurrensverket 1996:4, 1998:3 och 2004:3). Till skillnad från många andra marknader, som exempelvis apoteksmarknaden, finns det uppgift om priser både före och efter ikraftträdandet av reformen. Eftersom el är en homogen vara är kvalitetsaspekter vad gäller själva produkten mindre intressanta än kvalitetsaspekter av själva leveransen så som driftsäkerhet och leveransavbrott. Vad gäller de sistnämnda kvalitetsaspekterna finns det dock problem med tillgång till data innan 1 oktober 2010 då elleverantörerna blev skyldiga att rapportera elavbrott (EIFS 2010:5).

Sedan Statskontorets rapport färdigställdes har en utvärdering av elmarknaden gjorts av forskare vid Luleå Tekniska Universitet och Umeå Universitet på uppdrag av regeringen (Brännlund *et al.*, 2012). I studien analyseras elmarknaden och elprisets utveckling före och efter avregleringen genom ekonometrisk analys. Den övergripande slutsatsen från analysen är att den nordiska elmarknaden fungerar i enlighet med vad som kan förväntas av en effektiv marknad, där priset tydligt signalerar viktiga förändringar i utbud och efterfrågan. Att konsumentpriserna ökat förklaras av ökade produktionskostnader och högre skatter.

Sammanfattningsvis delar Konkurrensverket Statskontorets uppfattning att målen med reformen i stort utvärderats. Verket instämmer emellertid i den generella metodkritik och tillika metodproblematik som utgörs av att det är svårt att konstruera ett kontrafaktiskt scenario, alltså den utveckling som hade skett om en omreglering inte ägt rum, vilket gör det svårt att isolera de effekter som direkt härrör från omregleringen. Det innebär alltså att det är svårt att dra slutsatser om huruvida förändringar i priser över tid är en effekt av omregleringen, eller beror på andra faktorer som till exempel EU-medlemskapets krav på fri rörlighet över nationsgränserna.

3.4 Fordonsbesiktningensmarknaden

Från och med 1 juli 2010 är fordonsbesiktningen i Sverige konkurrensutsatt. Enligt propositionen om omregleringen av fordonsbesiktningen (prop. 2009/10:32) ansåg regeringen att det fanns goda förutsättningar att skapa en väl fungerande marknad som genom effektiv konkurrens skulle

- främja ett rationellt och kostnadseffektivt besiktningförfarande
- bidra till utveckling av ny kontrollmetodik

- leda till rimliga priser för besiktningstjänster
- innebära en fortsatt god tillgänglighet till besiktningsmöjligheter i hela landet
- ge valfrihet och möjlighet för kunderna att påverka serviceutbudet.

I propositionen slog regeringen fast att Transportstyrelsen i samarbete med Konkurrensverket skulle följa marknadsutvecklingen efter omregleringen. Transportstyrelsen fick uppdraget att i samråd med Konkurrensverket genomföra en nulägesanalys av marknaden som sedermera publicerades i promemorian *Underlag för nulägesanalys av fordonsbesiktningsverksamheten i Sverige*. I promemorian beskrivs relevanta nyckeltal för såväl nulägesanalysen som för uppföljningar på längre sikt, analyser av marknadsutveckling och besiktningsutfall. Dessutom beskrivs mätmetoder och utvecklingsbehov för sådana uppföljningar och analyser, samt nödvändiga datakällor för att kunna mäta nyckeltalen.

Nulägesanalysen har skapat goda förutsättningar för att följa upp marknadsutvecklingen över tid. Det finns dock vissa förbehåll; Transportstyrelsen poängterar att det kan bli problematiskt att utvärdera den samhällsekonomiska effektiviteten av omregleringen på grund av svårigheter att kvantifiera och mäta vissa relevanta variabler och isolera effekter, liksom att mäta kvaliteten i besiktningsutfallet. En förutsättning för att kunna följa upp marknaden är att samma variabler som samlades in i och med nulägesanalysen också finns tillgängliga över tid. Transportstyrelsen har dock uttryckt en viss osäkerhet angående detta, då de uppgifter som de samlar in inom ramen för sitt tillsynsuppdrag sannolikt inte kommer att vara identiska med samtliga nyckeltal i nulägesanalysen.

På det hela taget har Transportstyrelsen med den nulägesanalys som genomfördes innan omregleringen skapat en god grund för uppföljning och utvärdering av fordonsbesiktningsreformen, även om det trots allt i vissa avseenden finns en del metodproblem som kan vara svåra att överbrygga. En första rapport som beskriver marknadsutvecklingen under 2012 har publicerats (Transportstyrelsen, 2013).

Vad gäller utvärdering av omregleringen av fordonsbesiktningsmarknaden är dock kanske det viktigaste att ha i åtanke i dag att reformen är relativt ny (juli 2010) och att den sker stegvis. Delförsäljningen av AB Svensk Bilprovning inleddes förvisso 2012 men reformen kommer inte att vara fullt genomförd förrän staten tidigast 2015 sålt alla delar i AB Svensk Bilprovning. Marknaden har således inte stabiliserats ännu varför det i dagsläget är för tidigt att analysera effekterna av reformen.

3.5 Förskolemarknaden

I Statskontorets rapport refererar omregleringen till den process som inneburit att ett i praktiken offentligt monopol har avskaffats till förmån för att en marknad med fri etableringsrätt för fristående förskolor infördes år 2006. Statskontoret (Statskontoret 2012:10) sammanfattar målen med reformen som att riksdagens majoritet ville

- främja pedagogisk mångfald
- främja valfrihet för föräldrar
- ge personalen större möjligheter att välja arbetsgivare
- skapa drivkrafter för högre kvalitet.

Statskontoret har i sin kartläggning inte kunnat finna några initiativ från vare sig regering eller berörda myndigheter till att utvärdera om målen med omregleringen av förskolemarknaden faktiskt har uppnåtts. Den studie som kommer närmast en utvärdering av omregleringen är Hanspers och Mörk (2011) som illustrerar framväxten av privata alternativ till den kommunalt tillhandahållna förskolan i Sverige, samt redogör för empiriska studier som undersöker effekter av en konkurrensutsatt förskola. Den övergripande slutsatsen som författarna drar är att kunskapen om effekter av konkurrens-utsättning är mycket liten. Det verkar som att kommunerna har lägre kostnader för de barn som går i fristående förskola, men det är inte belagt huruvida detta beror på effektivitetsvinster, tillskott av egna resurser, eller lägre kvalitet. Vad gäller kvalitet, indikerar studier från andra länder att kvaliteten är lägre i privata förskolor med vinstintresse men det går inte att generalisera och direkt applicera detta på svenska förhållanden som skiljer sig markant från andra länders system.

Det finns alltså stora kunskapsluckor kring vilka effekter förskole-reformen haft med avseende på de utsatta målen. Hösten 2011 var 472 200 barn inskrivna i förskolan, en ökning med 150 000 barn under en tioårsperiod.¹ Följaktligen torde det fortfarande finnas ett behov av att utvärdera samtliga mål inom det aktuella området. Det finns dock en del faktorer som kraftigt begränsar utrymmet för målutvärderingar.

För det första saknas konsensus kring hur kvalitet i förskolan ska mätas. Det blir således svårt att på ett objektivt sätt studera huruvida omregleringen varit kvalitetshöjande eller inte då utfallet kan variera kraftigt beroende på valet av metod och kvalitetsmått. Som alltid när det gäller omregleringar är det svårt att konstruera ett trovärdigt kontrafaktiskt scenario, vilket till viss del hänger ihop med att tillgången till data över lag är begränsad. Framför allt

¹ <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4317/2.2552/fler-barn-an-nagonsin-i-forskolan-1.170263>

saknas det ett register över de förskolor som finns i landet, vilken pedagogisk verksamhet de bedriver och hur långa kötider de har, vilka barn som är inskrivna i förskoleverksamhet, i vilken form de är inskrivna, information om deras föräldrar och avstånd från hemmet till förskolan. Detta försvårar utvärderingar av målen om valfrihet och mångfald. Utöver detta, argumenterar Hanspers och Mörk (2011) att möjligheten att utvärdera reformen genom jämförande analyser av kommunala och fristående förskolor ytterligare kompliceras av att det sannolikt finns selektionseffekter² som måste tas i beaktande.

Ett något annorlunda angreppssätt är att försöka jämföra kvalitet och kostnader i kommunala och fristående förskolor för att se om det går bättre för barnen i någon av omsorgsformerna när det gäller till exempel framtida skolresultat eller hälsa. Selektionseffekter kan emellertid skapa problem även här, om föräldrar som aktivt väljer fristående förskolor skiljer sig åt från föräldrar till barn i offentlig förskoleverksamhet, och om detta påverkar hur bra det går för barnen i de avseenden som analyseras. En sådan jämförelse kan dessutom aldrig mäta i vilken utsträckning konkurrensen har påverkat kvaliteten i de kommunala förskolorna.

Hanspers och Mörk (2011) drar slutsatsen att de största utmaningarna med att utvärdera effekterna av konkurrensutsättning av förskolan är att

- få bättre kunskap om den verksamhet som bedrivs i de fristående förskolorna
- på ett trovärdigt sätt kunna mäta kvaliteten på den verksamhet som bedrivs i kommunal- och fristående regi

² Selektionseffekter uppstår när det finns systematiska skillnader mellan olika grupper. I det här fallet kan det exempelvis röra sig om att föräldrar som aktivt väljer fristående förskolor skiljer sig åt från föräldrar till barn i offentlig förskoleverksamhet. Om dessa skillnader inte tas i beaktande riskerar den statistiska analysen att ge missvisande resultat.

- upprätta ett register över de barn som är inskrivna i vilken förskola.

Konkurrensverket önskar framhålla att kvalitetsuppföljning inom skolområdet ligger utanför myndighetens kärnkompetens. Andra myndigheter, som Skolverket, torde således vara bättre lämpade att utforma och genomföra målutvärderingar av förskoleverksamhetens utveckling och konkurrensutsättning. Om regeringen skulle besluta om en uppföljning av konkurrensutsättning av förskolemarknaden anser Konkurrensverket emellertid att följande aspekter bör beaktas särskilt:

- *En uppföljning av konkurrensutsättning av förskolemarknaden är nära förknippad med kvalitetsaspekter.*
Det föreligger en stor metodologisk utmaning i att identifiera objektiva kvalitetsmått. En översyn av relevanta kvalitetsmått för utbildningsverksamhet inom såväl förskola som skola kan därför behöva göras. Ett sådant uppdrag skulle kunna ges till en myndighet med god kännedom om utbildningsväsendet, företrädesvis Skolverket, eller genomföras av en särskild utredare med relevant kompetens.
- *Tillgången till relevanta data begränsar möjligheterna till utvärdering.*
Tillgången till relevanta data om förskolan har hittills varit begränsad. Konkurrensverket noterar att ett steg i rätt riktning tagits i och med att Skolverket för 2013 fått ett regeringsuppdrag att från och med 2014 samla in individbaserad statistik avseende barn som deltar i förskola och pedagogisk omsorg. Denna statistik kommer inte i sig att möjliggöra någon ex-postanalys av reformens effekter, men öppnar upp för jämförande analyser över tid från 2014 och framåt.

3.6 Marknaden för inrikesflyg

Omregleringen av marknaden för inrikesflyg inleddes 1992. Först tilläts begränsad konkurrens mellan SAS och Linjeflyg men senare samma år fick alla svenska bolag tillstånd att flyga inrikes. Som ett sista steg i omregleringen tilläts år 1997 bolag från EU/EES-länderna att bedriva inrikes passagerartrafik i Sverige. Det övergripande syftet med omregleringen var att genom konkurrensutsättning skapa förutsättningar för bättre service och lägre priser.

Omregleringen har på regeringens initiativ utvärderats av olika aktörer vid flera tillfällen sedan 1992. Framför allt är det Luftfartsverket som fått utvärderingsuppdrag men även dåvarande NUTEK och Konkurrensverket (Konkurrensverket 1996:1; 1998:3 och 2004:3) har innehaft sådana. I de flesta fall rör det sig emellertid snarare om uppföljning än utvärdering. Utfallen har beskrivits, men de kausala sambanden har sällan kunnat beläggas. Den generella problematiken att konstruera ett kontrafaktiskt scenario och isolera effekter av omregleringen från andra faktorer som exempelvis teknisk utveckling, EU-medlemskap, konjunkturväxlingar, 11 september och ökade säkerhetskrav gäller även här, liksom begränsad tillgång till framför allt prisuppgifter: luckor i det befintliga datamaterialet (flygbolag som tidigare trafikerat linjer, men som inte existerar längre) eller att olika företags biljettpriser betraktas som affärshemligheter.

Statskontorets kartläggning drar slutsatsen att samtliga mål för omregleringen utvärderats, om än i varierande omfattning. Konkurrensverket delar denna uppfattning och ser således inget behov av fördjupning eller komplettering av utvärderingar inom detta område.

3.7 Persontrafik på järnväg och kollektivtrafiken

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Omregleringen av marknaden för interregional kommersiell persontrafik på järnväg påbörjades 2007 då SJ:s monopol på charter- och nattågstrafik slopades. 2009 öppnades järnvägsnätet för konkurrens vid veckosluts- och helgtrafik. Sedan 1 oktober 2010 är marknaden för persontrafik på järnväg helt öppen. Vad gäller kollektivtrafiken, kan kollektivtrafikföretag etablera kommersiell kollektivtrafik inom alla marknadssegment sedan 1 januari 2012.

2011 fick Trafikanalys i uppdrag av regeringen att utvärdera persontrafikreformen på järnväg samt den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet (N2010/7904/TE). Uppdraget ska avrapporteras årligen och sträcker sig till och med år 2014.

Trafikanalys ska enligt uppdraget utvärdera reformernas effekter för medborgarna, resenärer, näringsliv och samhälle i olika delar av landet. Effekterna ska bedömas i förhållande till de transportpolitiska målen (se prop. 2008/09:93). I regeringsuppdraget formulerades ett antal frågor, såsom:

- Hur agerar berörda myndigheter och övriga aktörer?
- Hur har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna uppträtt?
- Hur förändras trafikutbudets omfattning och kvalitet?
- Sker det marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik?

- Hur påverkar reformerna resandet, effektivitet och produktivitet samt lokal och regional utveckling och tillväxt?
- Finns det tillräcklig samordning av utbudet när fler operatörer tillkommer?

Trafikanalys har hittills publicerat två rapporter inom uppdraget, dels en utvärderingsplan (Trafikanalys 2011:4), dels en första årsrapport (Trafikanalys 2011:9).

Sedan Statskontorets kartläggning har regeringen tillsatt en järnvägsutredning som ska se över järnvägens organisation (Dir. 2013:46). Översynen ska ses mot bakgrund av de stora förändringar som ägt rum på järnvägsområdet de senaste 25 åren. Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. I ett första steg, som ska avrapporteras senast 15 oktober 2013, ska utredaren göra en funktionell beskrivning av järnvägssystemet samt inventera potentiella förbättringsområden. I det andra steget, som ska föregås av ett tilläggsdirektiv, ska utredaren analysera och lämna förslag till hur järnvägens organisation kan förbättras. Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

Mot bakgrund av att omregleringarna på dessa båda marknader pågår och också sker stegvis, är det troligt att det till 2014, då Trafikanalys nuvarande uppdrag ska slutredovisas, fortfarande är för tidigt att utvärdera effekterna av omregleringarna fullt ut, framför allt med avseende på kausala effekter, vilket Trafikanalys också uppmärksammat (Trafikanalys 2011:4). Det är således troligt att det kan behöva läggas ut kompletterande utvärderingsuppdrag efter att Trafikanalys slutredovisat sitt pågående uppdrag 2014. Inom vilka områden detta kan bli aktuellt är avhängigt bland annat Trafikanalys egen expertis och redovisning av uppdraget.

3.8 Postmarknaden

Omregleringen av postmarknaden särskiljer sig från övriga omregleringar som Statskontoret kartlagt i det avseendet att reformen saknar tydliga mål. Detta innebär att de utvärderingar som ändå genomförts bygger på efterhandskonstruktioner av beslutsfattarnas intentioner. En viss konsensus råder emellertid om att åtminstone ett av målen var att öka konkurrensen på marknaden och på så vis göra postverksamheten mer samhällsekonomiskt effektiv. Det är utifrån det målet som Konkurrensverket gör sin bedömning av utvärderingsläget.

PTS har uppdraget att bevaka postområdet i Sverige utifrån fyra övergripande mål: långsiktig konsumentnytta, långsiktigt hållbar konkurrens, effektivt resursutnyttjande och säker kommunikation. Med avseende på just konkurrensutsättning fick PTS i sitt regleringsbrev för 2013 i uppdrag att göra en uppföljande analys av postmarknaden med fokus på marknadsutveckling: konkurrens-situationen på olika delmarknader inom postområdet, hinder för marknadstillträde och effektiv konkurrens, prisutveckling samt hur prisregleringen i postförordningen har efterlevts.

Uppdraget redovisades den 15 april 2013 (PTS-ER 2013:6). Konkurrenssituationen har bedömts utifrån utveckling av marknadsandelar inom olika delmarknader och geografiska marknader. Posten har förvisso tappat något i marknadsandelar, både vad gäller omsättning och volym, men är alltså den största aktören. Framför allt möter Posten konkurrens inom B-post och då från Bring Citymail på några större geografiska marknader. Vad gäller inträdeshinder konstaterar PTS att de formella hindren är låga, men att det föreligger betydande ekonomiska hinder för marknadstillträde så som upprättande av ett eget adressregister och distributionsnät, och att Postens starka ställning är svår att bemöta, särskilt vad gäller rikstäckande övernattförsändelser.

Beträffande prisutvecklingen, utövar PTS en vidare tillsyn av Postens prissättning och i synnerhet rabattgivningen. Vid tidpunkten för PTS redovisning av sitt regeringsuppdrag i april 2013 kunde dock myndigheten ännu inte redovisa några slutsatser från det tillsynsuppdraget.

3.9 Primärvårdsmarknaden enligt LOV

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem.

Sedan den 1 januari 2010 är det obligatoriskt för landstingen att införa valfrihetssystem enligt LOV inom primärvården, ofta kallat vårdval. Syftet med vårdvalsreformen var

- att stärka patientens rätt till valfrihet och dennes ställning och inflytande över vården
- underlätta för vårdgivare att fritt etablera sig i primärvården med offentlig ersättning
- stimulera mångfald
- utveckla vårdens kvalitet och effektivitet.

Förväntade effekter av ökad valfrihet för brukare och konkurrens mellan vård- och omsorgsgivare är ökad kvalitet och effektivitet på de berörda marknaderna för välfärdstjänster.

Redan i propositionen *Vårdval i primärvården* (prop. 2008/09:74) slog regeringen fast att vårdvalssystemen noga skulle följas upp och utvärderas. Detta har konkretiserats i att flera myndigheter

uppdragits att utvärdera olika aspekter av reformen. Dessutom har andra aktörer initierat och genomfört uppföljningar och utvärderingar.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV. I den rollen ingår att uppmärksamma regelöverträdelser som är av större betydelse eller av principiellt intresse, följa och redovisa den rättsliga utvecklingen på området och även uppmärksamma om det finns lagstiftning och praxis som motverkar en effektiv modell för valfrihetssystem, samt förebygga regelöverträdelser och verka för en enhetlig lagtillämpning genom att ge generell vägledning och lättillgänglig information om LOV.

Konkurrensverket fick våren 2011 i uppdrag av regeringen att analysera mångfalden av vårdgivare inom primärvården och analysera förutsättningarna för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystemen. Konkurrensverket redovisade uppdraget i februari 2012 i form av rapporten *Val av vårdcentral* (Konkurrensverket 2012:2). Uppdraget var en uppföljning av ett tidigare regeringsuppdrag att följa landstingens arbete med att förbereda och genomföra införandet av valfrihetssystem (Konkurrensverket 2010:3).

Därutöver har Konkurrensverket publicerat uppdragsforskningsrapporterna *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystemen – vad krävs* (2012:3), *Inträdeshinder för privata vårdcentraler – erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård* (2011:4) samt *Vilken utformning av vårdvalssystem ger mest nyetablering? Erfarenheter från vårdvalsreformen inom primärvård* (2010:4). Konkurrensverket har även publicerat ett flertal underlagsrapporter i samband med de olika regeringsuppdragen.

I rapporten *Val av vårdcentral* (Konkurrensverket 2012:2) konstateras att det finns förutsättningar för kvalitetskonkurrens i stora delar av Sverige och att antalet vårdcentraler ökat i 19 av 22 landsting. Så gott som alla nya vårdcentraler som tillkommit drivs av privata

aktörer. Ju enklare det är att få ett tillräckligt antal listade patienter, desto fler vårdcentraler etablerats. Framför allt har principerna för listningen av invånare vid införandet av vårdvalssystemet haft betydelse för hur många vårdcentraler som etableras. I rapporten konstateras också att flera landsting ger sina egna vårdcentraler andra förutsättningar än vad som gäller för privata leverantörer.

I rapporten förs ett antal förslag fram om hur vårdvalssystemen bör utvecklas:

- Landstingen bör fortsätta att följa upp och utveckla vårdvalssystemen.
- Landstingen bör tillämpa likvärdiga villkor för egenregin respektive privata leverantörer och förtydliga eventuella skillnader i uppdragen. Landstingen bör tydligt redovisa egenregins resultat för varje vårdcentral.
- Statistik bör samlas in för uppföljning och forskning om valfrihetssystem.
- Landstingen bör utveckla informationen om vårdvalet och om vårdcentraler.
- Alla villkor i valfrihetssystem bör finnas samlade och vara allmänt tillgängliga.

Vårdvalsreformen är en relativt ny reform. De utvärderingar som finns på området ger underlag för slutsatser vad gäller införandet av och förutsättningar för valfrihetssystem i landstingen. Den korta tid som vårdvalssystem existerat inom primärvården begränsar emellertid möjligheten att utvärdera och dra några långtgående slutsatser om reformens effekter. Därutöver finns metodologiska begränsningar att utvärdera vissa aspekter av reformen, vilka utvecklas nedan.

I en tidigare rapport (Konkurrensverket 2010:3) uppmärksammade Konkurrensverket att tillgången till data är begränsad. Detta gäller data från privata aktörer, men också avsaknad av officiell statistik kring valfrihetssystemens utbredning, utformning och om tjänsteleverantörerna. Tillväxtanalys (2011) menar också att brist på individdata kan innebära en begränsning. Som så ofta utgörs ett problem av att det inte finns någon konsensus kring kvalitetsmått, och i det här specifika fallet finns heller ingen allmänt accepterad definition av ett så centralt begrepp som vårdmottagning. Ett annat generellt problem är svårigheten att belägga kausala samband och isolera effekter av valfrihetssystem från andra effekter. Till saken hör att många landsting infört olika möjligheter att välja utförare redan innan vårdval blev obligatoriskt.

Avslutningsvis vill Konkurrensverket understryka att varje kommun och landsting har sin egen organisationsmodell. Dessutom är varje valfrihetssystem unikt. Systemen skiljer sig åt med avseende på bland annat design, ersättningssystem, etableringskrav och etableringsvillkor. Sammantaget komplicerar detta ytterligare möjligheterna att isolera valfrihetsreformens specifika effekter.

Förstärkt tillsyn på LOV-området

Konkurrensverket har i budgetpropositionen för år 2013 erhållit en anslagshöjning med fem miljoner kronor för åren 2013 - 2015 beräknat i 2012 års prisnivå. Medlen ska användas för tillsynsarbete inom LOV. Konkurrensverket har tagit fram en strategi för hur tillsynsarbetet ska bedrivas under den aktuella perioden (Konkurrensverket, 2013).

En viktig förutsättning för att valfrihetssystem ska fungera väl är att det finns en mångfald av leverantörer för brukarna att välja bland. Konkurrensverkets mål med tillsynsverksamheten är att bidra till att reglerna följs och att valfrihetssystem utformas och utvecklas så

att god konkurrens uppnås så som lagstiftaren har tänkt sig. I detta avseende är det särskilt viktigt att leverantörerna agerar under konkurrensneutrala villkor, att villkoren är transparenta och att myndigheterna inte ställer mer långtgående krav på leverantörerna än vad som är nödvändigt för att uppfylla den målsättning som eftersträvas.

Konkurrensverket planerar att påbörja en ny uppföljning av vårdvalsreformen under 2013.

3.10 Skolmarknaden

Statskontorets kartläggning fokuserar på friskolereformen. Målen med reformen var enligt propositionen *Om valfrihet och fristående skolor* (prop. 1991/92:95) att

- erbjuda största möjliga frihet att välja skola
- komplettera det offentliga skolväsendet och främja variation och flexibilitet
- stimulera kvalitetshöjande tävlan mellan skolor med olika inriktning och ägandeformer
- öka incitamenten för kostnadseffektivitet.

Många olika aktörer intresserar sig för skolan och såväl statliga myndigheter som organisationer och forskare har studerat friskolorna och deras betydelse i olika avseenden. Bland annat har Skolverket genomfört flera utvärderingar och reformen analyseras också av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) inom ramen för det pågående forskningsprojektet *Från välfärdsstat till*

välfärdssamhälle.³ Statskontorets kartläggning finner dock inte att regeringen ska ha tagit initiativ till någon samlad målutvärdering av friskolereformen. Statskontorets kartläggning visar att det offentliga utredningsarbetet framför allt fokuserat på vidareutveckling av regelverket snarare än att utvärdera huruvida målen med reformen uppnåtts eller inte.

Det finns dock ändå relativt gott om studier av friskolereformens effekter; till exempel betydelsen av valfrihet och konkurrens för kommunernas ekonomi och resursanvändning, för elevernas resultat, samt för segregation och likvärdighet. Det går dock inte att se några entydiga resultat från de studier som genomförts, och detta av framför allt fyra anledningar. För det första är det inte självklart hur målen för reformen ska definieras och operationaliseras. För det andra finns ingen konsensus kring hur nyckelvariabler som resultat, kostnader och konkurrens ska mätas. Liksom för förskolan är bristen på konsensus kring kvalitetsmått en försvårande omständighet. För det tredje, är en viktig metodfråga hur effekterna av reformen ska isoleras från andra, parallella, skeenden. Avslutningsvis är friskolorna, i likhet med förskolorna eller landstingens vårdvalssystem, inte någon homogen grupp. Det är alltså svårt att generalisera resultat för "friskolor" kontra det offentliga skolväsendet eftersom det kan finnas stora underliggande variationer i de två grupperna.

Sammanfattningsvis har friskolereformen och skolan varit, och fortsätter att vara, föremål för ett stort utvärderingsintresse från såväl regering som andra aktörer, inklusive forskarvärlden. Trots att regeringen inte tagit något samlat grepp på att utvärdera målen med friskolereformen har de olika målen utvärderats, eller snarare följts upp. Det är dock viktigt att ha i åtanke att samtliga studier brottas med en metodproblematik som redogjorts för ovan, och att utfallet av de olika studierna således är avhängigt hur dessa

³ Se <http://www.sns.se/artikel/fran-valfardsstat-till-valfardssamhalle> för information om projektet.

problem hanteras, vilka metoder (kvantitativa eller kvalitativa) och definitioner av indikatorer som används.

Skolan är en viktig grundpelare i vårt välfärdssamhälle och för framtidens tillväxt och konkurrenskraft. Mot bakgrund av detta kan det anses särskilt angeläget att ta fram en analytisk verktygslåda som bygger på forskning och beprövad metod och som på ett objektivt sätt kan appliceras på att utvärdera målen med friskole-reformen, men också andra skolpolitiska reformer. Detta är givetvis en stor utmaning, speciellt inom ett så dynamiskt forskningsområde, men icke desto mindre värt att överväga givet skolans fundamentala samhällsfunktion. Ett sådant uppdrag skulle kunna ges till Skolverket, eller en kvalificerad särskild utredare.

3.11 Taximarknaden

Taximarknaden omreglerades 1990. Målen för omregleringen var att

- öka tillgängligheten
- öka konkurrensen med rimliga priser
- effektivisera uppdrags- och beställarverksamheten
- pressa priserna i den offentliga upphandlingen av taxiresor.

De övergripande målen kan sammanfattas som ökad konkurrens och utrymme för nya idéer i syfte att öka effektiviteten och åstadkomma prispress (Statskontoret 2004:28).

Omregleringen av taximarknaden har utvärderats väl; utvecklingen på taximarknaden, inklusive priser, marknadsstruktur och konkurrenssituation, har varit föremål för en mängd utvärderingar som också lämnat förslag på förbättringsåtgärder. För närvarande

har Trafikanalys ett regeringsuppdrag om marknadsöppningar i kollektivtrafiken där det även ingår att följa prisutvecklingen på taximarknaden.⁴ Uppdraget inleddes 2011 och sträcker sig fram till 2014.

Emellertid föreligger samma generella metodproblem på taximarknaden som för andra omreglerade marknader: att isolera effekterna av omregleringen från andra faktorer som påverkar marknaden. Följaktligen är de utvärderingar som gjorts mer av deskriptiv och uppföljande karaktär.

Sammanfattningsvis bedömer Konkurrensverket att utvärderingsläget avseende målen med 1990 års omreglering av taximarknaden får anses vara tillfredsställande. Dock noterar Konkurrensverket att taxinäringen upplever att myndigheterna brister i tillsyn vilket branschen menar ger fritt spelrum för oseriösa aktörer och bidrar till osund konkurrens (Svenska Taxiförbundet, 2012).

Den 1 maj 2011 blev det obligatoriskt med prisinformation för taxiföretagen. Samtliga taxifordon ska numera ha synliga prisdekaler både inne i och utanpå fordonet. Prisinformationen är till för att informera om jämförpriset för resan. Avsikten är att det ska vara enkelt för kunden att jämföra priser mellan olika åkare.⁵ Effekterna av denna reglering är ett område där det finns utrymme för utvärdering. Ett sådant utvärderingsuppdrag skulle kunna ges till Trafikanalys. Utvärderaren måste dock betänka hur lång tid efter reformens införande det är lämpligt att utvärdera effekterna

⁴ Se <http://www.trafa.se/sv/Projekt/Regeringsuppdrag/Marknadsoppningar-i-kollektivtrafiken/> för information om uppdraget.

⁵ Trots detta uppger branschen att vissa kunder, främst sällanresenärer och utländska turister, sällan uppfattar prisinformationen. De riskerar därmed att få betala överpriser för resor med så kallade friåkare som ofta riktar in sig på just sådana kunder (Svenska Taxiförbundet 2012; Dagens Nyheter 2012-03-08). Taxibranschen har därför tillsammans med besöksnäringen drivit informationskampanj om taxis fria prissättning (Svenska Taxiförbundet, 2012).

av regleringen, huruvida relevanta data finns tillgängliga för en kvantitativ utvärdering samt hur påverkan, både från och på, problemet med oseriösa aktörer ska behandlas i analysen.

3.12 Telemarknaden

Fram till telelagens (1993:597) införande 1993 var teleområdet ett oreglerat statligt monopol. Enligt Regelutredningens tolkning (SOU 2005:4, s. 609) var målen med omregleringen effektiv konkurrens med ett mångfacetterat utbud och låga priser, samt så stor valfrihet som möjligt för konsumenterna i deras användning av teletjänster. Sedan omregleringen har marknaden utvecklats och det talas numera istället om en marknad för elektronisk kommunikation. Marknaden har en övergripande reglering som bygger på EU-direktiv. PTS har ett kontinuerligt uppdrag att främja långsiktigt hållbar konkurrens. Det långsiktiga målet är att regelverket ska fasas ut och att marknadstillsynen enbart ska ske med de generella konkurrensreglerna.

Även om regeringen inte tillsatt någon utredning med ett specifikt uppdrag att utvärdera omregleringen på telemarknaden, visar Statskontorets kartläggning att målen med omregleringen har utvärderats av ett flertal myndigheter, däribland Statskontoret själva, Konsumentverket och Konkurrensverket. I sin roll som tillsynsmyndighet följer PTS kontinuerligt utvecklingen på marknaden och teknikområdet samt publicerar uppföljningar och beskrivningar av områdets utveckling. Konkurrensverket deltar i arbetet i samråd med PTS.

Sedan Statskontorets kartläggning publicerades, har Riksrevisionen som en del i sin granskningsstrategi *Staten på marknaden*, granskat statens roll på den svenska telekommarknaden (RiR2013:5). Det övergripande syftet med granskningen var att undersöka huruvida de statliga insatserna på ett effektivt sätt bidragit till att riksdagens intentioner för telekommarknaden om tillgång till effektiva, säkra

och användbara elektroniska kommunikationer, uppnås i ett långsiktigt perspektiv. Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen saknar ett helhetsgrepp om sektorn. Därutöver framför Riksrevisionen viss kritik kring reglering och tillsyn. Enligt Riksrevisionen är ytterligare ett problem att regeringen inte preciserat några tydliga mål och inte heller någon ändamålsenlig handlingsplan för sektorn. I rapporten preciserar Riksrevisionen rekommendationer till regeringen, PTS och Kammarkollegiet för hur den långsiktiga styrningen av marknaden kan förbättras.

Mot bakgrund av ovanstående ser Konkurrensverket inget behov av ytterligare målutvärdering i nuläget.

4 Att utvärdera om- och avregleringar

Att utvärdera om- och avregleringar är ingen enkel uppgift. Det finns ingen universalmodell för att utvärdera regelreformer av det här slaget utan varje utvärdering måste anpassas till de omständigheter som gäller i det specifika fallet. Det har inte ingått i Konkurrensverkets uppdrag att ta fram några generella riktlinjer för utvärderingar, vilket inte heller enkelt låter sig göras. Mot bakgrund av vad som framkommit i Statskontorets kartläggning samt Konkurrensverkets insikter inom området, sammanfattas nedan några centrala punkter att ha i åtanke vid utvärdering av regelförändringar. Sammanställningen ska inte betraktas som uttömmande.

4.1 Vad ska utvärderas?

En målutvärdering kräver tydligt definierade mål. Det framgår av Statskontorets kartläggning att varje reform har sina egna mål. Ofta finns flera mål med en omreglering. Ibland är ökad konkurrens ett uttalat mål, ibland inte. Samhällsekonomisk effektivitet likaså. En del reformer har otydliga och svårtolkade mål.

4.2 Hur ska det utvärderas?

Val av metod och indikatorer för måluppfyllelse är avgörande för en studies tillförlitlighet. Vissa mål kan vara svåra att mäta i praktiken, som till exempel samhällsekonomisk effektivitet, kvalitet, eller för all del konkurrens. Utvärderaren måste då välja vilka indikatorer som bäst speglar detta och relevanta nyckeltal får bedömas från fall till fall. I Statskontorets rapport blir detta särskilt tydligt vad gäller skolan och förskolan, där det inte finns någon konsensus kring hur kvalitet ska mätas. Följden blir att olika studier kan komma fram till olika resultat beroende på val av metod och

indikatorer. Ett annat problem är tillgången till data. Många utvärderingar försvåras eller kan i värsta fall inte genomföras på grund av att relevanta data inte finns tillgängliga.

4.3 Vad är ett tänkbart kontrafaktiskt scenario?

Gemensamt för samtliga utvärderingar är svårigheten att identifiera ett kontrafaktiskt scenario, det vill säga hur marknaden hade sett ut om en omreglering inte ägt rum, och särskilja de effekter som är resultat av en omreglering från andra händelser på marknaden. Ett belysande exempel på problematiken är telemarknaden, där det praktiskt taget är omöjligt att isolera effekterna av omregleringen från effekterna av den snabba tekniska utvecklingen på marknaden. Tillsammans med den metodproblematik som härrör från tillgång till relevanta data samt val av analysmetod och målindikatorer, gör detta att det i de allra flesta fall blir fel att tala om utvärdering av reformeffekter. Snarare rör det sig om uppföljning av huruvida målen med en reform uppnåtts eller inte, oaktat vilka effekter som kan tillskrivas reformen och vilka effekter som härrör från andra skeenden på marknaden. Inte sällan sker också en slags växelverkan däremellan.

4.4 Förbered för utvärdering och uppföljning i ett tidigt skede

Trots att det i de allra flesta fall är komplicerat att utvärdera effekterna av en omreglering, betyder detta inte att man ska avstå från att följa upp utvecklingen på marknaden. Reformerna av apoteksmarknaden, fordonsbesiktningen och lagen om valfrihetssystem (LOV) är alla tre exempel på reformer där ett utvärderingsperspektiv funnits med redan under förarbetena. Genom att inventera såväl möjligheter som begränsningar av utvärdering och uppföljning redan innan en reform träder i kraft kan också åtgärder vidtas för att förbättra förutsättningarna för

framtida utvärderingar, till exempel genom att säkra tillgången till relevanta data över tid. Därutöver underlättar en god nulägesanalys av en marknad innan en reform trätt i kraft för kommande uppföljningar. En nulägesanalys utgör dock inget regelrätt kontrafaktiskt scenario och är inte heller helt problemfri då en anpassning till en ny reglering kan ha påbörjats redan tidigare. Även här är tydligt formulerade mål och tillgång till data avgörande. Apoteksreformen är ett exempel där nulägesanalysen komplicerats av svårigheter att tolka och operationalisera målen samt att en stor del av de data som hade behövts i en utvärdering betraktas som affärshemligheter.

5 Policyrekommendationer

Konkurrensverket har med utgångspunkt i Statskontorets kartläggning i denna rapport analyserat behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar. Mot denna bakgrund rekommenderar Konkurrensverket att

- en analytisk verktygslåda som bygger på forskning och beprövad metod tas fram i syfte att möjliggöra en objektiv målutvärdering av skolpolitiska reformer inom skolan och förskolan.

Den metodologiska utmaningen att identifiera objektiva och operationaliserbara kvalitetsmått kan behöva ges särskild vikt. Uppdraget bör genomföras av en myndighet med god kännedom om utbildningsväsendet, företrädesvis Skolverket, eller ges i uppdrag till en särskild utredare med relevant kompetens. Ett sådant uppdrag bör också inventera förutsättningarna för utvärdering med avseende på exempelvis tillgången till relevanta data över tid, och lämna förslag till hur förutsättningarna för framtida utvärderingar kan förbättras.

- ett utvärderingsperspektiv ska finnas med i förarbetena till varje reform där de politiska beslutsfattarna önskar följa upp och utvärdera effekter och måluppfyllelse.

En god nulägesanalys av den berörda marknaden innan en reform träder i kraft skapar förutsättningar för jämförande analyser över tid. Därutöver möjliggör en inventering av förutsättningarna för uppföljning och utvärdering innan en reform implementeras att åtgärder kan vidtas för att säkerställa att målen verkligen kan utvärderas. Exempelvis kan åtgärder vidtas för att säkra tillgången till relevanta data över tid.

Referenser

Brännlund, R., Karimu, A. och Söderholm, P. (2012) *Elmarknaden och elprisets utveckling före och efter avregleringen: ekonometriska analyser*, CERE Working Paper 2012:14

Dagens Nyheter (2012-03-08) Taxifiaskot i Stockholm ska regleras.
<http://www.dn.se/sthlm/taxifiaskot-i-stockholm-ska-regleras>

Hanspers, K. och Mörk, E. (2011) Förskola. I Hartman, L. (red.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS.

Konkurrensverket 1996:1 *Avreglering av inrikesflyget*

Konkurrensverket 1996:4 *Konkurrens på avreglerade marknader*

Konkurrensverket 1998:3 *Avreglerade marknader i Sverige –en uppföljning*

Konkurrensverket 2004:3 *Monopolmarknader i förändring*

Konkurrensverket 2010:3 *Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar.*

Konkurrensverket 2011:4 *Inträdeshinder för privata vårdcentraler – erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård*

Konsumentverket 2011:9 *Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av ett regeringsuppdrag*

Konkurrensverket 2012:1 *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen*

Konkurrensverket 2012:3 *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystemen – vad krävs*

Konkurrensverket 2013:1 *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*

Konkurrensverket (2013) *Konkurrensverkets tillsyn av lagen om valfrihetssystem – strategi för åren 2013-2015*. Promemoria daterad 2013-01-14, Dnr 235/2012.

Prop. 2009/10:32 *Fordonsbesiktning*

Prop. 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor*

Prop. 2008/09:74 *Vårdval i primärvården*

Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*

PTS-ER 2013:6 *Service och konkurrens 2013*

RiR 2013:5 *Staten på telekommarknaden*

SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader*

SOU 2012:75 *Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden*

SOU 2013:23 *Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna*

Statskontoret 2011:10 *En omreglerad apoteksmarknad – delrapport 1*

Statskontoret 2012:10 *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning*

Svenska Taxiförbundet (2012) *Branschläget 2012. En rapport från Svenska Taxiförbundet*.

http://www.taxiforbundet.se/media/5277/bl_2012.pdf

Tillväxtanalys (2011) *Delredovisning: Kunskapsutveckling om entreprenörskap inom vård och omsorg. Att följa och bedöma mångfald och entreprenörskap inom vård och omsorg.* (Dnr 2009/320 även Tillväxtverket Dnr 012-2010-2958)

Tillväxtanalys 2012:11 *Geografisk tillgänglighet till läkemedel – En analys av omregleringen av apoteksmarknaden - Slutrapport*

Tillväxtanalys 2012:13 *Kostnadsutvecklingen för läkemedel på den omreglerade apoteksmarknaden*

Trafikanalys 2011:4 *Marknadsöppningar i kollektivtrafiken - utvärderingsplan 2011-2014*

Trafikanalys 2011:9 *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken*

Transportstyrelsen (2009) *Underlag för nulägesanalys av fordonsbesiktningsverksamheten i Sverige.* Promemoria daterad 2009-11-26.

Transportstyrelsen (2013) *Fordonsbesiktningsmarknaden 2012*

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att presentera en rapport som ger en aktuell överblick av konkurrensen i Sverige samt lämna förslag till konkurrensfrämjande åtgärder. Inom ramen för uppdraget ska Konkurrensverket, med utgångspunkt i Statskontorets rapport *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning (2012:10)*, analysera behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar.

I denna delrapport avrapporteras den del av uppdraget som rör Statskontorets kartläggning.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2013:3



KONKURRENSVERKET

Swedish Competition Authority

Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se