

Förord

Diskussionens vågor om avregleringarnas för- och nackdelar har stundtals gått höga. Sakargumenten har samtidigt tenderat att försvinna bland de ideologiska inläggen som i hög grad präglat debatten. De som varit tveksamma till avregleringspolitiken har bl.a. hävdat att det i huvudsak är ett utslag av nyliberala influenser utan någon djupare grund som sveper över världen och som inte tar tillvara den gemensamt ägda infrastruktur vi byggt upp under åren. Förespråkarna har å sin sida förvånats över att det tar så lång tid att övergå till och utöka användningen av de enligt dem betydligt mer effektiva marknadsbaserade systemen.

Den egentliga grundfrågan är, de skarpa meningsmotsättningarna till trots, ganska enkel. Hur hittar man för varje marknad de mest lämpliga instrumenten för att på ett så effektivt sätt som möjligt uppnå de övergripande mål för samhällsbygget som vi i demokratisk ordning fattat beslut om? Det åstadkoms varken genom att i alla lägen idogt hålla fast vid gamla ordningar eller att låta sitt handlande präglas av en naiv tro på att marknaden kan lösa alla problem. Omvärlden påverkar oss starkare i dag och stora förändringar sker genom såväl den allt snabbare kunskapstillväxten som de politiska beslut som fattas. Förutsättningarna för olika marknader skiljer sig åt och de är dessutom stadda i ständiga förändringar. Vi måste därför ta till oss av de erfarenheter som växer fram och den kunskap som ständigt utvecklas och utifrån den hela tiden vara beredd att ompröva de instrument vi använder för att nå våra mål.

Ett problem har dock varit att det tidigare inte funnits någon fyllig sammanställning av det aktuella kunskapsläget att utgå ifrån. ESO gav därför tidigare chefsekonomen på Konkurrensverket och docent i nationalekonomi *Mats Bergman* vid ECON i uppdrag att summera såväl de svenska som de utländska erfarenheterna från avregleringen av sex nätverksbranscher. Resultatet har blivit en omfattande rapport som till stor del nått karaktären av en lärobok.

Den vänder sig till alla med ett allmänt intresse för frågor som rör
marknadens effektivitet, från politiker till "regelnissar" av olika
slag, samt studenter och andra intresserade medborgare.

Det är min förhoppning att föreliggande rapport skall bidra till
ökad kunskap kring avregleringsprocessen och vidga beslutsunder-
laget inför det fortsatta reformarbetet, samt att debatten kring
denna viktiga fråga får nya infallsvinklar.

Som vanligt i ESO-sammanhang ansvarar författaren själv för
innehållet, slutsatser och de förslag som presenteras i rapporten.

Stockholm i juni 2002

Leni Björklund,
Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning och slutsatser	11
1.1	Begreppet avreglering.....	12
1.2	Ett teoretiskt perspektiv på regleringar och avregleringar	12
1.3	Flaskhalsproblemet	13
1.4	Olika sätt att hantera flaskhalsproblemet.....	15
1.5	Fri prissättning och etableringsfrihet resultatet av svensk avreglering	17
1.6	Olika modeller för att hantera flaskhalsproblemet har använts	17
1.7	Svårt att utvärdera avregleringar.....	20
1.8	Internationella erfarenheter	21
1.9	Svenska erfarenheter	22
1.9.1	Bankmarknaden.....	22
1.9.2	Elmarknaden.....	23
1.9.3	Flygmarknaden.....	23
1.9.4	Postmarknaden.....	23
1.9.5	Telemarknaden	24
1.9.6	Tågmarknaden.....	24
1.10	Generella rekommendationer	24
1.10.1	Affärsverksmodellen kontra tillträdesreglering	26
1.11	Branschspecifika förslag.....	27
1.11.1	Bankmarknaden.....	27

1.11.2	Elmarknaden	28
1.11.3	Flygmarknaden	28
1.11.4	Postmarknaden	28
1.11.5	Telemarknaden	28
1.11.6	Tågmarknaden	29
2	Inledning	31
2.1	Syfte, avgränsningar och metod.....	34
2.1.1	Syfte.....	35
2.1.2	Avgränsningar och metod.....	35
2.2	Rapportens uppläggning – en läsanvisning	36
2.3	Regleringar, avregleringar och andra regelreformer	38
2.3.1	Definition av begreppet avreglering.....	38
2.3.2	Olika former av regleringar	39
2.3.3	Regleringsmisslyckanden	40
2.3.4	Avregleringar och regelreformer - några tendenser	41
2.4	Att utvärdera avregleringar	42
2.4.1	Framgångskriterier	44
2.4.2	Metodik.....	45
3	Sex avreglerade branscher	49
3.1	Bank	50
3.1.1	Regelverkets förändring.....	50
3.1.2	Marknadens utveckling.....	54
3.1.3	Utländska erfarenheter	57
3.2	El	60
3.2.1	Regelverkets förändring.....	60
3.2.2	Marknadens utveckling.....	64
3.2.3	Internationella erfarenheter	67
3.3	Flyg	70
3.3.1	Regelverkets förändring.....	70
3.3.2	Marknadens utveckling.....	74
3.3.3	Internationella erfarenheter	77
3.4	Post	82
3.4.1	Regelverkets förändring.....	82

3.4.2	Marknadens utveckling.....	83
3.4.3	Internationella erfarenheter.....	85
3.5	Tele	89
3.5.1	Regelverkets förändring.....	89
3.5.2	Marknadens utveckling.....	94
3.5.3	Internationella erfarenheter.....	96
3.6	Tåg	98
3.6.1	Regelverkets förändring.....	98
3.6.2	Marknadens utveckling.....	100
3.6.3	Internationella erfarenheter.....	104
3.7	Sammanfattande bedömning	106
4	Marknadsmislyckande, regleringsmislyckande och flaskhalsproblem	109
4.1	Marknadsmislyckanden och regleringsmislyckanden.....	110
4.1.1	Marknadsmislyckanden.....	110
4.1.2	Regleringsmislyckanden.....	113
4.2	Naturliga monopol, marknadsmakt och utmaningsbara marknader	115
4.3	Nätverksbranscher	117
5	Sex modeller för att hantera flaskhalsproblemet.....	121
5.1	Flaskhalsproblemet	121
5.1.1	Möjliga lösningar.....	124
5.2	Reglering av konsumentpriser	125
5.2.1	Kostnadsbaserad prisreglering	125
5.2.2	Pristaksreglering.....	127
5.2.3	En jämförelse av kostnadsbaserad reglering och pristaksreglering.....	128
5.2.4	Marginal-, genomsnittskostnadsprissättning och prisreglering när det finns många produkter.....	129
5.3	Tillträdesprissättning	133
5.3.1	Tillträdesregleringens fördelar	134
5.3.2	Tillträdesregleringens svagheter	135
5.3.3	Korssubventionering.....	136
5.3.4	Olika prissättningsmodeller	137

5.4	Infrastrukturklubbar	139
5.4.1	Fördelar	139
5.4.2	Nackdelar	140
5.4.3	Reglering av infrastrukturklubbar	141
5.5	Offentligt ägande och affärsverksmodellen	143
5.5.1	Nackdelar med statliga bolag och affärsverk	144
5.5.2	Graden av konkurrens och informations- problematiken viktigare än ägandeformen	144
5.6	Horisontell separation och benchmarking	146
5.6.1	Horisontell separation	146
5.6.2	Benchmarking	147
5.7	Vertikal separation	148
5.8	Sammanfattning	150
6	Slutsatser	153
6.1	Drivkrafter till avregleringsprocesser	153
6.2	Avregleringsmodeller i Sverige	154
6.2.1	Vid avregleringarna har prissättning och inträde liberaliserats	155
6.2.2	Flaskhalsproblematiken har hanterats på olika sätt i olika branscher	156
6.2.3	En värdering av utfallet	161
6.2.4	Slutsatser	164
6.3	Avregleringsmodeller i internationell jämförelse	167
6.4	Konkurrenslagen och avregleringar	171
6.5	Avregleringsprocessen	173
6.5.1	Gradvis avregleringsprocess tycks fungera väl	173
6.5.2	Internationell koordination och politiska aspekter	175
6.5.3	Regleringsmyndigheternas roll	175
7	Rekommendationer	179
7.1	Allmänna principer	179
7.1.1	Möjliga misstag	181
7.1.2	Några allmänna rekommendationer	182

7.2	Branschspecifika rekommendationer	183
7.2.1	Bankmarknaden.....	184
7.2.2	Elmarknaden.....	184
7.2.3	Flygmarknaden.....	185
7.2.4	Postmarknaden.....	186
7.2.5	Telemarknaden.....	186
7.2.6	Tågmarknaden.....	187
8	Lästips	189
	Referenser.....	191
	Ordlista.....	201
	A textbook on Deregulation. Experiences from six Network Industries. A summary	205
I	The concept of deregulation.....	206
II	Regulation and deregulation - a theoretical perspective	206
III	The bottleneck problem.....	207
IV	Six models for managing the bottleneck problem.....	209
V	Swedish deregulation has led to unrestricted pricing and freedom of establishment	211
VI	Different models for managing the bottleneck problem have been used.....	212
VII	Deregulation is difficult to evaluate.....	215
VIII	International experience	215
IX	Swedish experience.....	216
IX.i	The banking market	217
IX.ii	The electricity market.....	217
IX.iii	The aviation market	217
IX.iv	The postal market	218
IX.v	The telecommunication market	218
IX.vi	The rail market	218
X	General recommendations.....	219
X.i	The public utilities model vs. access regulation	220

XI	Sector-specific recommendations.....	221
XI.i	The banking market	221
XI.ii	The electricity market.....	222
XI.iii	The aviation market.....	222
XI.iv	The postal market.....	223
XI.v	The telecommunication market.....	223
XI.vi	The rail market	223
	ESO:s rapporter.....	225

1 Sammanfattning och slutsatser

Det skrivs, debatteras och forskas mycket i ämnet avregleringar. Avregleringar brukar av sina belackare framhållas som en källa till sociala orättvisor, medan förespråkarna menar att avregleringar leder till stora effektivitetsvinster, vilket skapar utrymme för ökad välfärd. Företrädare för teorin om den nya ekonomin brukade också framhålla avregleringar som den jämte ny teknik och internationalisering viktigaste orsaken till den ökade tillväxttakt man tyckte sig observera. Trots uppmärksamheten kring ämnet har det visat sig påtagligt svårt att få reda på hur stora vinsterna är av de avregleringar som genomförts i Sverige och i många andra länder under senare år. Det tycks inte heller finnas något enkelt svar på frågan om hur avregleringar bör genomföras, för att dessa vinster skall bli så stora som möjligt.

En grundlig genomgång av svenska utredningar och internationell vetenskaplig litteratur antyder att en typisk avregleringsvinst kan vara att kostnader och priser faller med 5–10 procent. En annan slutsats är att det inom nätverksbranscher som t.ex. järnväg, flyg, tele, el, post och bank finns två modeller som tycks vara särskilt väl ägnade att främja effektivitet.

Den första modellen innebär att staten fortsätter att äga och kontrollera branschens centrala infrastruktur, t.ex. järnvägsnätet, elnätet eller det lokala telenätet, att detta produktionsled avskiljs från övriga led och att dessa övriga led konkurrensutsätts och kanske också privatiseras.

Den andra modellen innebär att ett befintligt vertikalt integrerat företag (eller affärsverk) får förbli intakt, men att konkurrens i senare led skapas genom att konkurrerande företag på icke-diskriminerande villkor ges tillgång till den infrastruktur som ägs av det integrerade företaget. För att uppnå detta krävs ett strikt regelverk för tillträde och en självständig och kraftfull regleringsmyndighet.

Slutsatserna i den här rapporten bygger framför allt på ett studium av de ovannämnda sex nätverksbranscherna: bank, el, flyg, post, tele och tåg.

1.1 Begreppet avreglering

Med avregleringar avses i denna rapport sådana regelreformer som syftar till att liberalisera prissättning, in- och utträde m.m., inklusive privatiseringar av offentlig verksamhet som innebär ett ökad marknadsinflytande. Detta gäller oaktat att sådana reformer kan medföra att antalet regler ökar (se vidare avsnitt 2.3.1). OECD och Konkurrensverket använder gärna begreppet regelreform, i stället för avreglering, just med motiveringen att regelmassan inte nödvändigtvis minskar vid en avreglering. Även denna begrepps-användning är dock oprecis, eftersom ordet regelreform egentligen bara säger att reglerna ändras. Alla regelförändringar kan därför sägas vara regelreformer. Begreppet liberalisering har den fördelen att det anger i vilken riktning förändringen sker, men begreppet ger vidare associationer än begreppet avreglering.

1.2 Regleringar och avregleringar – ett teoretiskt perspektiv

På väl fungerande marknader sker produktionen på ett effektivt sätt och priset pressas ned till i nivå med produktionskostnaderna. För konsumenterna och för samhället är detta överlag gynnsamt, men tyvärr fungerar inte alla marknader väl. Enligt nationalekonomisk teori finns det tre grundläggande skäl till varför så kan vara fallet. För det första har vissa företag marknadsmakt, t.ex. genom att de besitter en monopolställning, vilket tillåter dem att ta ut alltför höga priser. För det andra finns s.k. externa effekter, t.ex. negativa miljöeffekter och positiva klustereffekter mellan företag. Oavsett om de externa effekterna är negativa och positiva krävs korrigerande mekanismer för att producenter och konsumenter skall ta hänsyn till effekten på tredje man av deras agerande. För det tredje finns problem med s.k. asymmetrisk information. Ett exempel är att köparen av en produkt normalt har sämre information om varans kvalitet m.m. än säljaren.

I många fall kan marknadsmisslyckanden hanteras med regleringar av olika slag. OECD skiljer mellan *ekonomiska regleringar*,

bl.a. prissättning och företagsetablering, och *sociala regleringar*, som används för att uppnå jämlikhet och fördelningspolitiska mål och för att skydda liv, hälsa och miljö. Slutligen finns *administrativa regleringar*, som bl.a. syftar till att tillförsäkra myndigheterna information. När man talar om avregleringar avses oftast en avveckling eller liberalisering av ekonomiska regleringar.

På motsvarande sätt som marknaden ibland misslyckas kan även regleringar ibland misslyckas. Det finns åtminstone *fyra nackdelar med regleringar*. För det *första* medför regleringar direkta kostnader för företagen och för staten. För det *andra* kan regelverket utnyttjas för att värna särintressen i stället för allmänintresset. Det förhållandet att regelverken kan förändras medför, för det *tredje*, i sig en extra riskkomponent, som måste beaktas exempelvis vid investeringar. För det *fjärde* gör svårigheten för den reglerande myndigheten att erhålla korrekt information att regleringen i sig kan bli kostnadsdrivande (se vidare avsnitt 2.3.3.). Ett exempel på detta är kostnadsbaserad prisreglering. Om ett högre pris enbart kan motiveras med högre kostnader så reduceras eller elimineras incitamenten att hålla ned kostnaderna.

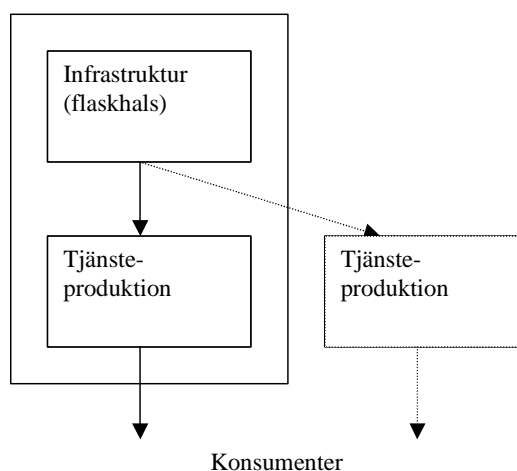
Det finns olika sätt att hantera marknadsmakt. Det bästa är att marknadsinträde – eller blotta hotet om marknadsinträde – leder till att marknadsmakten elimineras. Därmed kan konkurrensen i sig bli den kraft som disciplinerar marknaden. På många marknader kan en sådan mekanism förväntas fungera väl, men i de flesta infrastrukturtunga nätverksbranscher framstår det som osannolikt att problemet med marknadsmakt ens på sikt skulle försvinna helt. Avregleringar i sådana branscher innebär visserligen att beslut om t.ex. prissättning och in- och utträde i större utsträckning överläts till marknadens aktörer, men även efter en avreglering tillämpas olika metoder för att begränsa marknadsmakten.

1.3 Flaskhalsproblemet

De sex branscher som studeras i denna rapport kännetecknas alla av att det finns viss infrastruktur, som ett företag måste ha tillgång till för att konkurrera i nästföljande led. Exempelvis måste ett företag som vill bedriva tågtrafik ha tillgång till järnvägsnätet och ett företag som vill etablera sig på telemarknaden måste ha tillgång till åtminstone de perifera delarna av telenätet, dvs. ledningarna från abonnenterna till de lokala telestationerna (accessnätet). Denna infrastruktur fungerar som en flaskhals för hela marknaden – utan

tillgång till flaskhalsen kan ett företag inte vara verksamt på marknaden. Situationen illustreras av figur 1.1.

Figur 1.1. Flaskhalsproblemet



Den grundläggande orsaken till att ett flaskhalsproblem uppstår är att kostnaden för att bygga infrastruktur är så hög att det i praktiken är omöjligt för nya företag att själva etablera sig i infrastrukturledet. I utgångsläget antas ett vertikalt integrerat företag (till vänster i figuren) kontrollera flaskhalsen. Potentiellt finns förutsättningar för konkurrens i nästa led, tjänsteproduktionen. Den streckade rektangeln till höger illustrerar en sådan potentiell konkurrent. Konkurrenterna är emellertid beroende av tillgång till flaskhalsen, vilket ger det integrerade företaget marknadsstyrka också i det senare ledet.

Många gånger är omsättningen i flaskhalsledet relativt liten, i förhållande till branschens totala omsättning. I elbranschen motsvarar kostnaderna för elnätet cirka en tredjedel av hushållens elpris och i flygbranschen motsvarar kostnaderna för flygplatserna cirka en tiondel av branschens omsättning. Den marknadsstyrka som bygger på kontroll av flaskhalsledet kan därför hämma konkurrens och effektivitet på en mångdubbelt större marknad.

1.4 Olika sätt att hantera flaskhalsproblemet

I princip har tre olika styrmodeller och tre olika modeller för ägarstruktur använts, i olika kombinationer, för att hantera flaskhalsproblemet. De tre styrmodellerna är *direkt reglering av konsumentpriserna*, *reglering av priset för tillgång till flaskhalsen* (s.k. tillträdesreglering) och *statlig ägarstyrning* av hela verksamheten, t.ex. genom ett affärsverk. De tre modellerna för ägarstruktur är *infrastrukturklubbar* och *vertikal* respektive *horisontell separation*.

Prisreglering i konsumentledet förhindrar eller försvårar att marknadsstyrka utövas. I idealfallet regleras priserna till den nivå som skulle råda om branschen präglades av konkurrens. Denna modell var vanlig i USA före de senaste årtiondenas avreglering. Exempelvis var el-, flyg- och tågbranscherna i USA prisreglerade i konsumentledet – liksom flygbranschen i Sverige. En viktig nackdel med modellen är att företagen får bristande incitament till kostnadskontroll. En annan svårighet är att utforma modellen så att företagen ges korrekta investeringsincitament.

Tillträdesreglering är en modell som blivit populär under senare år, både i Europa och i USA, inte minst på telemarknaden. En fördel med modellen är att den tillåter konkurrens i de produktionsled som inte har flaskhalskaraktär, vilket ger incitament till kostnadskontroll. En nackdel är att det företag som kontrollerar flaskhalsen öppet eller förtäckt kan gynna den egen verksamhet i de konkurrensutsatta leden. En annan nackdel är att det fortfarande är svårt för den reglerande myndigheten att fastställa prisnivån så att investeringsincitamenten blir korrekta, dvs. att skapa förutsättningar för effektivitet på lång sikt.

Den traditionella europeiska och svenska modellen för att hantera flaskhalsproblemet är att tillämpa *direkt statlig ägarstyrning*, ofta genom att låta ett affärsverk få en monopolställning i branschen. Detta gällde exempelvis Posten, SJ och Televerket. Med en sådan lösning får staten en beslutsbefogenhet som förhindrar att marknadsstyrkan exploateras. Tyvärr har erfarenheten visat att det är svårt att genom ordergivning driva igenom kostnadseffektivitet i stora offentligt ägda monopolverksamheter.

I vilken grad marknadsstyrka baserad på kontroll av flaskhalsen kan utövas beror också på hur ägandet struktureras. På bankmarknaden används relativt ofta vad som brukar benämnas *infrastrukturklubbar*, i synnerhet för infrastruktur för betalningssystem, såsom

girocentraler och centraler för kortbetalningar. Modellen bygger på att de företag som konkurrerar i nästa led gemensamt äger den infrastruktur som har flaskhalskaraktär. Företagen har incitament att skapa konkurrensneutrala förutsättningar sinsemellan och att se till att kostnaderna i flaskhalsledet hålls ned. I gynnsamma fall innebär detta en form av självreglering, som gör myndighetsingripanden onödiga. Nackdelar är bl.a. att en infrastrukturklubb kan underlätta samordning av priser i senare led, dvs. en uttalad eller outtalad kartellbildning, och att de etablerade företagen gärna motarbetar nytillträdande företag.

En annan ägarmodell, som under senare år blivit allt mer populär, är s.k. *vertikal separation*. Modellen innebär att ägandet av flaskhalsverksamheten skiljs från ägandet av den konkurrensutsatta verksamheten. Av praktiska skäl är detta enklast att genomföra i de fall affärsverksmodellen tidigare tillämpats, dvs. för affärsverk och statliga bolag. Exempelvis har Banverket avskiljts från SJ och Svenska Kraftnät från Vattenfall. I vissa situationer kan dock även privat ägda företag delas upp. Uppsplittringen av det amerikanska telemonopolet AT&T är ett exempel på detta. Modellens viktigaste fördelar är att den underlättar tillträdesreglering och att det blir lättare att skapa konkurrensneutralitet mellan olika företag i senare led. Den främsta nackdelen är att vertikala synergier, dvs. samordningsfördelar mellan de olika produktionsleden, inte till fullo kan utnyttjas.

En tredje ägarmodell är *horisontell separation*. Horisontell separation innebär att en monopolverksamhet delas upp i ett antal enheter, som agerar sida vid sida på marknaden utan att direkt konkurrera med varandra. Exempelvis skulle ett nationellt el- eller telemonopol kunna delas upp i flera regionala eller lokala monopol. Genom att jämföra de lokala monopolerna med varandra ökar den informationsmängd regleringsmyndigheterna har tillgång till, vilket kan göra regleringen mer effektiv. Exempelvis kan ett monopols ersättning göras avhängigt av *de andra* monopolens kostnader. Detta är en form av benchmarking, vilken kan leda till högre kostnadseffektivitet än prisreglering på nationell nivå. En förutsättning är att skalfördelarna inte är alltför stora. I Sverige tillämpas horisontell separation framför allt för elnätsföretag, dock utan något tydligt inslag av benchmarking.

De två senare ägarmodellerna, dvs. *vertikal eller horisontell separation*, utgör i sig inga lösningar på flaskhalsproblemet, eftersom monopolställningen i flaskhalsledet kvarstår, på nationell eller lokal nivå. I avsaknad av någon form av reglering kan företaget därför

fortsätta att utöva marknadsmakt. Modellernas förtjänster ligger i stället i att de gör regleringen effektivare. Exempelvis kan både vertikal och horisontell separation underlätta tillträdesreglering. Om styrning genom statligt ägande tillämpas tillåter en vertikal separation att det statliga ägandet, med de nackdelar detta medför, begränsas till infrastrukturledet.

1.5 Fri prissättning och etableringsfrihet resultatet av svensk avreglering

På ett övergripande plan finns några tydliga mönster i den svenska avregleringsprocessen. Prissättningen i de sex studerade branscherna var före avregleringarna i de flesta fall reglerad, medan den nu i de flesta fall är fri, åtminstone i konsumentledet. De tidigare hindren för fritt inträde har ersatts av etableringsfrihet. I korthet kan avregleringsprocessen i de sex branscherna beskrivas på följande sätt:

Bank, flyg och telebranschen samt elåterförsäljningsledet har gått från prisreglering och etableringskontroll till fri prissättning och etableringsfrihet. Även elproduktionsledet har gått från prisreglering till fri prissättning, medan principen om etableringsfrihet gäller sedan tidigare.

Postbranschen har tillika med övriga branschen gått från etableringskontroll till etableringsfrihet, men en prisreglering har införts.

Telebranschen har gått från etableringskontroll till etableringsfrihet och i dag råder i huvudsak fri prissättning.

Tågmarknaden har erfarit en ökad grad av etableringsfrihet. SJ har dock alltjämt förtursrätt till lönsam persontrafik och till befintlig godstrafik. Däremot råder fri prissättning.

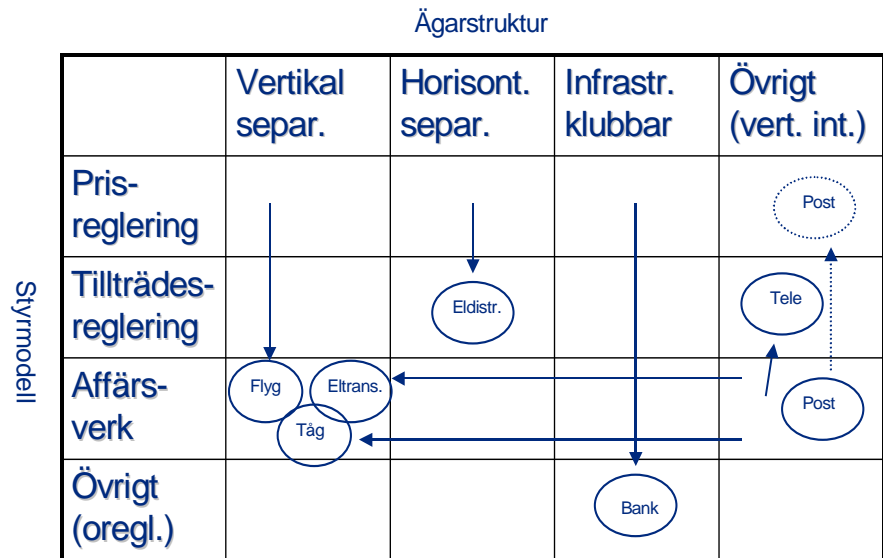
Inom post-, tele- och tågbranscherna fanns tidigare statliga verk med monopolställning. Därför fanns inget behov av en formell prisreglering, utan staten styrde prissättningen genom ägarkontroll.

1.6 Olika modeller för att hantera flaskhalsproblemet har använts

Ganska olika modeller har tillämpats för att hantera flaskhalsproblemet i de sex branscherna. Detta gäller såväl före som efter avregleringarna. Figur 1.2 illustrerar vilken huvudsaklig ägarstruk-

tur och vilken huvudsaklig styrmodell som använts för att begränsa utövandet av marknadsmakt i de sex branscherna.

Figur 1.2. Ägarstruktur och styrmodell före och efter avregleringarna. (Pilens utgångspunkt markerar situationen före avregleringarna, medan pilens spets och branschbenämningen markerar situationen efter avregleringarna.)



För fyra av de sex studerade branscherna var utgångspunkten ett vertikalt integrerat affärsverk: Postverket, SJ, Televerket respektive Vattenfall. De tre förstnämnda verken hade monopolställning och på dessa marknader saknades tillträdesregler. Det fjärde verket, Vattenfall, mötte däremot konkurrens från andra elproducenter och det fanns vissa regler för tillträde till högspänningsnätet. De lokala el-distributörerna hade monopol på sina marknader.

I två av dessa fall har en vertikal separation genomförts. Svenska kraftnät har avskiljts från Vattenfall och Banverket har avskiljts

från SJ.¹ I de två övriga fallen – Telia och Posten – har den vertikala integrationen bibehållits. Telia har i stället blivit föremål för tillträdesreglering. På postområdet har en prisreglering av normalportot införts, liksom vissa tillträdesregler. De senare måste dock betecknas som relativt svaga, varför den huvudsakliga styrmodellen för Posten fortfarande måste anses vara den statliga ägarstyrningen.

På elmarknaden finns flaskhalsar på två nivåer. Dels transmissionsnätet (stomnätet), som nu ägs av Svenska kraftnät och dels de lokala distributionsnäten. De senare ägs delvis av privata aktörer, delvis av den offentliga sektorn. Drift av distributionsnäten bedrivs ofta och i ökande utsträckning inom koncerner, som också producerar elkraft. Den tidigare prisregleringen i konsumentledet, dvs. av elpriset, har nu ersatts av tillträdesreglering, dvs. av en reglering av nätavgifterna. Tillträdesregleringen måste dock betecknas som relativt svag.

Ägarstrukturen i bankbranschen, med infrastrukturklubbar för de centrala betalningssystemen, kan ses som en till hälften genomförd vertikal separation, där (några av) bankerna *gemensamt* äger den centrala infrastrukturen. Avregleringen medförde inte någon förändring i detta avseende, men däremot avskaffades den förutvarande prisregleringen (ränteregleringen).

Flygbolag och flygplatser har alltid varit vertikalt separerade, där den nödvändiga infrastrukturen (flygplatser och flygledning) i huvudsak sköts av ett affärsverk, Luftfartsverket. Avregleringen medförde således ingen förändring av ägarformen, men prisregleringen i konsumentledet avskaffades. Detta innebär att styrningen i flaskhalsledet kvarstår oförändrad, medan styrningen i konsumentledet avskaffats.

När det gäller ägarformerna bör det noteras att affärsverken Postverket, SJ, Televerket och Vattenfall blivit statliga bolag – Posten, SJ, Telia respektive Vattenfall. Banverket är en myndighet, medan Luftfartsverket och Svenska kraftnät är affärsverk.

Bankbranschen och lokal eldistribution avviker från övriga branscher genom att flaskhalsinfrastrukturen bara delvis ägs av den offentliga sektorn. På flygmarknaden ägs några flygplatser av privata aktörer. Inslaget av privat ägande ökar på telemarknaden, dels genom den partiella privatiseringen av Telia, dels genom privata investeringar inom främst mobiltelefoni och bredband. Bolagiseringen av Post- och Televerken har vidare inneburit att ägarna av

¹ Begreppet affärsverksmodellen används i figuren som benämning för en styrningsprincip, trots att Banverket är en myndighet som inte är ett affärsverk och trots att Posten numera är ett statligt bolag.

infrastrukturen på dessa marknader fått ett mer kommersiellt synsätt än vad som tidigare var fallet.

Sammanfattningsvis har kontrollen av sådan marknadsmakt som grundar sig på tillgång till infrastruktur blivit striktare på de avreglerade delarna av tågmarknaden och vad gäller el-transmission, genom att en vertikal separation genomförts. Även på telemarknaden har kontrollen blivit hårdare, genom att statlig styrning genom affärsverksmodellen ersatts av en strikt tillträdesreglering. På postmarknaden och när det gäller eldistribution är graden av kontroll i stort sett oförändrad. Affärsverksstyrningen på postmarknaden har tonats ned, i och med bolagiseringen, men kompletteras nu av relativt svaga pris- och tillträdesregleringar. En relativt svag prisreglering av elpriset har ersatts av en dito tillträdesreglering i eldistributionsledet. På bank- och flygmarknaderna har kontrollen av marknadsmakt blivit svagare. På flygmarknaden är kontrollmekanismerna för flaskhalsen – flygplatserna – oförändrad, men prisregleringen i nästa led har avskaffats. På bankmarknaden har den tidigare prisregleringen avskaffats, utan att någon åtgärd för skärpt flaskhalskontroll vidtagits. Modellen med infrastrukturklubbar innebär i praktiken att en självregleringsmodell tillämpas. För samtliga branscher gäller dock att den disciplinerande effekten av konkurrens blivit starkare, genom att etableringsfrihet införts eller utvidgats.

1.7 Svårt att utvärdera avregleringar

Det är svårt att utvärdera effekterna av en avreglering. För det första krävs ett ställningstagande om vilken norm som skall användas. En möjlig norm är de uppgivna officiella målen med avregleringen, en annan är samhällsekonomisk effektivitet. Utgångspunkten i den här rapporten är den senare normen. I praktiken är det svårt att mäta samhällsekonomisk effektivitet, varför ofta pris-, kostnads- eller produktivitet utveckling används som utvärderingskriterium.

För det andra måste den faktiska utvecklingen jämföras med en hypotetisk (kontrafaktisk) utveckling, dvs. den utveckling som hade blivit resultatet om avregleringen *inte* genomförts. En ofta använd, men normalt helt otillfredsställande, metod är att jämföra priset (eller kostnadsnivån eller produktiviteten) före och efter avregleringen. I de flesta branscher ökar produktiviteten trendmässigt, medan kostnadsnivå och pris långsiktigt kan stiga eller falla, beroende på om löner och andra kostnader ökar snabbare eller

långsammare än produktiviteten. Att jämföra utvecklingen i ett land som avreglerat en viss bransch med motsvarande utveckling i ett annat land där ingen avreglering skett, är också problematiskt. Marknadsförutsättningar och institutionell struktur skiljer sig åt mellan länderna. Internationella paneldatanalysen försvaras av att olika länder genomför avregleringar på helt olika sätt.

En tredje svårighet är att mäta de variabler – t.ex. pris – som används som utgångspunkt för analysen. Trots dessa svårigheter är det angeläget att så långt möjligt systematiskt utvärdera de avregleringar som genomförts för att få bättre underlag för beslut om huruvida ytterligare branscher bör avregleras och i så fall *hur* avregleringarna bör genomföras. Sådana analyser kan också bidra till att regelverket i redan avreglerade branscher modifieras, så att förutsättningarna för att nå effektivitetsvinster blir bättre.

1.8 Internationella erfarenheter

Det finns många studier som syftar till att utvärdera avregleringar, både vetenskapliga och sådana som genomförts av myndigheter eller organisationer. Tyvärr hanteras sällan de ovan nämnda problemen på ett tillfredsställande sätt. OECD har i flera fall kommit fram till att effekterna av individuella avregleringar varit så stora att priserna på marknaderna överlag kunnat sänkas med 25 procent eller mer. Många enskilda forskare, framför allt amerikanska, har gjort samma bedömning. När det gäller svenska avregleringar har prissänkningar i denna storleksordning noterats för stora utskick av post, för upphandling av olönsam tågtrafik och för långdistans-telefoni generellt. Tyvärr har dessa studier ofta inte tagit hänsyn till den trendmässiga produktivetsökningen, dvs. till den prissänkning som hade kunnat komma till stånd även utan en avreglering. De studier som på det mest tillfredsställande sättet korrigerar för trender av denna typ redovisar ofta betydligt lägre avregleringsvinster – ofta i spannet noll till tio procent.

De bästa förutsättningarna för att studera effekterna av avregleringar finns kanske i de branscher där olika amerikanska delstater genomfört avregleringar vid skilda tidpunkter. Studier av denna typ indikerar ofta vinster i storleksordningen fem procent. Med tanke på hur stor del av ekonomin som är eller varit föremål för regleringar har dock även relativt små effektivitetsvinster stor betydelse.²

² Braunerhjelm (2002) uppskattar exempelvis att enbart cirka en tredjedel av den svenska konsumtionen för närvarande är "fullt konkurrensutsatt", trots senare års många avregle-

1.9 Svenska erfarenheter

Slutsatsen av såväl internationella som svenska studier är att den potentiella vinsten av avregleringar är effektivitetsökningar som i många fall tycks kunna uppgå till i varje fall 5–10 procent. I Sverige tycks vinster av minst den storleksordningen ha realiserats främst på marknaderna för elkraft, stora postutskick och upphandlad tågtrafik och på telemarknaden över lag. (Att prisfallet för enskilda segment i flera fall blivit ännu större kan bero på att prisstrukturen blivit mer kostnadsanpassad, dvs. att en "ombalansering" skett mellan olika segment.) På flygmarknaden och på de delar av post- och tågmarknaderna där Posten och SJ de facto eller formellt fortfarande har monopol har priserna i stället stigit. Inga tydliga förändringar har identifierats när det gäller elnätsavgifterna. Det tycks inte som om utvecklingen av priser och effektivitet på bankmarknaden efter avregleringen studerats över huvud taget, men ett intryck är att åtminstone prisutvecklingen inte varit särskilt gynnsam.

Ytterligare en slutsats är att avregleringarna framför allt har varit framgångsrika i de fall regleringen av marknadsmakt i något avseende blivit striktare eller mer verkningsfull.

1.9.1 Bankmarknaden

Effekten av avregleringen av den svenska bankmarknaden på bankernas effektivitet och prissättning har i mycket liten utsträckning utvärderats systematiskt. Så gott som samtliga bedömare som uttalat sig i frågan tycks dock vara ense om att avregleringen var nödvändig. De etablerade bankerna har behållit en mycket hög marknadsandel och de uppvisar mycket god lönsamhet på marknaden för banktjänster till hushåll och till små och medelstora företag. De nya utmanarna, som lyckats ta uppåt tio procent av denna marknad, har dock bidragit till ökad konkurrens om t.ex. inlåningsräntan och tycks ha påskyndat utvecklingen av telefon- och Internetbanker.

ringar. Det bör emellertid noteras att dataunderlaget för denna bedömning är mycket osäkert.

1.9.2 Elmarknaden

Cirka en tredjedel av hushållen har bytt elleverantör eller omförhandlat villkoren med den tidigare leverantören. Avregleringen av elmarknaden uppskattas ha sänkt priserna med cirka 10 procent i elproduktions- och elåterförsäljningsleden. Dessa produktionsled står för cirka en tredjedel av hushållens totala elkostnader. I övriga segment, främst elnätmarknaden, är det svårt att spåra några positiva effekter. Detta kan bero på att de alltjämt är reglerade monopolverksamheter.

1.9.3 Flygmarknaden

Flygmarknaden erfor efter avregleringen inledningsvis en viss prispress och de nya aktörerna tog marknadsandelar. Efter fem år hade utmanarna nästan en fjärdedel av marknaden, men utvecklingen har nu vänt och SAS har kunnat befästa sin dominans. Numera återstår bara Malmö Aviation av de tidigare utmanarna, med drygt tio procent av marknaden. Sett över hela perioden sedan avregleringen har priserna, enligt de flesta studier, stigit relativt kraftigt. Enligt vissa studierna har priserna totalt stigit med cirka 15 procent mer än inflationen. Prisstrukturen har blivit mer kostnadsanpassad, vilket medfört att priserna stigit särskilt på korta linjer och på linjer med få passagerare. Det finns dock tecken på att konkurrensen från lågprisflyget kommer att bli mer verkningsfull i framtiden.

1.9.4 Postmarknaden

De nya utmanarna har tagit cirka 5 procent av postmarknaden. Avregleringen har framför allt bidragit till konkurrens om stora utskick av post i storstadsområdena. Här har prispressen varit påtaglig, med ett prisfall på nästan 50 procent i reala termer. När det gäller enstaka försändelser har de reala priserna tvärtom stigit med 75 procent. Utvecklingen har gjort prisstrukturen mer kostnadsanpassad, men skillnaden mellan de i praktiken konkurrensutsatta och de i praktiken skyddade segmenten är anmärkningsvärd. I genomsnitt har priserna pressats med uppskattningsvis 5–10 procent. På grund av det relativt svaga regelverket för tillträde till infra-

strukturen är utsikterna små att konkurrensen kommer att leda till ytterligare prissänkningar.

1.9.5 Telemarknaden

På telemarknaden har framför allt den snabba tekniska utvecklingen orsakat ett relativt snabbt prisfall, men avregleringen har bidragit till den positiva utvecklingen. De nya utmanarna har med stöd av en kraftfull tillträdesreglering kunnat ta drygt en fjärdedel av den totala telemarknaden och väsentligt mer på de nya segmenten, t.ex. mobiltelefoni och uppringd Internetuppkoppling. De flesta utvärderingar har bedömt resultaten av avregleringen som mycket positivt, även om effekterna av avregleringen inte kunnat separeras från effekterna av den tekniska utvecklingen. Den isolerade effekten av förvalsreformen har dock uppskattats vara cirka 4 procent. Liksom på flera andra marknader har prisstrukturen blivit mer kostnadsanpassad.

1.9.6 Tågmarknaden

På tågmarknaden har priserna pressats väsentligt – med cirka 20 procent – inom de avreglerade segmenten regional persontrafik och olönsam interregional persontrafik. Här har de nya utmanarna tagit cirka hälften av marknaden. Det reala biljettpriset för all persontrafik med tåg har dock, enligt SCB, ökat med cirka 20 procent, men i detta prisindex väger den interregionala tågtrafiken, där SJ ännu har monopol, tungt.

1.10 Generella rekommendationer

Analysen av de avregleringar som genomförts i Sverige och i andra länder samt sammanställningen av den teoretiska litteraturen leder fram till ett antal allmänna rekommendationer för hur avregleringar bör genomföras. Förslagen kan grupperas i tre områden.

Tillgång till infrastruktur

- Skapa konkurrensneutrala villkor för tillträde till branschens infrastrukturella flaskhalsar.

- I många fall är en bra modell att låta ett affärsverk äga vital infrastruktur, t.ex. järnvägar och elstomnätet, men att separera infrastrukturverksamheten från verksamhet i andra produktionsled, t.ex. tågtrafik och elproduktion. Den senare verksamheten kan ofta med fördel privatiseras.
- Ett privat monopolföretag har starkare incitament att utestänga konkurrenter från nödvändig infrastruktur än t.ex. ett affärsverk. En privatisering gör det också svårare att i efterhand förändra spelreglerna.
- Om de vertikala synergieffekterna, t.ex. mellan drift av telenät och produktion av teletjänster, är starka, kan en bibehållen vertikal integration vara nödvändig. Då krävs strikta tillträdesregler så att även konkurrerande företag får tillgång till infrastrukturen, t.ex. telenätet.

Regleringsmyndigheternas roll

- Starka och självständiga regleringsmyndigheter bör inrättas. Detta är särskilt angeläget när den vertikala integrationen bibehålls eller när flaskhalsledet privatiseras.
- Vid tillträdesreglering är avvägningen mellan stabila, förutsägbara regler och regleringsmyndighetens frihet, förmåga och makt att reagera vid oväntade händelser viktig. Förutsägbara regler gynnar investeringar och dynamisk (långsiktig) konkurrens, medan strikta tillträdesregler och starka regleringsmyndigheter gynnar konkurrens och effektivitet på kortare sikt.
- Specifika regler bör kompletteras med generellt verkande regler – exempelvis en effektiv konkurrenslagstiftning.
- Regelverken måste successivt anpassas, i takt med att branschförhållandena ändras eller när brister i det gällande regelverket uppdagats. Detta måste dock ske med hänsyn till kravet på förutsägbarhet.

Den politiska genomförandeprocessen

- Genomför hellre gradvisa reformer än genomgripande, drastiska reformer.

- Planera redan från början för uppföljningar och utvärderingar av reformarbetet. Detta kan exempelvis kräva åtgärder för att prisutvecklingen skall kunna följas över tiden.

Om dessa rekommendationer följs ökar sannolikheten för att förverkliga de intentioner som ligger bakom beslutet att genomföra en avreglering.

1.10.2 Affärsverksmodellen kontra tillträdesreglering

En bra modell är att låta flaskhalsen ägas av staten, enligt affärsverksmodellen, samtidigt som övriga produktionsled utsätts för konkurrens. Detta skapar förutsättningar för konkurrensneutralitet mellan marknadsaktörer, samtidigt som affärsverket begränsas till att bara omfatta flaskhalsledet. God konkurrens främjar effektiviteten på de delar av marknaden där det är möjligt för flera företag att verka. Att staten kontrollerar flaskhalsen ökar också flexibiliteten. Då skapas möjligheter att parera oväntade omvärldsförändringar och regelverken för tillträde till flaskhalsen och prissättningen av denna kan relativt enkelt ändras. Det förhållandet att affärsverksmodellen i sig inte är maximalt gynnsam för kostnadskontroll har i många fall mindre betydelse, eftersom detta endast drabbar själva flaskhalsledet, som ofta står för en relativt liten del, 10–30 procent, av branschens förädlingsvärde.

En annan effektiv modell för att lösa flaskhalsproblemet är tillträdesreglering. Detta gäller i synnerhet när det finns stora vertikala synergieffekter, dvs. när det är ineffektivt att genomföra en vertikal separation, samt när flaskhalsen redan är privat ägd. En effektiv tillträdesreglering skapar förutsättningar för effektiv konkurrens i angränsande produktionsled, samtidigt som vertikala synergieffekter kan tillvaratas. Modellens nackdel är att det är svårt att utforma tillträdesregler som både skapar konkurrensneutralitet och ger goda incitament att investera i infrastruktur. Det integrerade företaget kan av olika anledningar vilja försvåra konkurrenternas tillträde till infrastrukturen, genom att begära en hög ersättning eller genom att på olika sätt försämra kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna. Delvis kan detta hanteras genom ett strikt regelverk för tillträde, men normalt krävs det också en effektiv tillsynsmyndighet som med relativt stor makt och med relativt stora frihetsgrader kan styra eller begränsa företagets agerande. Med sådana befogenheter skapas möjligheter att täppa igen kryphål i re-

gelverken och staten behåller en flexibilitet för oväntade händelser. Nackdelen med alltför strikta regelverk och alltför stora diskretionära befogenheter är dock att investeringsincitamenten kan urholkas.

1.11 Branschspecifika rekommendationer

Utifrån de allmänna principerna för att hantera flaskhalsproblemet och utifrån de nuvarande institutionerna i de sex studerade branscherna följer ett antal förslag på möjliga reformer. Förslagen är principiella och bör ses som uppslag för fördjupade utredningar, snarare än som genomarbetade reformförslag.

1.11.1 Bankmarknaden

Det saknas ett regelverk för tillträde till bankbranschens infrastruktur av flaskhalskaraktär, dvs. till de centrala betalningssystemen. Införandet av sådana regler bör därför övervägs. Detta gäller i synnerhet som utvecklingen tycks gå mot allt större och allt färre betalningssystem, genom att systemen integreras med varandra och på grund av den tekniska utvecklingen. En förebild skulle kunna vara de regler som finns för tillträde till flygbolagens gemensamma biljettbokningssystem.

1.11.2 Elmarknaden

Det finns regler för hur höga nätavgifterna får vara, men reglerna är inte särskilt strikta. Det pågår ett arbete med att skärpa och förtydliga reglerna, vilket väntas medföra ett inslag av systematisk jämförelse, s.k. benchmarking, av kostnaderna i de olika nätbolagen. Det är angeläget att reglerna verkligen blir tydliga och strikta, för att förhindra korssubventionering mellan nätverksamhet och elhandel och för att förhindra att nätavgifterna sätts på en alltför hög nivå. En strikt och tydlig benchmarkingmodell kommer dock inte att kunna ta hänsyn till alla företagsspecifika kostnadsdrivande faktorer, vilket innebär ett visst mått av "orättvisa". En del nätbolag kommer att tvingas sätta nätavgifter på en relativt låg nivå, i förhållande till de egna kostnaderna, medan andra får en mer generös vinstmarginal. Det bör därför övervägas om de nätbolag som anser sig drabbade av detta skall kunna välja att genomföra en ver-

tikal separation (dvs. åta sig att inte bedriva nätverksamhet och elproduktion/elhandel i samma koncern).

1.11.3 Flygmarknaden

Driften av flygplatserna kan separeras vertikalt från flygledning och myndighetsfunktioner. Detta kan i ett längre perspektiv eventuellt underlätta koordinerad flygledning mellan olika länder. Det öppnar också för möjligheten att privatisera fler flygplatser. Innan detta sker bör dock ett regelverk för prissättning finnas på plats och privatiseringarna bör genomföras successivt. Ett specifikt förslag är att höja gränsen för vilka flygbolag som betraktas som "nyttillträdande aktörer" vid fördelning av nyttillkomna och frigjorda slots (start- och landningstider). Den nuvarande gränsen, tre procent, är alltför låg för att på allvar gynna utmanare på inrikesmarknaden.

1.11.4 Postmarknaden

Själva det rikstäckande postsystemet är den mest betydelsefulla flaskhalsen på postmarknaden, men det saknas i stort sett effektiva tillträdesregler till detta. Med den nya zeeländska reformen som förebild bör Postens konkurrenter kunna välja ut de segment inom vilka de vill verka i egen regi, medan de på övriga segment bör kunna köpa tjänster av Posten, till ett reglerat pris. Detta kan exempelvis gälla insamling, sortering och utbärning i vissa regioner. Därmed skulle det bli möjligt för fler företag än Posten att erbjuda rikstäckande utdelning och den nuvarande prisregleringen av portot skulle kunna avvecklas.

1.11.5 Telemarknaden

På telemarknaden finns en strikt tillträdesreglering. Här finns en risk av motsatt art, jämfört med postmarknaden, nämligen att tillträdesreglerna blir alltför strikta. Detta gäller i synnerhet de relativt nya marknadssegmenten, främst mobiltelefoni och bredbands-access, där det redan från början rått konkurrens. Den form av strikt tillträdesreglering som varit framgångsrik när det gäller fast telefoni kan i ett långsiktigt perspektiv bli kontraproduktiv på dessa områden, eftersom alltför hårda regler riskerar att underminera investeringsincitamenten. De nya telemarknaderna liknar på

många sätt bankmarknaden och dess betalningssystemen, där självreglering tillämpas.³

1.11.6 Tågmarknaden

Järnvägen är den viktigaste flaskhalsen på tågmarknaden, men även det rullande materialet (lok och vagnar) kan vara en flaskhals för mindre operatörer. En möjlig reform är därför att inrätta ett från SJ fristående bolag som hyr ut rullande material. En annan möjlig reform är att successivt begränsa SJ:s förtursrätt till lönsam trafik. Som ett första steg bör inte SJ tillåtas att återta upphandlad olönsam trafik genom att förklara den lönsam.

³ En viss harmonisering av tillträdesreglerna mellan bankmarknaden och de nya telemarknaderna förefaller alltså motiverad.

2 Inledning

När en marknad avregleras överförs makt från reglerande myndigheter till marknaden, dvs. till konsumenter och producenter. Följande citat från regeringens konkurrenspolitiska proposition antyder dock att myndigheterna har en viktig roll att fylla även på en avreglerad marknad:

Sällan räcker det med att ta bort regler för att en effektiv marknad skall utvecklas. Tvärtom kan det behövas fler regler än tidigare och en ökad tillsyn. Nyckeln till framgångsrika omregleringar är omsorgsfulla analyser av de specifika förutsättningarna, noggranna förberedelser och systematiska uppföljningar och utvärderingar.¹

Det är således ett ganska interventionistiskt förhållningssätt som regeringen förespråkar, även om den grundläggande inställningen är att konkurrens är ett medel som bör användas i ökad utsträckning för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet. Regeringens slutsats är att det behövs såväl regelverk som övervakande myndigheter för att fri konkurrens skall uppstå och bli effektiv, dvs. en omreglering snarare än en avreglering. Regeringen understryker också att omregleringar måste förberedas noga och att utvärderingar är önskvärda.

Denna rapport är ett försök att sammanfatta tidigare utvärderingar av erfarenheterna från sex marknader som avreglerats – eller omreglerats. Hur genomfördes reformerna? Vilket blev utfallet? Hur bör avregleringar genomföras, för att dessa vinster skall bli så stora som möjligt? Kan de redan genomförda reformerna ”förbättras”?

Rapporten kan också läsas som en lärobok i hanteringen av regelverken vid avregleringar. Därför finns en ganska utförlig redogörelse för teorin kring regleringar och avregleringar (kapitel 4 och 5), en omfattande referenslista samt lästips. Den grundläggande frågan är hur företagens marknadsmakt skall hanteras. På de flesta

¹ Proposition 1999/2000:140, s. 53.

av de nyligen avreglerade marknaderna finns infrastruktur som företagen måste ha tillgång till, men som är så kostsam att den inte rimligen kan dupliceras. Detta gäller exempelvis det lokala tele-nätet, flygplatserna och järnvägsspåren. Det företag (eller den myndighet) som kontrollerar sådan infrastruktur får makt över marknaden, vilket i sin tur är grunden till att marknaderna tidigare var reglerade. Avregleringsprocessen kan ses som en institutionell reform, där en modell för att kontrollera marknads-makt ersätts av en annan modell; ett regelverk ersätts av ett annat. Det finns ändå fog för att tala om avreglering, eftersom beslut om priser och produktionens fördelning mellan företag i större utsträckning fattas av marknadsaktörerna och i mindre utsträckning av staten.

Innan ett omfattande institutionellt reformarbete på en marknad inleds bör en nyckelfråga ställas. Finns det några effektivitetsvinster att hämta? I den svenska debatten finns många kritiska röster, som gärna lastar avregleringarna för de problem som finns i de berörda sektorerna: dyra flygbiljetter, pendeltåg som inte fungerar osv. Winston (1998), å andra sidan, är ett exempel på en forskare som närmast reservationslöst förespråkar avreglering och en minskad roll för staten i styrningen av marknader. Winston menar också att anpassningsförloppet i olika branscher är tämligen likartat: anpassningen kan visserligen ta tid, men erfarenheten visar att utfallet normalt är positivt.

De flesta nationalekonomiska forskare ser positivt på avregleringar. Inom EU, inom OECD och inom andra internationella organisationer har avreglering och konkurrensutsättning blivit ett inte bara accepterat utan också aktivt förespråk instrument för att uppnå effektivisering och välfärdsvinster. Även i Sverige har detta synsätt styrt politiken. I vilken utsträckning avregleringar ger övervägande positiva effekter eller inte är en empirisk fråga. Det har genomförts ett stort antal avregleringar, både i Sverige och i andra länder (se faktabox), så det finns potentiellt ett stort underlag för att göra en sådan utvärdering. Slutsatsen i denna rapport är att avregleringar – i betydelsen fri prissättning och fritt inträde på marknaden – *har* övervägande positiva effekter, även om effekterna inte tycks vara fullt så stora som de mest entusiastiska förespråkarna påstår. En annan viktig slutsats är att konkurrerande företag måste garanteras tillträde till den kritiska infrastrukturen på rimliga villkor. Detta kräver såväl regler som myndighetstillsyn. Därmed ansluter sig författaren till det synsätt som citatet från den konkurrenspolitiska propositionen ovan gav uttryck för.

Den mest framgångsrika modellen för att ge tillträde till infrastruktur tycks i många fall vara att denna läggs i ett separat bolag eller i ett affärsverk. Särskilt när infrastrukturen är privatägd tycks det dessutom vara viktigt att det finns tillträdesregler och en regleringsmyndighet med stora befogenheter.

Faktabox: Några viktiga svenska och internationella avregleringar²

- 1974: Svenska företag får rätt att låna utomlands.
- 1978: Taket för inlåningsräntor avskaffas.
Den amerikanska flygmarknaden avregleras.
- 1980: Utlänningar får rätt att köpa svenska aktier, taksräntor för företagsobligationer avskaffas.
Televerkets anslutningsmonopol för telefonsvarare och faxar avskaffas.
Den amerikanska tågmarknaden avregleras.
- 1982: Svenska företag får rätt att fritt emittera obligationer.
Den brittiska flygmarknaden avregleras.
- 1984: Det amerikanska telemonopolet AT&T bryts upp, konkurrens införs på marknaden för långdistanstelefoni.
British Telecom privatiseras, prisreglering införs. (Åren 1982–1991 tilläts ett företag konkurrera med British Telecom.)
- 1985: Kreditmarknaden för svenska företag blir helt fri, taket för bankernas utlåningsräntor avskaffas.
Televerkets anslutningsmonopol för telefoner avskaffas.
- 1986: Utländska banker får möjlighet att erhålla bankkottorj i Sverige.
Genom *London Big Bang* avregleras finansmarknaderna i Storbritannien.
- 1987: EU:s avreglering av flygmarknaden inleds med "Det första paketet".
- 1989: Svenskar får rätt att köpa utländska aktier, utlänningar får rätt att köpa obligationer i svenska kronor.
Televerkets anslutningsmonopol för företagsväxlar avskaffas.
Avregleringen av elmarknaden i England och Wales inleds.
- 1990: Behovsprövning av nya bankkottorjer avskaffas.
Avreglering av regional tågtrafik i Sv., vertikal separation och bolagisering av SJ.
EU:s "andra paket" fortsätter avregleringen av flygmarknaden.
- 1991: Valpskatten m.m. avskaffas. Banker tilläts äga försäkringsbolag och omvänt.
Rätt till samtrafik på telemarknaden införs.
Elmarknaden i Norge avregleras.
Postmarknaden i Finland avregleras.
Tillträdesregler införs på den amerikanska telemarknaden.

² Om inget annat anges avses svenska avregleringar.

Faktabox (forts): Några viktiga svenska och internationella avregleringar

1992:	Svenska inrikesflygmarknaden avregleras. Marknaden för olönsam interregional tågtrafik avregleras. Vattenfall bolagiseras och separeras vertikalt.
1993:	Postmarknaden avregleras. Televerket bolagiseras, telemarknaden avregleras. Det fastslås att samtrafikavgifterna skall vara kostnadsbaserade. EU:s "tredje paket" fortsätter avregleringen av flygmarknaden.
1994:	Postlagen börjar gälla, portot prisregleras.
1996:	Icke-finansiella företag (ICA, KF m.fl.) tillåts ta emot "förköpsmedel". Elmarknaden avregleras. Partiell avreglering av godstågsmarknaden. Avreglering av den amerikanska elmarknaden inleds. Konkurrensutsättning av lokal telefoni i USA. Den brittiska tågmarknaden avregleras.
1997:	Samtrafikskyldigheten utvidgas på den svenska telemarknaden, när EU:s samtrafikdirektiv börjar gälla. EU:s avreglering av flygmarknaden slutförs. EU:s avreglering av postmarknaden inleds.
1998:	Avregleringen av elmarknaden i England och Wales slutförs.
1999:	Kravet på timmätning av el avskaffas. Tillträdesregler för postboxar och postnummer införs. Regler om nummerportabilitet och förval införs på telemarknaden. EU:s avreglering av elmarknaden inleds.
2000:	Skärpta tillträdesregler på mobiltelemarknaderna i Sverige och EU.

2.1 Syfte, avgränsningar och metod

Många studier av effekten av olika avregleringar bygger på kvalificerade men i huvudsak kvalitativt inriktade bedömningar. Därför är det svårt att kvantitativt uppskatta effekterna av de avregleringar som genomförts i Sverige. I själva verket har mig veterligen ingen svensk studie genomförts, där ett gott empiriskt underlag och vedertagna statistiska metoder använts för att kvantitativt uppskatta effekten av de avregleringar som tas upp i denna rapport. Å andra sidan är det möjligt att detta inte är genomförbart, eftersom sådana studier är förenade med stora metodologiska problem. De största svårigheterna ligger i att konstruera variabler som på ett adekvat sätt mäter priser, kostnader eller produktivitet och att metodmässigt hantera att det på varje marknad bara finns ett eller

ett par avregleringstillfällen. Ett särskilt problem är att många studier bortser från underliggande trender, t.ex. på teleområdet, där priserna faller på grund av den tekniska utvecklingen.

Även om det saknas kvantitativa studier av svenska avregleringar, finns det mycket att lära av de kvalitativa studier som gjorts. I den här rapporten sammanställs de erfarenheter som dokumenterats i tidigare studier av utvecklingen på bank-, el-, flyg-, post-, tele- och tågmarknaderna. I detta avseende kan rapporten ses som en uppföljning av två rapporter från Konkurrensverket (1996b, 1998). Mycket finns dessutom att lära av studier av avregleringar i andra länder. En översikt presenteras därför också av den internationella forskningen på området. Slutligen presenteras även en översikt av den teoretiska forskningen på området. De teoretiska modellerna kan i många sammanhang vara ett användbart instrument för att förstå utvecklingen efter de svenska avregleringarna och för att hantera de nya problem som uppstår efter reformer som genomfördes för att lösa gamla problem.

2.1.1 Syfte

Syftet med rapporten är att belysa följande frågeställningar:

1. Hur har avregleringar genomförts i de sex avreglerade branscher som studeras?
2. Vilka är de empiriska erfarenheterna av de avregleringar som hittills genomförts inom dessa branscher?
3. Vilka teoretiska insikter finns kring hur regleringar bör utformas och hur avregleringar bör genomföras inom nätverksbranscher där tillträde till viss befintlig infrastruktur (järnvägar, lokala telenät osv.) är av avgörande betydelse för konkurrerande företag?
4. Vad visar de empiriska erfarenheterna om de olika metoderna för avreglering av nätverksindustrier? Är vissa metoder generellt mer ändamålsenliga?
5. Vad är viktigt att tänka på för att det fortsatta reformarbetet skall bli framgångsrikt?

2.1.2 Avgränsningar och metod

Studien är begränsad till avregleringar som syftar till att liberalisera prissättningen och in- och utträde på marknaden. Fokus ligger på

branscher där tillträde till infrastrukturen är en nyckelfråga: bank, el, flyg, post, tele och tåg. Sådana branscher brukar betecknas nätverksbranscher. Behovet att kontrollera den marknadsstyrda infrastrukturen som den nödvändiga infrastrukturen skapar kan ses som det underliggande motivet till den tidigare regleringen. Därmed skiljer sig nätverksbranscherna från andra reglerade marknader, t.ex. jordbruks- och bostadsmarknaderna, där regleringarna snarast har sociala och fördelningspolitiska motiv (se avsnitt 2.3). Infrastrukturens nyckelroll gör också att avregleraren ställs inför liknande problem i de sex olika branscherna.

Studien handlar om Sverige, men jämförelser görs även med andra länder. Rapporten baseras på redan tidigare genomförda studier; såväl sektorsspecifika som generella; såväl svenska som internationella; såväl forskningslitteratur som utredningar genomförda eller beställda av myndigheter och organisationer. Analysen bygger på teorier och metoder som utvecklats inom den nationalekonomiska forskningen, främst teorier från delområdena industriell organisation (industriell ekonomi), regleringsekonomi och offentlig ekonomi.

Det finns många studier av avregleringar. En sökning i den ekonomiska litteratordatabasen EconLit på orden *deregulation*, *regulatory reform* och *liberalization* ger över 7 000 träffar. Ett urval måste därför göras. Jag har valt att prioritera svenska studier före studier från andra länder, att därefter prioritera studier från Norden, Storbritannien och USA och därefter studier från övriga EU.³ Jag har valt studier som omfattar flera länder före studier från enstaka länder, ekonometriska studier före deskriptiva studier (fallstudier) och deskriptiva studier före simuleringsstudier. Dessutom har jag prioriterat studier publicerade i högt rankade nationalekonomiska tidskrifter. Min sammanfattande bedömning bygger på en subjektiv värdering av de olika studierna, baserad på hur väl jag anser studierna uppfyller de metodkrav som bör ställas på denna typ av analyser. Dessa metodkrav och de framgångskriterier som använts presenteras och diskuteras i avsnitt 2.4.

2.2 Rapportens uppläggning – en läsanvisning

Detta är, som framgått, en metaanalys, dvs. en analys som bygger på en sammanställning av redan tidigare genomförda analyser. I

³ Prioriteringen av studier från USA och Storbritannien beror delvis på att det för dessa länder finns relativt gott om publicerad, tillgänglig och intressant forskning.

kapitel 3 beskrivs, bransch för bransch och på basis av tidigare studier, hur avregleringarna har genomförts och utvecklingen därefter. Branschöversikterna, som kan läsas fristående, beskriver i första hand utvecklingen i Sverige, men de internationella erfarenheterna berörs också. Här ges en översikt av vad tidigare utvärderingar av avregleringar kommit fram till, vad gäller utvecklingen av pris, kostnader, produktivitet och andra centrala framgångskriterier. Min utgångspunkt är att avregleringar som ökar den samhällsekonomiska effektiviteten är framgångsrika.

De två följande kapitlen har lärobokskaraktär. I kapitel 4 analyseras, ur ett mer teoretiskt perspektiv, varför marknader ibland misslyckas med att åstadkomma en effektiv produktion och fördelning. Risker för marknadsmisslyckanden är större i nätverksbranscher och i branscher med stora skalfördelar. Detta eftersom det i sådana branscher, vilket berörs i det föregående, ofta finns ett kritiskt produktionsled, infrastruktur, som utgör en flaskhals för företag som vill konkurrera med det dominerande företaget.

I kapitel 5 redogörs för de sex modeller som använts för att hantera den marknadsmakt som grundas på kontroll av nödvändig infrastruktur. Dessa är;

- prisreglering i konsumentledet,
- tillträdesreglering (prisreglering av infrastruktur tjänster),
- infrastrukturklubbar (gemensamt ägande av infrastrukturen),
- produktion i offentlig regi,
- horisontell separation,
- vertikal separation.

Horisontell separation innebär att det dominerande bolaget och den kritiska infrastrukturen delas upp geografiskt (eller motsvarande), medan vertikal separation innebär att den kritiska infrastrukturen ägs och drivs separat från verksamheter i senare eller tidigare led. Ett exempel på det senare är Banverket, som äger och driver järnvägsnätet, men som inte bedriver tågtrafik.

I kapitel 6 görs ett försök att sammanföra teori och empiri och att därigenom dra slutsatser. Slutsatserna bygger bl.a. på de skillnader som finns mellan länder i utformningen av reformerna.

I det avslutande kapitlet (kapitel 7) försöker jag besvara frågan om hur avregleringar *bör* genomföras. Dels presenteras ett antal generella rekommendationer för hur avregleringar bör genomföras, dels ges några förslag till hur reformarbetet på de sex studerade marknaderna kan föras vidare.

2.3 Regleringar, avregleringar och andra regelreformer

2.3.1 Definition av begreppet avreglering

Med avregleringar avses i denna rapport sådana regelreformer som syftar till en liberalisering av prissättningar och in- och utträde på marknaden inklusive privatiseringar av offentlig verksamhet som innebär ett ökad marknadsinflytande vad gäller priser och in- och utträde. Begreppet omfattar även sådana reformpaket som vid sidan av en liberalisering innehåller incitaments- eller tillträdesregler som syftar till att begränsa utövandet av marknadsmakt på avreglerade marknader. Också många fall av privatiseringar kan ses som avregleringar. Om ett statligt bolag eller verk haft en monopolställning, eller näst intill, har den offentliga sektorn haft kapacitet att styra priserna. I många fall har prissättningen i offentliga bolag utformats genom en blandning av politiska beslut och marknadsanpassad prissättning. Efter en privatisering blir prissättningen ofta i högre grad marknadsanpassad, även om prisreglering såväl i konsumentledet som avseende infrastrukturen kan förekomma. Däremot kan knappast privatiseringar på marknader som redan är konkurrensutsatta betraktas som avregleringar, liksom inte heller ökad konkurrensutsättning av helt eller huvudsakligen offentligt finansierad verksamhet genom exempelvis upphandlingskonkurrens och kundvalsmodeller.

En avreglering innebär att företagen fritt får bestämma över de priser de vill ta ut och att hinder för in- och utträde på marknaden tas bort. En sådan reform genomfördes på exempelvis flygmarknaden år 1992. Däremot innebär en avreglering typiskt sett inte att *antalet* regler minskar. På telemarknaden har man, för att låna en formulering från en rapport som Konkurrensverket skrev år 1996, "gått från en situation karakteriserad av ett oreglerat monopol till en situation som kan beskrivas som reglerad konkurrens".⁴

Mot denna bakgrund talar t.ex. OECD hellre om "regelreformer" eller regelreformer (*regulatory reform*) än om avregleringar. OECD definierar *regelreformer* som förändringar som ökar regleringarnas effektivitet i olika avseenden. *Avregleringar* är med OECD:s definition en delmängd av alla regelreformer, nämligen sådana som ökar effektiviteten genom att regleringarna mildras eller avskaffas. När OECD och andra talar om regelreformer

⁴ Konkurrensverket, 1996 b. Jämför också citatet från regeringens konkurrenspolitiska proposition i inledningen av kapitlet.

mer avses ofta avregleringar, varför begreppen i många fall används synonymt.

I vissa sammanhang kan det dock vara missvisande att tala om avregleringar, t.ex. när det gäller fortsatta regelreformer på teleområdet, som ju ofta handlar om *skärpta* regler för tillträde till infrastruktur. Med min begreppsdefinition har det dock skett en avreglering också av telemarknaden, eftersom prissättningen i större grad är marknadsstyrd och eftersom det de facto blivit enklare för nya operatörer att etablera sig på marknaden. Nackdelen med begreppet regelreformer är att det i princip omfattar alla typer av regelförändringar, dvs. inte bara liberaliseringar.

2.3.2 Olika former av regleringar

Avregleringar – eller regelreformer – förutsätter att det finns regleringar. Med regleringar menas administrativa instrument som riksdag, regering och myndigheter använder för att styra företags, individers och myndigheters beteende. Exempel på sådana instrument är lagar, förordningar, direktiv och föreskrifter stiftade eller utfärdade av parlament och myndigheter på olika nivåer. Sådana regler som utfärdas av t.ex. branschföreningar med stöd av myndigheter, eller till och med utifrån befogenheter som delegerats till en sådan förening av en myndighet, kan också ses som regleringar. I vissa fall kan också vissa regler som sådana föreningar helt självständigt föreskriver betraktas som regleringar.

OECD särskiljer tre huvudtyper av regleringar: ekonomiska, sociala och administrativa. *Ekonomiska regleringar* påverkar bl.a. prissättning, konkurrens och in- och utträde på marknader. *Sociala regleringar* skyddar bl.a. hälsa, säkerhet, miljö och jämlikhet och tillvaratar fördelningspolitiska mål. *Administrativa regleringar* har bl.a. till syfte att tillförsäkra myndigheterna information.⁵

Dessa tre typer kan relateras till olika förhållanden, som gör att marknader ibland misslyckas med att åstadkomma en effektiv produktion och allokering.⁶ De marknadsmisslyckanden som brukar omnämnas i ekonomisk teori är marknadsstyrning, externa effek-

⁵ OECD, 1997. Det bör dock noteras att gränsen mellan de tre typerna av regleringar är flytande.

⁶ Med allokering menas fördelning i vid bemärkelse, både mellan konsumenter och producenter. En effektiv allokering mellan producenter innebär, något förenklat, att effektiva företag står för produktionen, i stället för mindre effektiva företag.

ter/kollektiva nyttigheter⁷ och asymmetrisk information. Ekonomiska regleringar används ofta för att lösa problem som är relaterade till marknadsmakt, dvs. makten att sätta högre priser än de som skulle råda på en marknad med god konkurrens. Sociala regleringar kan användas både när det föreligger externa effekter (miljölagstiftning) och i situationer med asymmetrisk information (produktsäkerhetsregler), men också av andra skäl, t.ex. fördelningpolitiska. Administrativa regleringar hanterar *vissa* problem som grundas i asymmetrisk information. Det är också viktigt att påpeka att alla marknadsmisslyckanden inte kan hanteras med hjälp av regleringar. Den kollektiva nyttigheten "nationellt försvar" åstadkoms inte med hjälp av regleringar, utan genom produktion i offentlig regi.

2.3.3 Regleringsmisslyckanden

Liksom det finns marknadsmisslyckanden, så finns det regleringsmisslyckanden. Tyvärr finns det inte en lika sammanhållen och välutvecklad teoribildning kring varför regleringar misslyckas, som den kring marknadsmisslyckanden, men fyra förhållanden kan lyftas fram.⁸

Asymmetrisk information, såväl inom företaget som mellan företag och regleraren, kan göra regleringen ineffektiv. När en överordnad chef eller reglerande myndighet inte har fullständig information, kan den underställd respektive det reglerade företaget bete sig på ett annat sätt än det önskade.

Direkta informations- och regleringskostnader kan ibland vara betydande. I sådana fall är de ett motiv för att avstå från regleringar.

Regulatory capture avser en situation då regleraren inte alltid enbart arbetar med samhällets bästa för ögonen. Påverkan från lobbygrupper och omsorgen om den egna karriären kan exempelvis få personalen vid den reglerande myndigheten att värna ett särskilt intresse, medan politiska beslutsfattare av liknande skäl ofta anses benägna att tillfredsställa starka intressegruppers önskemål, på bekostnad av allmänintresset.

Regulatory risk uppstår då företag som är föremål för en reglering måste ta hänsyn till en extra, politiskt betingad riskkomponent.

⁷ Ofta betraktas externa effekter och kollektiva nyttigheter som två distinkta kategorier, men kollektiva nyttigheter kan också ses som ett specialfall av externa effekter.

⁸ Däremot finns en omfattande teoribildning kring varför marknader ofta kan åstadkomma en effektiv allokering av produktion och konsumtion.

Exempelvis kan förändringar i regelverket medföra att en annars lönsam investering plötsligt blir olönsam. Risken för sådana förändringar inverkar negativt på företagets investeringsvilja.

2.3.4 Avregleringar och regelreformer - några tendenser

De senaste årtiondenas avregleringstrend kan ses som en konsekvens av insikten att regleringsmisslyckandena i många fall är allvarigare än marknadsmisslyckandena, i varje fall när det gäller marknadsmakt och ekonomiska regleringar. Enkelt uttryckt bedöms fördelarna av att introducera konkurrens i de marknadsled där detta är möjligt numera vara större än de eventuella fördelar som kan uppnås med en traditionell reglering.

I princip kan avregleringar avse samtliga de tre huvudtyper av regleringar som beskrivits i det föregående, dvs. ekonomiska, sociala och administrativa regleringar. I praktiken och i den här rapporten avses dock normalt avveckling eller liberalisering av ekonomiska regleringar.⁹ På detta område kan fem huvudtrender urskiljas;

- prissättningen och reglerna för in- och utträde på olika marknader har liberaliserats,
- verksamheter som tidigare skett i den offentliga sektorns regi har privatiserats,
- den kvarvarande prisregleringen har i många fall flyttats från konsumentledet till ett intermediärt (mellanliggande) led, dvs. omvandlats till en *tillträdesreglering* avseende pris och övriga villkor för användning av befintlig infrastruktur,
- inslag av *incitamentsreglering* har ökat,
- infrastrukturen har separerats vertikalt från övrig verksamhet.

De verksamheter som privatiseras har ofta en monopolställning i något eller några led. Detta gäller t.ex. lokala telenät, stomnätet för elkraft, järnvägar, hamnar osv. För att minimera risken för mono-

⁹ Det finns knappast någon allmän trend att liberalisera de sociala och administrativa regleringarna. Tvärt om tycks allt fler regleringar som syftar till att skydda liv, hälsa och miljö införas. Förändringar av administrativa regleringar benämns ofta "regelförenklingar" något som bl.a. den s.k. Simplexgruppen, som ligger under Näringsdepartementet, arbetar med.

(http://www.naring.regeringen.se/fragor/naringslivsutv/pdf/simplex_handledning.pdf). Vad gäller sociala regleringar finns en tendens att i större utsträckning basera dessa på ekonomiska mekanismer, t.ex. överlåtbara utsläppsrättigheter. Se t.ex. Bohm och Russel (1985), Hahn (red., 1996) och Viscusi (1996). Det bör också noteras att sociala och administrativa regleringar kan innehålla inslag av ekonomiska regleringar, eller t.o.m. i huvudsak vara ekonomiska regleringar under täckmantel av ett mer vällovligt syfte.

polprissättning regleras ofta konkurrerande företags tillträdesrätt till dessa led. Tillträdesregleringen kan innebära en rätt för konkurrenterna att köpa tjänster som produceras i monopolleden på icke-diskriminerande villkor.

Med incitamentsreglering avses t.ex. pristaksreglering (*price caps*; se vidare avsnitt 5.2.2), upphandling och kundvalsmodeller, dvs. regleringsformer som ger producenten incitament att reducera kostnaderna vid ett givet pris (pristaksreglering), att reducera kostnaderna vid en given kvalitet (upphandling) eller att öka kvalitén vid ett givet pris (kundvalsmodeller).

Vertikal separation (*vertical unbundling*) kan ses som ett komplement till tillträdesregleringen. Vid vertikal separation avskiljs monopolverksamheten från övrig verksamhet, ofta i ett separat bolag. Normalt kvarstår prisregleringen av monopolverksamheten, medan prissättningen i de andra produktionsleden kan bli fri (se vidare avsnitt 5.7).

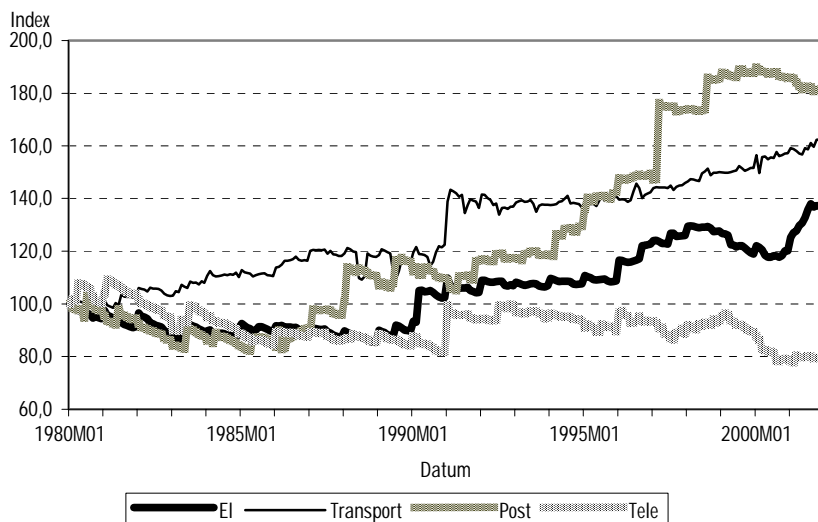
2.4 Att utvärdera avregleringar

Det är svårt att genomföra kvantitativa analyser av avregleringar – i många fall är man hänvisad till mer kvalitativa analyser. Det är dessutom förhastat att dra slutsatser enbart utifrån utvecklingen av konsumentpriserna efter en avreglering (se figur 2.1). Det krävs en djupare analys av varje enskild marknad.

I vetenskapliga utvärderingar av avregleringar läggs ofta stor vikt vid utvecklingen av priset (för konsumenterna), kostnaderna och produktiviteten. Ofta fokuserar en studie på en av variablerna, men ibland behandlas två eller fler. De flesta svenska studier har framför allt behandlat prisutvecklingen, som normalt är den av de tre variablerna som är lättast att observera, men ofta förs kvalitativa resonemang om kvalitet, mångfald och valfrihet.

Prisets utveckling kan i många fall jämföras *mellan* olika studier, vilket är en fördel, men det är samtidigt viktigt att inte bortse från andra dimensioner. Ett illustrativt exempel på detta kan hämtas från taximarknaden, vars utveckling dock inte analyseras i denna rapport. Priset för privatpersoner har inte fallit efter avregleringen, men servicenivån har höjts väsentligt, framför allt genom att väntetiderna blivit mycket kortare. Dessutom uppges priset för samhällsbetalda resor ha fallit påtagligt.

Figur 2.1. Real prisutveckling, avreglerade marknader (1980:1=100)



Figur 2.1 illustrerar hur konsumentpriserna, enligt SCB och i reala termer, utvecklats på några avreglerade marknader i Sverige mellan åren 1980 och 2001. Det framgår att priset på posttjänster stigit kraftigt under 1990-talet, dels i samband med att en 12-procenting moms infördes år 1994 och att den höjdes till 25 procent år 1995, dels i samband med en ny portostruktur år 1997. Priset på transporttjänster och el steg under framför allt andra halvan av 1990-talet och i samband med breddningen av momsbasen år 1991. Priset på teletjänster och teleutrustning har fallit i ungefär samma takt under 1990-talet som under 1980-talet, bortsett från prishöjningen i samband med momsreformen år 1991.

Om man enbart ser till den reala prisutvecklingen enligt SCB kan man lätt få intrycket att avregleringarna varit tämligen misslyckade. En närmare granskning av olika bakomliggande faktorer visar dock att detta kan vara en förhastad slutsats. SCB mäter de priser som antas vara relevanta för privatpersoner. Detta betyder att priserna inkluderar moms och andra skatter. För samtliga fyra sektorer gäller att moms har införts under 1990-talet, medan elmarknaden också fått kännas vid ökade punktskatter. Vidare gäller att SCB:s telepris är baserat på en korg med såväl tjänster (telefonsamtal) som utrustning (telefoner), medan priset för transporttjänster omfattar många olika typer av transporter. Avregleringen på el-

marknaden avser främst elproduktion och elhandel, men dessa delmarknader svarar bara för cirka en tredjedel av de totala kostnaderna för el till hushållen. Återstoden utgörs av nätavgifter och skatter. Det bör också påpekas att elmarknaden är en råvarumarknad, där priset (i Norden) i stor utsträckning styrs av hydrologiska och meteorologiska förhållanden. I andra länder har världsmarknadspriset på kol, olja och gas större betydelse. Slutligen bör det framhållas att det på dessa marknader framför allt är stora köpare, dvs. företag och den offentliga sektorn, som direkt gynnas av lägre priser.

Ett kvarstående intryck är att det är svårt att avgöra hur prisutvecklingen påverkats av de avregleringar som genomförts. Figuren tyder också på att de mest entusiastiska avregleringsförespråkarnas bild av verkligheten måste nyanseras.

2.4.1 Framgångskriterier

Den första fråga som bör ställas vid en utvärdering av en avreglering är vilka kriterier som skall användas för att mäta framgång. Vilken vikt skall exempelvis läggas vid det uttalade (politiska) syftet och vilken vikt skall läggas vid samhällsekonomisk effektivitet? Ofta uttalas ett antal syften, vilka på ett allmänt plan är förenliga med samhällsekonomisk effektivitet; ökad kundanpassning, ökad effektivitet, mer konkurrens, ökad flexibilitet och förbättrade utvecklingsmöjligheter för branschen, ökad konkurrenskraft osv. Detsamma gäller strävan att i större utsträckning behandla olika trafikslag lika, vilken uttryckts i transportpolitiken. Vissa andra syften baseras på andra mål än samhällsekonomisk effektivitet, t.ex. regionalpolitiska mål, uttalade eller outtalade branschspecifika sysselsättningsmål och fördelningspolitiska mål.

Syftet med en avreglering, så som det uttalats i offentliga utredningar, propositioner och riksdagsprotokoll, kan vara mer eller mindre tydliga. För att förstå det egentliga syftet kan det ibland vara nödvändigt att analysera vilka syften som *inte* uttalas. Antag t.ex. att riksdagen på ett reglerat område avser att ta bort eller minska kravet på lika god service till samma pris i hela landet (*universal service obligation*). Det är inte säkert att detta sägs uttryckligt – det framgår kanske först vid en jämförelse med tidigare propositioner (och liknande) på området. Det finns en uppenbar risk att syftet med en reform formuleras så att få eller inga intressegrupper

ser ut att drabbas av försämringar, även om så i själva verket är fallet.

Utgångspunkten för denna rapport är samhällsekonomisk effektivitet. Att analysera de politiska syftena med avregleringar ligger utanför rapportens ambitionsnivå. I praktiken är det också svårt att mäta den samhällsekonomiska effektiviteten, varför jag huvudsakligen kommer att fokusera på utvecklingen av priser, kostnader och produktivitet. En mer grundlig analys av den samhällsekonomiska effektiviteten förutsätter att också utvecklingen vad gäller kvalitet, mångfald och valfrihet värderas. Mångfald och valfrihet ökar sannolikheten för att en konsument skall hitta och kunna köpa en produkt som svarar mot de egna behoven, men i vissa situationer kan mångfald vara kostnadsdrivande. Dessutom är det inte självklart att ökad genomsnittlig kvalitet alltid är önskvärt. Det kan snarare handla om ökad kundanpassning. I detta uttryck ligger att utbudet bättre skall svara mot kundernas önskemål och *betalningsvilja*. I vissa fall kan detta innebära ökad kvalitet och service, t.ex. kortare väntetider för taxi, även om detta innebär högre priser. Men det kan också innebära *minskad* kvalitet och service: lågprisflyg i stället för de traditionella flygbolagen, färre bank- och postkontor, färre tågavgångar till Norrland osv. Ökad kundanpassning och effektivitet kan också innebära en ombalansering av priser, så att dessa blir mer kostnadsanpassade. Ett exempel är dyrare lokaltelesamtal och billigare rikssamtal/Sverigesamtal.

Diskussionen om pris och kvalitet m.m. i det föregående utgår i huvudsak från ett statiskt perspektiv, men avregleringar kan också utvärderas ur ett dynamiskt perspektiv. En dynamisk analys, som beaktar avregleringens effekter på bl.a. investeringsincitament och innovationsbenägenhet, är svårare att genomföra. Risken att dra fel slutsatser ökar, men det går heller inte att bortse från de långsiktiga fördelar – och nackdelar – som reformer kan medföra. En statisk analys är grundläggande när avregleringar utvärderas, men den bör i den mån det är möjligt kompletteras med en dynamisk analys.

2.4.2 Metodik

Metodproblemen kan vara omfattande även om man som i denna rapport i huvudsak ser på priser, kostnader och produktivitet. Den allra enklaste ansatsen är att jämföra situationen några år efter avregleringen med den som rådde före densamma. Detta är kanske den vanligaste metoden, särskilt i de analyser som genomförs av

myndigheter och organisationer, men metodmässigt är en sådan analys bristfällig. Det sker hela tiden tekniska och organisatoriska framsteg inom alla branscher. I många nätverksbranscher är framstegen så snabba att de reala priserna faller, med eller utan regelreformer. En utvärdering av en avreglering förutsätter därför att en kontrafaktisk analys genomförs. Detta innebär att den faktiska situationen jämförs med den situation som skulle ha rått om inte avregleringen hade ägt rum. Förutom till den tekniska utvecklingen bör en kontrafaktisk analys också ta hänsyn till bl.a. konjunkturläge och förändrat serviceinnehåll.

Ett enkelt sätt att göra en kontrafaktisk analys är att anta att om en avreglering inte hade genomförts, så hade produktiviteten fortsatt att öka i samma hastighet som före avregleringstidpunkten. Denna produktivitetstillväxt kan därefter jämföras med den faktiska. Ett annat antagande, på vilket en kontrafaktisk analys kan baseras, är att utvecklingen skulle ha liknat den i länder som inte avreglerat. Ett tredje alternativ är att göra direkta antaganden om hur faktorpriser och faktor användning påverkas av avregleringen och därefter beräkna eventuell vinst av denna. Den senare metoden kan illustreras med ett exempel från flygbranschen. Baltagi m.fl. (1995) antar att om flygbranschen inte hade avreglerats, så hade beläggningen av flygplanen, personalens löner relativt genomsnittet för övrig arbetskraft, ruttstrukturen etc. varit densamma som före avregleringen. I själva verket föll personalens relativlöner, beläggningen ökade och ruttstrukturen förändrades så att flygplansflottan kunde användas effektivare. Utifrån dessa förändringar kan därför en avregleringsvinst räknas fram.

Ingen av dessa metoder är fri från invändningar. Den första metoden bygger på att produktivitetstillväxten hade fortsatt i oförändrat takt, om avregleringen inte ägt rum. I själva verket varierar produktivitetstillväxten över tiden, exempelvis beroende på om betydelsefulla tekniska innovationer introduceras eller inte. En statistisk analys kan visa på en signifikant förändring i produktivitetstillväxten vid tidpunkten för avregleringen, men i en studie som bara omfattar ett eller ett par avregleringstillfällen är det svårt att slå fast några orsakssamband. Det kan också föreligga ett motsatt orsakssamband, så att en våg av tekniska eller organisatoriska innovationer dels bidrar till en högre produktivitetstillväxt, dels också bidrar till att utlösa en regelreform.

Problemet att det bara finns en eller ett par avregleringstidpunkter kan heller inte lösas genom att data på företagsnivå används. Visserligen ger detta fler observationer och den (skenbara)

statistiska säkerheten ökar, men det kan fortfarande vara så att avregleringen råkar sammanfalla med andra händelser som ökar produktivitetstillväxten.

Den andra metoden bygger på en jämförelse mellan länder. En sådan jämförelse kan bidra med information, om det kan antas att produktivitetstillväxten i de olika länderna hade varit likartad om inget av dem eller alla genomfört en avreglering. Det finns ett antal empiriska studier, t.ex. av flygbranschen, som baseras på ett sådant antagande, men ofta jämförs bara två länder. För att metoden skall vara pålitlig krävs att antalet länder som jämförs är ganska stort, eller att det finns goda skäl att anta att utvecklingen i den kontrafaktiska situationen faktiskt hade varit likartad. Även den ovan beskrivna tredje metoden kräver att antalet olika avregleringstidpunkter (t.ex. i olika länder) är relativt stort, vilket ofta inte är fallet.

Några av de mest övertygande studierna är baserade på en jämförelse mellan amerikanska delstater som genomfört avregleringar vid olika tidpunkter. I ett sådant sammanhang förefaller det rimligt att anta att produktivitetstillväxt (eller pris- eller kostnadsutvecklingen) hade varit likartad mellan delstaterna om regelverken utvecklats på samma sätt. Eftersom de tillhör samma nation är det i detta fall rimligt att anta att den teknologiska nivån, den övergripande lagstiftningen och andra relevanta bakgrundsfaktorer utvecklas på ett likartat sätt.

Om en avreglering *inte* har genomförts är det förstas ännu svårare att försöka förutsäga vad en sådan skulle kunna leda till. Viss ledning kan hämtas från utvecklingen i andra länder eller i andra branscher, där en avreglering redan genomförts. En vanskligare metodik är att jämföra effektiviteten mellan företag i samma bransch och utgå från antagandet att en avreglering skulle tvinga alla företag att bli lika effektiva som de för närvarande mest effektiva.¹⁰ En intressant forskningsansats skulle kunna vara att jämföra genomsnittlig effektivitet på ett antal reglerade marknader med den genomsnittliga effektiviteten på ett antal avreglerade marknader, med i övrigt lika förutsättningar. Jag har dock inte hittat någon studie med denna ansats.¹¹

¹⁰ Se t.ex. Konkurrensverket, 2000, s. 158, bilagedelen, för ett resonemang som delvis bygger på ett sådant antagande.

¹¹ Se dock Berg m.fl., 1992, vilken refereras i avsnitt 3.1. Genomsnittlig effektivitet kan exempelvis beräknas med hjälp av DEA, *Data Envelopment Analysis*. Enkelt uttryckt innebär DEA att de företag som använder minst produktionsfaktorer (arbetskraft, kapital, energi osv.) i förhållande till produktionsvolym (output) betraktas som effektiva. Metoden gör dock inga antaganden om utbytesförhållandena mellan olika produktionsfaktorer. Ett exem-

Även om svårigheterna med att konstruera en kontrafaktisk situation kan lösas återstår ett annat problem. I många fall är det svårt att mäta de variabler som analysen bygger på. Vanligen utvärderas avregleringar utifrån hur priser, kostnadsnivå eller (totalfaktor-) produktivitet utvecklats, men samtliga dessa variabler kan vara svårsmätta. Priset för flygresor är ett exempel. Bara inom Sverige finns mer än 50 reguljära flyglinjer och på varje enskilt flygplan sitter, åtminstone på de större linjerna, troligen personer som har löst biljetter med minst 20 olika priser. Den naturliga ansatsen är att konstruera ett prisindex, baserat på en korg av produkter, men de praktiska svårigheterna är ofta stora. Detta gäller inte bara flygmarknaden, utan också t.ex. post- och telemarknaderna. Problemen är ännu större när det gäller bankverksamhet, där det t.o.m. kan vara svårt att definiera och mäta produktionsvolymerna och priser för enskilda transaktioner.

En avreglering kan i sig öka prisspridning och göra prismätningar svårare. Det är också viktigt att observera att KPI bara mäter *konsumenterpriser*, medan det ofta är företag och andra stora köpare som tjänar på avregleringar. Fördelarna för konsumenterna kan därför dyka upp indirekt på andra marknader genom att de företag som köper tjänster på avreglerade marknader kan sänka sina priser och förbättra sin service eller genom att sänkta kostnader för den offentliga sektorn resulterar i sänkta skatter eller bättre offentlig service. Det är dessutom rent allmänt svårt att kompensera för förändringar i serviceinnehåll när prisutvecklingen skall mätas.

Att mäta kostnaderna är ofta svårare än att mäta priserna, eftersom detta normalt kräver insyn i företagets räkenskaper. I många fall är det också omöjligt att exakt fastställa kostnaderna, eftersom gemensamma kostnader kan fördelas på ett godtyckligt sätt mellan olika produkter. Totalfaktorproduktivitet är ett mått som beräknas i en analys som i sig är relativt komplicerad, vilket innebär ytterligare en komplikation för den som vill genomföra en analys baserad på detta mått.

pel kan tjäna som illustration. Antag att företag A, B och C förbrukar kapital och arbetskraft i förhållandena (2,1), (1, 2) och (4,2). Enligt DEA betraktas A och B som effektiva, medan C bara är hälften så effektivt som A.

3 Sex avreglerade branscher

I detta kapitel görs ett försök att systematiskt sammanställa svenska och, mer översiktligt, internationella erfarenheter. Sammanställningen avgränsas till sex nyligen avreglerade nätverksbranscher: bank, el, flyg, post, tele och tåg. Fokus ligger på *hur* och *när* avregleringen skett, dvs. vilka reformer som genomförts och när de genomförts. Dessutom redogörs för de *bedömningar* som gjorts av utvecklingen efter avregleringarna, dvs. om avregleringarna varit lyckade eller inte.

Det är en splittrad bild som framkommer i de översikter som gjorts av effekten av avregleringarna. Konkurrensverket och regeringen intar något av en mellanställning i sina bedömningar. OECD och Winston målar upp en mycket ljus bild, medan LO i huvudsak ser problem med de genomförda avregleringarna, även om man inte avvisar avregleringar som princip.

Konkurrensverket har i flera studier analyserat utvecklingen på nyligen avreglerade marknader. Verket har särskilt uppmärksammat att priserna fallit på el- och telemarknaderna,¹ men verkets bedömning är överlag att avregleringarna haft positiva effekter. Samtidigt framhålls att många konkurrensproblem återstår och att utvecklingen inte alltid gått åt rätt håll. Regeringens konkurrenspolitiska proposition ger uttryck för en liknande bedömning. I propositionen skrivs bland annat:

På marknader som tidigare varit legala eller faktiska monopol har en fortsatt hög koncentration och stark dominans för den tidigare monopolisten utgjort grunden för många av de observerade konkurrensproblemen. Det dominerande företaget har genom sin styrka och etablerade ställning på olika sätt kunnat motverka att nya konkurrenter får fäste på marknaden. Särskilt stora har möjligheterna att sätta konkurrensen ur spel varit i de fall där dominanten kontrollerar sådan inf-

¹ Konkurrensverket 2000:1, s. 399.

rastruktur som konkurrenterna behöver tillgång till för att kunna verka på marknaden.²

Winston (1998), däremot, finner nästan bara fördelar med avregleringar. Han sammanfattar ett antal huvudsakligen amerikanska studier som, enligt hans bedömning, visar att kostnaderna fallit med 25 till 75 procent efter avregleringar i ett antal branscher, att merparten av kostnadssänkningen beror just på avregleringen och att kostnadssänkningen i dessa branscher också kommit konsumenterna till godo genom 30 till 75 procent lägre priser.

OECD har i ett antal egna studier, refererade i Gonenc, Maher och Nicoletti (2000), funnit nästan lika stora positiva effekter. I sistnämnda studie refereras också ett antal studier av fristående forskare, dels simuleringsstudier och dels ekonometriska studier. Simuleringsstudierna finner typiskt sett att avregleringar leder till prissänkningar med 1 - 10 procent, medan de ekonometriska studierna enligt de tre författarna i de allra flesta fall visar att priserna "fallit".

LO (2000) ger uttryck för en mer negativ syn på avregleringar. I en rapport som sammanfattar ett antal svenska studier av avreglerade branscher dras slutsatsen att priserna överlag *ökat* efter avregleringarna. LO skriver bl.a. att:

I nästan alla fall har [avregleringen] inneburit prishöjningar – tvärt emot både syfte och teori, som talar om konkurrens och medföljande prispress...[vad gäller produktivitetsutvecklingen] kan man uppskatta utvecklingen som positiv inom de flesta branscher. För taxi gäller det motsatta. Ofta har en samhällsekonomisk vinst uppstått i form av ökat utbud och bättre service för konsumenterna. Dessa resultat ska dock tas med en nypa salt då det ... rör sig om uppskattningar.³

3.1 Bank

3.1.1 Regelverkets förändring

De finansiella marknaderna avreglerades i huvudsak från mitten av 1970-talet och fram till cirka 1990. Den tidigare kreditregleringen, som avvecklades successivt under 1970- och 1980-talen, innebar en reglering av priser (dvs. räntor) och utlåningsvolymen genom bl.a. utlåningstak, likviditetskvoter och räntereglering. I slutet av denna period avvecklades även valutaregleringen, som begränsade ut-

² Prop. 1999/2000:140, s. 102–103.

³ LO, 2000, s. 4–5.

rymmet för finansiella transaktioner över gränsen. Drivkrafterna till avregleringarna under perioden uppges ha varit statens ökade lånebehov, den ökade internationaliseringen av näringslivet och det starkare internationella inflytandet på den svenska finansmarknaden, den internationella avregleringsvägen samt de alltmer uppenbara problem regleringarna medförde.⁴ Sedan år 1990 har ytterligare förändringar av regelverket genomförts. Under senare år tycks EU-anpassning och effektivitetshänsyn ha spelat en större roll.

Några konkreta reformer som genomförts på bankmarknaden är att företagen år 1974 gavs rätt att låna utomlands och år 1982 gavs rätt att fritt emittera obligationer. Vidare försvann kraven att bankerna skulle hålla vissa volymer i obligationer år 1983 och motsvarande regler för försäkringsbolag avskaffades tre år senare. År 1984 släpptes bostadsinstitutens utlåning helt fri, men efter en snabb utlåningsexpansion skedde en återreglering året därpå. Däremot avreglerades kreditmarknaden fullständigt för företagen år 1985.

Vid sidan av kreditregleringen fanns en tämligen strikt valuta-reglering. Sedan år 1980 får utlänningar köpa svenska aktier, medan svenskar först ett decennium senare fick rätt att köpa utländska aktier. År 1989 fick utlänningar rätt att köpa obligationer och liknande som var denominerade i svenska kronor.⁵

Liberalisering av bankernas verksamhet

Taket för bankernas inlåningsräntor försvann redan år 1978, medan taket för utlåningsräntor avskaffades år 1985. Takregleringen för räntorna vid privata företags obligationsemissioner avskaffades år 1980.⁶

Under de senaste decennierna har också regelverket skärpts flera gånger. År 1979 avskaffades den sedan länge gällande omsättningsskatten för aktier, som utgick med 0,3 procent av värdet av de aktietransaktioner som genomfördes över börsen, men år 1984 återinfördes skatten, nu en procent. Skatten höjdes dessutom år 1986 till två procent, men avskaffades år 1991.⁷ På motsvarande sätt förekom under perioden 1989 till 1991 en omsättningsskatt för obligationer, den s.k. valpskatten.⁸ En skärpning av regelverket som blivit

⁴ Blåvarg och Ingves, 1997

⁵ Englund, 1990; Konkurrensverket 2000:1, s. 414, bilagedelen.

⁶ Englund, 1990.

⁷ SFS, 1991:1466. Omsättningsskatten betalades till hälften av säljaren och till hälften av köparen.

⁸ Dessa skatter motsvarar det som idag vanligen benämns Tobinskatte.

bestående är de striktare krav för amortering av kreditkortsskulder som gäller sedan åren 1988 och 1989.⁹

År 1986 genomfördes en lagändring som gav utländska banker möjlighet att erhålla oktroy för bankverksamhet i Sverige. Den tidigare behovsprövningen för nya banker ersattes med en möjlighet för staten att stoppa nyetablering när det fanns risk för överetablering. Några år senare, år 1990, avskaffades också denna möjlighet. Mellan 1920-talet och år 1982 startades ingen ny affärsbank i Sverige.¹⁰

I början av 1990-talet genomfördes två betydelsefulla ändringar i lagstiftningen, vilka bidragit till ökad konkurrens på det finansiella området. Enligt 2 kap. 6 a § bankrörelselagen (1987:617), som trädde i kraft den 1 augusti 1991, får en bank, efter regeringens eller Finansinspektionens godkännande, förvärva aktier eller andelar i försäkringsföretag. För att förvärvet skall godkännas krävs dock ett organisatoriskt motiv och en långsiktig affärsstrategi.

Samtidigt gavs försäkringsbolag möjlighet att förvärva företag som bedriver finansiell verksamhet, enligt bl.a. 7 kap. 17 a § försäkringsrörelselagen (1982:713). Enligt denna bestämmelse får försäkringsbolag förvärva aktier eller andelar i företag som driver finansiell verksamhet, utöver fem procent av röstetalet, med regeringens eller Finansinspektionens godkännande. För tillstånd krävs bl.a. att förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten.¹¹

År 1996 gjordes ändringar i bankrörelselagen, som gav bankerna ökade möjligheter att tillhandahålla banktjänster genom ombud och som gav vissa näringsföretag rätt att ta emot viss inlåning ("förköpsmedel") från sina kunder. Detta gäller t.ex. insättning på kundkonton hos bensinbolag och detaljhandelskedjor.

Postens bankverksamhet

Av tradition har Posten ansvarat för s.k. kassaservice, dvs. betalningar och mottagningar av betalningar över disk via t.ex. postgiro, vilket ju är en banktjänst. Enligt gällande postlag har samhället ansvar för att tillhandahålla kassaservice. Denna skyldighet har lösts genom ett avtal som innebär att staten betalar ut en ersättning till Posten för att de skall upprätthålla denna service. Volymerna

⁹ Englund, 1990.

¹⁰ Blåvarg och Ingves, 1997.

¹¹ Ds 1990:57, s. 35. I en nylig dom från EG-domstolen förklaras femprocentsregeln strida mot aktuella EG-direktiv. (Konkurrensverket, 1999, s. 28.)

och därmed intäkterna förväntas emellertid falla och regeringen har därför i budgetpropositionen för år 2002 föreslagit att ersättningen till Posten för dess kassaservice fördubblas till 400 miljoner kronor. Regeringen har dessutom föreslagit att Posten även fortsättningsvis skall ansvara för denna verksamhet, men att regleringen av detta förhållande bryts ut ur postlagen och läggs i en särskild lag. Bland annat Konkurrensverket har kritiserat detta och efterfrågat en lösning där tjänsten i stället upphandlas i konkurrens.¹²

Motiv för regleringar

Förutom genom lagstiftningar, utövar staten sitt inflytande över bankmarknaden genom de myndigheter som har ansvar för tillsyn och övervakning, främst Finansinspektionen och Riksbanken, samt genom Riksbankens marknadsoperationer. Före avregleringen var tillsynsmyndigheternas befogenhet att direkt påverka bankerna större, eftersom regleringen i stor utsträckning syftade till att styra bankernas utlåning och räntesättning i en för samhället "önskvärd" riktning, t.ex. till finansiering av bostadsbyggande med låg ränta.

Efter avregleringen är regelverket framför allt inriktat på att garantera säkerhet, både systemsäkerhet (stabilitet) och individuell säkerhet för bankkunder (konsumentskydd), men regelverket beaktar också effektivitetsaspekter. Systemsäkerheten värnas genom de skärpta kapitaltäckningsreglerna¹³ och konsumentskyddet tillvaratas bl.a. genom insättningsgarantin. Effektivitetshänsyn har varit ett motiv för att harmonisera lagstiftningen mellan olika, men närstående, marknader och för att öppna den svenska marknaden för internationell konkurrens, samt för att tillåta svenska banker att konkurrera utomlands.

¹² Lag om grundläggande kassaservice, se Regeringens proposition 2001/02:34. I den föreslagna lagtexten sägs att tjänsten skall utföras av "det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap. vallagen", vilket i praktiken innebär Posten.

¹³ Kapitaltäckning ger ett mått på kapitalstyrkan i kreditinstitut och värdepappersbolag (institut) och är således ett soliditetsmått. Utgångspunkten är att ett instituts s.k. kapitalbas skall vara av sådan storlek att institutet kan hantera kreditförluster (kreditrisk) och förluster som uppstår genom att exempelvis aktier som institutet innehar minskar i värde (marknadsrisk). Se t.ex. prop. 1999/00:94, Moderniserade kapitaltäckningsregler m.m.

EU-anpassning av lagstiftning om de finansiella marknaderna

En särskild ambition har varit att harmonisera den svenska lagstiftningen med den inom EU. Det finns ett 30-tal EU-direktiv som rör de finansiella marknaderna.¹⁴ En bärande tanke är att en inre marknad för banktjänster skall växa fram, bl.a. genom att finansiella institut som har auktorisation i ett land automatiskt ges rätt att verka inom hela EU. Därtill eftersträvas en harmonisering av regelverken i de olika länderna. Ett konkret exempel på EU:s strävan att skapa en inre marknad är den nyligen antagna förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro¹⁵ som syftar till att priset för betalningar över gränserna inom unionen skall vara detsamma som priset för inrikes betalningsuppdrag. Det är dock värt att notera att det medel EU använder är en prisreglering i konsumentledet, snarare än en avreglering.

I någon mån har konkurrenslagen använts för att garantera mindre banker tillgång till de viktigaste betalningssystemen, men resultatet har ändå blivit priser som i vissa fall ligger väsentligt över systemens genomsnittskostnad.¹⁶

3.1.2 Marknadens utveckling

Nyetableteringar

År 1986 fick 12 utländska banker tillstånd att öppna bankverksamhet i Sverige. Därefter har ytterligare ett antal banker tillkommit, samtidigt som en del har försvunnit eller ombildats. I slutet av år 1997 var 20 utländska banker verksamma i Sverige, i alla utom ett fall genom en svensk filial. Sedan behovsprövningen avskaffades har de flesta större försäkringsbolag startat bankverksamhet. Exempelvis etablerades SkandiaBanken år 1994, Trygg-Banken år 1995 och Länsförsäkringar Bank år 1996. År 1995 startades IKANO Banken (med kopplingar till IKEA), liksom Stadshypotek Bank, och år 1997 startades HSB Bank. Två nya banker med ideologisk inriktning har erhållit bankkottor: den "räntefria" banken

¹⁴ Konkurrensverket, 2000:1, s. 398, bilagedelen.

¹⁵ Europaparlamentets och Rådets förordning 2560/2001.

¹⁶ Konkurrensverket, 1999:2; Konkurrensverket, 2000:1, s. 417, bilagedelen.

JAK och antroposofernas bank EKOBanken. Större betydelse för konkurrenssituationen har kanske ICA:s och KF:s inträde på bankmarknaden. Genom de nystartade ICA Bank respektive Co-opbank skapas två banker med ett stort antal potentiella kunder och med omfattande kontorsnät.

Begreppet nischbanker syftar närmast på mindre, nystartade bankaktiebolag ägda av andra än de etablerade svenska och utländska bankerna. Till kategorin kan kanske också den äldre JP Bank och den utlandsägda filialen GE Capital räknas och möjligen också Östgöta Enskilda Bank som behållit sitt namn även efter Den Danske Banks förvärv. GE Capital tillhör den amerikanska koncernen General Electric och har framför allt inriktat sig på utlåningssidan, t.ex. leasing och konsumentkrediter. Några av nischbankerna, t.ex. Trygg-Banken, har köpts upp av större banker.

De flesta utländska bankerna och några nyetablerade svenska är tämligen specialiserade, t.ex. på service till stora företag från hemlandet och till vissa etniska grupper, på förmögenhetsförvaltning eller bolån. Några har dock valt en bredare inriktning, främst SkandiaBanken och Länsförsäkringar Bank, som tillsammans tagit cirka 6 procent av bankmarknaden.¹⁷ En viktig orsak till nischbankernas framgångar är två marknadsinnovationer som slog igenom under andra halvan av 1990-talet: telefonbanker och Internetbanker. Avregleringen har också möjliggjort den branschglidning mellan försäkrings- och bankmarknaderna som inneburit att banker och försäkringsbolag i allt större utsträckning konkurrerar med varandra på marknader som kapitalförvaltning, fondsparande, pensionsförsäkringar och bolån. Detta har i huvudsak skett inom de befintliga bolagsstrukturerna. För att konkurrera på marknaden för *retail banking*, dvs. traditionell in- och utlåningsverksamhet och betalningsförmedling för privatpersoner och små och medelstora företag, har försäkringsbolagen varit tvungna att bygga upp egna bankrörelser.

Utvärderingar

Inom vissa segment av bankmarknaden förefaller konkurrensen vara relativt hård. Det gäller bl.a. bolån, värdepappershandel, *investment banking* och annan bankverksamhet för storföretag. Inom stora delar av *retail banking*, inklusive fondsparande, betalningsförmedling och banktjänster för små och medelstora företag, tycks

¹⁷ Konkurrensverket och Konsumentverket, 2001.

dock konkurrensen fungera sämre.¹⁸ Flera rapporter identifierar betalningsförmedling som ett segment där inträdeshindren är relativt höga, vilket kan verka hämmande för konkurrensen.¹⁹

Konkurrensverket och Konsumentverket (2001) uppger att 14 procent av ett slumpmässigt urval av befolkningen bytt ett eller flera bankengagemang under de senaste tre åren, medan bytesfrekvensen på försäkringsmarknaden är mer än dubbelt så hög. På den senare marknaden bedöms företagen också mer aktivt försöka locka till sig kunder.

Räntemarginalen, dvs. skillnaden mellan in- och utlåningsräntan, har historiskt varit bankernas mest betydande inkomstkälla. På senare år har dock dessa intäkter minskat, samtidigt som avgifter och provisioner blivit allt mer betydelsefulla. Räntemarginalen kan delas upp i en inlåningsmarginal och en utlåningsmarginal. Oxenstierna (2000) anger att inlåningsmarginalen, som beräknas som skillnaden mellan genomsnittlig inlåningsränta och dagslåneräntan, under perioden 1989 till andra kvartalet 1997, pendlat mellan 1,5 och 4 procentenheter, med ett genomsnitt kring 3 procentenheter. Utlåningsmarginalen, som beräknas som skillnaden mellan genomsnittlig utlåningsränta och dagslåneräntan, har under samma period pendlat mellan 2 och 4 procentenheter, med ett genomsnitt strax under 3 procentenheter. Enligt Oxenstierna ligger bankernas kostnader kring 2,5 procentenheter för utlåning och strax över 1 procentenhet för inlåning. Över denna tidsperiod har bankernas vinst således varit betydligt större på inlåningsidan. Inlåningsmarginalen har dock minskat sedan bankkrisen, då den var som högst.²⁰

Bankernas höga lönsamhet kan tolkas som att konkurrenstrycket på marknaden är relativt svagt.²¹ Tyvärr finns mycket litet skrivet om effekterna av avregleringen på de svenska bankernas effektivitet. Konkurrensverket bedömer dock att avregleringen bidragit till att konkurrensen ökat på marknaden och att konsumenterna fått ett större utbud och en större valfrihet än vad som annars skulle ha varit fallet.²²

I Sverige, liksom i andra länder, har mycket av debatten handlat

¹⁸ Konkurrensverket, 1999:2; Konkurrensverket 2000:1, s. 413, bilagedelen.

¹⁹ SOU 1998:160, s. 114; Finansdepartementet, 1998; Konkurrensverket, 1999:2; Konkurrensverket 2000:1, s. 226; SOU 2000:11, s. 56–57, 178.

²⁰ Oxenstierna skriver att "Den genomsnittliga [välfärdsförlusten] för samhället [av bristande konkurrens på in- och utlåningsmarknaderna] under perioden 1989-1996 motsvarar cirka 1,5 procent av BNP, huvudsakligen orsakad på inlåningsmarknaden". (Min översättning.)

²¹ Konkurrensverket, 1999:2.

²² Konkurrensverket, 2000:1, s. 229.

om avregleringens makroekonomiska effekter.²³ Denna diskussion ligger utanför ramen för denna studie, men det kan vara intressant att notera att vissa bedömare menar att avregleringen möjliggjorde en (alltför) snabb kreditexpansion under 1980-talet, vilket bidrog till överhettning och till krisen i början av 1990-talet. Bäckström (1998) skriver exempelvis:

En starkt bidragande orsak till finanskrisen var [...] den avreglering av kreditmarknaden som genomfördes 1985. Den var i sig nödvändig [...] men kom att innebära en starkt expansiv impuls.

Wohlin (1998) skriver i samma temanummer av Ekonomisk Debatt att:

[B]ankkrisen hade sin grund i den explosiva kreditexpansion som följde efter det att utlåningen i banksystemet släpptes helt fri i november 1985. Effekten av denna systemomläggning underskattades kraftigt. [...] Penningpolitiken blev extremt expansiv, vilket inte var förenligt med huvudmålet för penningpolitiken: en fast växelkurs.

Rönnerberg (2002) menar att det var ett allvarligt misstag att inte reformera bostadsfinansieringssystemet samtidigt som utlåningen avreglerades. Misstaget gav upphov till en stark expansion av bostadskrediterna mellan 1996 och 1992, vilket sedan allvarligt förvärrade krisen under 1990-talet.²⁴

3.1.3 Utländska erfarenheter

Den amerikanska marknaden

Den amerikanska bankmarknaden har genomgått stora förändringar, både tekniska förändringar och förändringar av regelverket. Berger m.fl. (1995) beskriver de viktigaste förändringarna i ett antal punkter; bankerna har tillåtits bygga upp verksamhet på marknader de tidigare varit förhindrade att verka på (bl.a. finansiell rådgivning och vissa typer av mäklarverksamheter)²⁵, likviditetskraven²⁶ har

²³ Se t.ex. Vredin, 1996. Leece (1995) analyserar efterfrågan på bostadslån i Storbritannien före och efter avregleringen, men finner ingen signifikant effekt av denna.

²⁴ En parallell kan dras med den tidigare regleringen av *utilities* i USA: en avkastningsreglering förutsätter en investeringsreglering. (Se avsnitt 5.2.2.) I detta fall bedömdes ett subventionssystem förutsätta ett ransoneringssystem.

²⁵ *The Gramm-Leach-Bliley Act*, som trädde i kraft år 2000, gjorde det möjligt för affärsbanker, försäkringsbolag och investmentbanker att agera på varandras marknader. Fortfarande övervakas de olika typerna av företag av olika myndigheter, vilket kan medföra vissa skillnader i villkor. (Financial Times, 18 februari 2002.)

sänkts mycket påtagligt, kapitaltäckningskraven har i stället skärpts väsentligt, marknaden för inlåning har avreglerats och de tidigare reglerna som förhindrade banker att verka i flera delstater har i huvudsak avskaffats. Marknaden har även påverkats av den tekniska utvecklingen. Det har skett genom att IT-utvecklingen sänkt kostnaderna för informationshantering och att nya instrument på de finansiella marknaderna, främst derivatinstrument har utvecklats.²⁷

De amerikanska affärsbankernas inlåningsverksamhet avreglerades bl.a. genom två reformer, åren 1980 och 1982.²⁸ År 1986 var inlåningsmarknaden helt avreglerad. Bankerna gavs år 1995 möjlighet att agera i samtliga delstater som inte explicit förbjuder bankverksamhet över delstatsgränserna, vilket ingen eller mycket få delstater gjort.²⁹ Berger m.fl. beskriver hur bankernas inlåningsmarginal³⁰ pressades från cirka 5,5 procent före reformerna till cirka 1,3 procent efter reformerna, vilket indikerar att avregleringen medförde betydande vinster för konsumenterna.

Ett relativt stort antal studier har gjorts kring de amerikanska bankernas produktivitet och effektivitet efter det tidiga 1980-talets avreglering, men många av studierna omfattar enbart ett tvärsnitt av banker. Mukherjee m.fl. (2001) refererar studier av bankernas effektivitet som baseras på ett dataset som sträcker sig över flera år. De flesta parametriska studier indikerar en *negativ* produktivitetstillväxt under 1980-talet, dvs. efter avregleringen. Berger m.fl. rapporterar att bankernas kostnader *ökade* påtagligt under dessa år, men anser att detta beror på att den ökade konkurrensen tvingade bankerna till betydande investeringar i informationsteknologi och uttagsautomater, vilket ökade servicenivån för kunderna väsentligt. De icke-parametriska studierna ger ett mer blandat resultat, medan Mukherjees m.fl. analys pekar på en relativt god produktivitetstillväxt under perioden 1984–1990, med i genomsnitt 4,5 procent per

²⁶ Likviditetskrav uttrycks genom en minsta tillåten likviditetskvot. Likviditetskvot beräknas som en banks kontanta medel plus obligationer delat med inlåningen i banken. Likviditetskrav syftar till att banken skall kunna möta kundernas önskemål om uttag – och i förlängningen till stabilitet för banksystemet.

²⁷ Dvs. finansiella instrument vars värde beror av hur priset på andra värdepappers utvecklas, t.ex. optioner.

²⁸ *The Depository Institution Deregulation* respektive *The Depository Institution*.

²⁹ Berger m.fl., 1995. Enligt *Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act* av år 1994 tilläts delstatsöverskridande bankverksamhet genom kontorsetablering från september 1995, såvida inte delstaten aktivt motsätter sig detta. Vid det tillfälle Berger m.fl. skrev sin rapport hade en delstat (Texas) valt en sådan linje, medan flera delstater valt att tillåta delstatsöverskridande bankverksamhet redan före detta datum. Den nya lagen föreskriver vidare att delstatsöverskridande bankverksamhet inom koncerner som äger banker i flera delstater generellt är tillåten.

³⁰ Dvs. skillnaden mellan genomsnittlig inlåningsränta och den amerikanska riksbankens ett-årsränta (*one-year Treasury rate*).

är. Författarna tolkar detta som att avregleringen haft en gynnsam effekt på produktivitetstillväxten. För syftet att utvärdera effekten av avregleringen har dock studien brister. Författarna har ingen tydlig kontrafaktisk hypotes (jämför avsnitt 2.4). Underförstått tycks de anta att produktivitetstillväxten utan avreglering hade varit noll. Eftersom studien inte omfattar någon period under vilken bankerna varit reglerade är detta ett tveksamt antagande. Därtill kommer att flertalet andra studier med liknande metoder *inte* visar lika positiva effekter. Ytterligare ett problem, som är särskilt märkbart på bankområdet, är att det är svårt att definiera såväl input som output. Exempelvis kan inlåning ses som en tjänst som erbjuds inlåningskunderna (en output), men de inlånade medlen kan också ses som en input som används för att "producera" utlåning. Det bör också noteras att författarna inte finner någon effekt av de skillnader i graden av reglering som finns mellan delstaterna.

Det gör däremot Jayaratne och Strahan (1998), som studerar den successiva avvecklingen av de geografiska begränsningar som tidigare funnits för bankernas verksamhet. I början av 1970-talet hade flertalet delstater restriktioner som delvis förhindrade banker från att öppna kontor på mer än en ort, även inom samma delstat. År 1992 hade bara tre delstater kvar denna typ av restriktioner. På samma sätt har flertalet delstater med tiden tillåtit att banker inom delstaten ägs av holdingbolag som äger banker i fler delstater (*s.k. multibank holding companies*). Författarna finner att det främst är den första typen av avreglering som påverkat kostnadsnivån. När banker tilläts bedriva verksamhet vid kontor i flera orter föll kostnaderna kortsiktigt med drygt 4 procent och långsiktigt med ca 8 procent. Det mesta av kostnadssänkningen har förts vidare till kunderna, i form av uppskattningsvis 0,3 procentenheter lägre utlåningsräntor men bankernas vinster ökad också. Studien finner också att effektiva banker efter avregleringarna växer snabbare än mindre effektiva banker, medan sådana skillnader inte kunde identifieras före avregleringarna. Grabowski m.fl. (1993) studerar delvis samma fråga, med liknande resultat. De finner att banker med flera kontor inom samma företag är drygt 6 procent effektivare än holdingbolag som äger flera separata banker. De två sistnämnda studierna har den förtjänsten att resultaten är baserade på ett statistiskt material som omfattar ett stort antal relativt likartade geografiska områden (delstater), som skiljer sig åt vad gäller graden av reglering och de tidpunkterna då avregleringar genomförts.

De norska och brittiska marknaderna

Berg m.fl. (1992) studerar effekten av avregleringen av de norska bankerna med hjälp av DEA-metodik.³¹ Beroende på vilka antaganden som görs erhålls mycket varierande uppskattningar av produktivitetstillväxten, men ett genomgående mönster är att produktiviteten faller under perioden 1980 - 1983 och därefter stiger. Berg m.fl. menar att avregleringen i huvudsak genomfördes under åren 1984 - 1988, varför resultaten tyder på att avregleringen bidragit till en positiv produktivitet utveckling. Ytterligare ett tecken på att så kan vara fallet är att bankernas genomsnittliga avstånd till "effektivitetsfronten" (eller, om man så vill, *best practice*) tycks ha avtagit under perioden, dvs. skillnaderna i bankernas effektivitetsgrad tycks ha minskat.

I Storbritannien genomfördes i oktober 1986 en reform som i dagligt tal gick under namnet *Big Bang*. Genom avreglering av framför allt värdepappershandeln skapades bättre förutsättningar för en framgångsrik (export)näring. Transaktionsavgifterna föll och den finansiella sektorns andel av BNP ökade från 13,6 procent år 1985 till 17,2 procent år 1990.³² Detta kan jämföras med Sverige, där den finansiella sektorns andel av BNP är cirka 6 procent.³³

3.2 EI

3.2.1 Regelverkets förändring

Avregleringen av elmarknaden i Sverige inleddes år 1992, då Vattenfall (Statens vattenfallsverk) bolagiserades. Samtidigt skiljdes stomnätet ut och överfördes till det nyinrättade statliga affärsverket Svenska Kraftnät. Våren 1992 slog riksdagen fast att en målsättning var att konkurrensen på elmarknaden skulle öka. Ett antal utredningar genomfördes innan elmarknadsreformen slutligen trädde i kraft den 1 januari 1996.³⁴

Före avregleringen krävdes s.k. områdeskoncession för nät- och elhandelsverksamhet. Det nya regelverket för elmarknaden innebar att konkurrens infördes i elhandel och elproduktion. Nätverksamheten (eldistribution) är fortsatt reglerad, vilket innebär krav på

³¹ Se avsnitt 2.4.2.

³² Japanska finansdepartementet, <http://www.mof.go.jp/english/big-bang/ebb24>.

³³ Konkurrensverket, 1999.

³⁴ Se SOU 2000:90, avsnitt 1.2 och SOU 2002:7 för en översikt av dessa utredningar och beslutsgången i riksdagen.

nätkoncession och att nättariffen inte kan sättas fritt. Vidare krävs att nätverksamheten bedrivs inom bolag, vilka inte samtidigt tillåts bedriva elhandel eller elproduktion. Enligt el-lagen skall såväl nätavgifterna som Svenska Kraftnäts avgifter vara kostnadsbaserade. Elnätsutredningen (SOU 2000:90) beskriver det så att:

Sverige har [...] en modell med fri prissättning och kontroll i efterhand. Den svenska modellen är varken en pristaks- eller avkastningsreglering, men innehåller vissa moment av båda varianterna.³⁵

Någon direkt tillträdesreglering som omfattar stomnätet finns inte och fanns inte före avregleringen, men ägaren av stomnätet har heller inte och hade ej tidigare frihet att vägra transmission av el.³⁶ Nättarifferna skall också vara icke-diskriminerande, dvs. oberoende av vilket elhandelsföretag kunden köper el av. Det kan också noteras att även om nätverksamheten bedrivs inom ett separat bolag, så kan detta bolag ägas av ett elproducerande bolag. Den vertikala separationen är således inte fullständig. Hösten 2001 föreslog regeringen vissa förändringar som avses minska problemet med kors-subsventionering mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet.³⁷ Under en övergångsperiod, som avsågs sträcka sig över fem år med start år 1996, krävdes leveranskoncession för viss elhandelsverksamhet, vilket innebar en skyldighet för företagen att leverera el till de kunder som omfattades av tidigare områdeskoncession – och som inte valt annan elleverantör. Priset för elleveranser enligt leveranskoncessionen var skälighetsprövat.

Övervakning

Uppgiften att övervaka efterlevnaden av lagstiftningen ligger på den s.k. Nätmyndigheten som år 1994 inrättades inom NUTEK och som från år 1998 utgör en del av Statens Energimyndighet.³⁸ Denna kan också pröva skäligheten i nättarifferna och exempelvis begära att ett nätbolag sänker sina tariffer. Nätbolaget kan då välja att överklaga (vilket är vanligt) och ärendet går i så fall till domstol. Regleringen har dock kritiserats för att vara svag och delvis felriktad. Denna kritik var ett av skälen till att Elnätsutredningen till-

³⁵ S. 38. Se s. 42–80 för en beskrivning av gällande regler, rättsläge och överväganden för framtiden. Se avsnitt 5.2 i denna rapport för en förklaring av begreppen pristak och avkastningsreglering.

³⁶ SOU 1993:68, s. 175–176.

³⁷ Se SOU 2000:90 och prop. 2001/02:56. Se även SOU 2002:7. Se avsnitt 5.3 för en diskussion av begreppet kors-subsvention.

³⁸ Se Energimyndighetens instruktion, 5 och 7 §.

sattes. Svensk Energi (2000) menar att regleringen har fungerat som ett prisstopp, vilket förhindrat investeringar. Samtidigt har nätbolag som haft en hög avgiftsnivå inte haft tryck på sig att sänka dessa.³⁹ Nätmyndigheten har själv framhållit att tillämpningen av regleringen är alltför långsam.⁴⁰

Utifrån ellagens föreskrift att avgifterna skall vara kostnadsbaserade kan Nätmyndigheten utforma föreskrifter för hur en sådan kostnadsberäkning skall ske. Tidigare har kostnaderna beräknats utifrån det enskilda bolagets historiska kapitalkostnader, varför t.ex. ett högt pris vid en försäljning av ett nätbolag i någon mån kunnat användas som motiv för höga avgifter. Vidare har oklarhet rått om i vilken utsträckning prisregleringen kan användas för att ge nätföretagen incitament till effektivisering, genom att tillåta en högre avkastning för mer effektiva företag. För närvarande pågår ett arbete vid myndigheten att i större utsträckning basera den tillåtna avgiften på framåtblickande kostnadsuppskattningar⁴¹, med ett inslag av benchmarking mellan nätbolagen.

Mot bakgrund av Nätutredningens arbete föreslog också regeringen i november 2001 en ny modell för att bedöma nätavgiftens skälighet.⁴² Utgångspunkt för skälighetsbedömningen skall i fortsättningen inte vara nätkoncessionsinnehavarens kostnader, utan den samlade prestation som denna utför. Skälighetsbedömningen avser sedan att avgöra om nättariffen, dvs. de samlade intäkterna från denna prestation, kan anses skälig i förhållande till prestationen. Denna skälighetsbedömning skall utgå ifrån dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet i det aktuella området (såsom antalet kunder och fördelning på olika kundkategorier, kundernas geografiska läge, m.m.), dels ifrån nätkoncessionsinnehavarens sätt att bedriva nätverksamheten.

Timmättningskrav

I och med elmarknadsreformen kunde konsumenterna fritt välja elleverantör, samtidigt som avtalsförhållandet med den tidigare nätleverantören med nödvändighet kvarstod. Små konsumenters möjlighet att byta elleverantör begränsades dock inledningsvis av att detta krävde att kunden installerade en utrustning som gjorde

³⁹ Se också Konkurrensverket (2000), s. 163.

⁴⁰ Nätmyndigheten, 1997.

⁴¹ T.ex. återanskaffningsvärde, i stället för anskaffningsvärde.

⁴² Prop. 2001/02:56.

det möjligt att mäta förbrukningen timme för timme – en s.k. timmätare. Redan den 1 juli 1997 sattes ett tak på priset för timmätaren – den fick kosta kunden högst 2 500 kronor, jämfört med ett tidigare snittpris på 5 000–8 000 kronor.⁴³ Den 1 november 1999 avskaffades kravet på timvis mätning för mindre förbrukare (kunder med nätabonnemang upp till 200 A). Som underlag för avräkningen mellan de olika leverantörerna infördes i stället en schablonbaserad beräkning av hur elförbrukningen fördelades över tiden. I och med denna reform avskaffades leveranskoncessionssystemet och skälighetsprövningen av elpriser som förekommit inom detta system. Därmed kan marknaden sägas vara helt avreglerad, vad gäller prissättning av el, men inte vad gäller nätavgifter.

EU:s elmarknadsdirektiv

Den svenska avregleringen har genomförts tidigare och varit mer långtgående än de krav som ställs i EU:s elmarknadsdirektiv (96/92/EG). Direktivet antogs år 1996 och innehåller gemensamma regler för den inre marknaden för el. Som en följd av detta direktiv genomfördes en marginell förändring av den svenska lagstiftningen på området: nätbolagen blev skyldiga att offentliggöra sina tariffer. Elmarknadsdirektivet, som började verka år 1999, föreskriver vertikal separation, dvs. att transmission och distribution skall separeras från produktion, och att ägarna till transmissionsnäten skall tvingas upplåta sina nät åt de elproducenter som vill använda dem. Den vertikala separationen behöver dock inte avse ägandet – det räcker med separat bokföring och att informationsflödet mellan nätverksamheten och produktionsverksamheten begränsas av s.k. *Chinese walls*. Direktivet tillåter i själva verket tre ganska olika modeller för liberalisering: ensamköparmodellen (*single-buyer model*), tredje-partstillträde och försäljning genom en pool. Enligt den första modellen förblir det eller de etablerade kraftbolagen vertikalt integrerade, om än med separat bokföring och *Chinese walls*, medan den andra modellen innebär att eldistribution förläggs i ett separat bolag. Den tredje modellen innebär att en pool för elhandel, som exempelvis den nordiska, upprättas.⁴⁴

Direktivet föreskriver också en lägsta ”avregleringshastighet” i detaljistledet, med innebörden att 22 procent av elmarknaden (i konsumentledet) i varje medlemsland skulle vara avreglerad

⁴³ Svensk Energi, 2000; Konkurrensverket, 1998.

⁴⁴ Newbery, 1999, s. 178–180.

år 1999, 27 procent år 2000 och 33 procent år 2003. Direktivet föreskriver att kravet successivt skärps även därefter. Vid EU-toppmötet i Barcelona i mars 2002 enades länderna om att helt avreglera el- och gasmarknaderna för företagskunder, vilket innebär en avreglering av cirka 60 procent av den totala marknaden.⁴⁵ Som framgått ovan har Sverige redan nått 100 procent.

3.2.2 Marknadens utveckling

Kravet på timvis mätning medförde relativt höga kostnader för hushållskunder som ville byta elleverantör. Detta medförde i sin tur att få privatpersoner var aktiva på marknaden under den första tiden efter avregleringen år 1996. Efter tre år hade bara cirka en procent av hushållen bytt leverantör. De större kunderna var däremot mer aktiva, redan under år 1996 bytte cirka en sjättedel av högspänningskunderna leverantör.⁴⁶

Sedan kravet på timmätning avskaffats har hushållskundernas benägenhet att byta ökat. Villahushållen, i synnerhet de med elvärme, har varit mest aktiva. Totalt beräknas närmare en tredjedel av hushållskunderna ha varit aktiva på elmarknaden, genom att byta elleverantör eller genom att omförhandla priset med den tidigare leverantören. Det senare alternativet har varit något vanligare. Under 1999 – 2001 har prisskillnaden till förmån för aktiva kunder varit i genomsnitt 3,5 öre per kWh (eller 10–15 procent av elenergifriset, motsvarande 3–5 procent av det totala elpriset).⁴⁷ För enskilda kunder som bytt till en annan leverantör har det varit möjligt att tjäna mera.⁴⁸

Genom avregleringen har råkraftmarknaden (grossistmarknaden) förändrats i grunden. Tidigare fanns ett organiserat samarbete kring utbyte av tillfällig kraft mellan de större kraftföretagen, den s.k. samkörningen. Efter avregleringen har detta samarbete upphört och i stället sker handel med el via elbörsen Nord Pool, som sedan 1 januari 1996 är gemensam handelsplats för svenska och norska aktörer. Senare har även Finland och Danmark gått med i denna gemensamma handeln. Genom att det på elbörsen noteras ett offentligt spotpris på el för varje timme har transparensen i elmarknadens prisbildning ökat betydligt.

⁴⁵ Svensk Energi, 2000, s. 50–51; Bergman m.fl., 1999; tal av Göran Persson, 21/3 2002.

⁴⁶ Elkonkurrensutredningen, 2001.

⁴⁷ ECON, 2001b. Beräkningen baseras på ett urval av företag, tidpunkter och årsförbrukningar.

⁴⁸ Elkonkurrensutredningen, 2001.

En växande elhandel över gränserna har också gjort det möjligt att reducera produktionskapaciteten (reservkapaciteten) i det nordiska elsystemet, vilket medfört besparingar, trots att förbrukningen ökat. Tidigare hade länderna som mål att vara självförsörjande på elkraft också under de perioder belastningen var som störst.

En annan viktig förändring är att det utländska ägandet ökat väsentligt. Finska Fortum har köpt Stockholms Energi och Gullspång Kraft, franska EDF och tyska E.ON äger sammanlagt cirka hälften av Graninge, medan norska Statkraft och E.ON äger cirka 60 procent av Sydkraft. Samtidigt har Vattenfall skaffat sig kontroll över flera stora kraftföretag i Tyskland och Polen. Vidare minskar antalet nätbolag, genom att nätbolag köps upp av de stora kraftbolagen. Konkurrensverket (1998) har dock inte noterat att uppköpstakten accelererat efter avregleringen.

Utvärderingar

OECD uppskattade år 1997 att den svenska avregleringen skulle leda till prissänkningar med nio procent.⁴⁹ Branschföreningen Svensk Energi (2000) bedömer att avregleringen, i synnerhet efter det att schablonmätning infördes, har lett till hårdare konkurrens och pressade marginaler. Energimyndigheten (2001) bedömer att avregleringen bidragit till utvecklingen, men att den goda tillgången på vattenkraft under åren 1997–2000 varit den avgörande faktorn för den positiva utvecklingen.⁵⁰

Konkurrensverket (1996a, 1998) gjorde före timmätarkravet avskaffades bedömningen att priset på spotmarknaden fått ett (alltför) svagt genomslag i konsumentledet och att nätavgifterna stigit mer än vad som var motiverat. Mätarkravet identifierades som ett viktigt hinder för en bättre fungerande konkurrens. Vidare betonade verket att det finns risker med att nätverksamhet kan bedrivas i samma koncern som elproduktion och elhandel. Två år senare konstaterar man att avregleringen sedan mätarkravet avskaffats lett till en hårdare prispress.⁵¹ Verket bedömer att avregleringen generellt varit lyckad, även om problem kvarstår kring nätverksamheten

⁴⁹ Citerat genom LO (2000).

⁵⁰ Svensk Energi, 2000, s. 15; Energimyndigheten, 2001, s. 2.

⁵¹ Konkurrensverket, 2000, s. 151–52, bilagedelen.

och även om den tilltagande koncentrationen väcker farhågor för framtiden.⁵²

Hösten 2001 tillsattes Elkonkurrensutredningen⁵³, med uppgift att analysera prissättningen och konkurrenssituationen på elmarknaden samt överväga om det finns behov av åtgärder för att förbättra konkurrensen. Utredningen bedömer att elmarknaden i stort fungerar som kan förväntas av en konkurrensmarknad. De prisanalyser utredningen genomfört indikerar att prisbildningen på spotmarknaden styrs av fundamentala faktorer som vattentillgång m.m., snarare än av att producenterna utövar marknadsstyrning och att spotpriserna sedan avregleringen 1996 i stort sett överensstämmer med det nordiska elsystemets marginalkostnader. På spotmarknaden har ett 12 månaders medeltal för priset sedan marknaden öppnades år 1993 pendlat mellan 10 och 20 öre per kWh, med ett par undantag. Utredningen presenterar en bedömning att den långsiktiga prisnivån måste upp till cirka 25 öre, innan några betydande kapacitetstillskott kan väntas. Utredningen presenterar egentligen ingen analys av om avregleringen bidragit till lägre priser eller inte, men noterar att *priset på elenergi* fallit för såväl privatpersoner som företag under 1990-talet. För företag har också det totala elpriset fallit, men för privatpersoner har det totala priset stigit. För privatpersoner utgör priset på elenergi, nätavgifter och skatter var och en cirka en tredjedel av det totala elpriset; ökningen för privatpersoner beror i huvudsak på ökade skatter.

I sammanhanget kan också sägas att elhandelsföretagens handelsmarginaler, dvs. skillnaden mellan ett elhandelsföretags elpris vid försäljning till slutkund och inköpspriset för motsvarande kraft, enligt ECON (2001b) totalt sett har minskat något sedan avregleringen av elmarknaden. Utvecklingen har dock sett olika ut i olika avtalstyper. I avtal med helt individuella villkor, som erbjuds riktigt stora förbrukare och som sammantaget står för en stor del av landets totala volym försäld el, tycks handelsmarginalen ha halverats mellan 1996 och 2001.

För hushållen är situationen en annan. För de som inte varit aktiva på den fria elmarknaden tycks handelsmarginalen trendmässigt ha ökat under hela perioden 1996 till 2001. I de avtal som erbjudits aktiva hushåll tycks handelsmarginalen däremot trendmässigt ha legat relativt stilla från hösten 1999 till början av år 2001, för att sedan öka. Ökningen av handelsmarginalerna gentemot hushållskunder inleddes dock från relativt blygsamma nivåer.

⁵² Konkurrensverket, 2000, s. 158–163.

⁵³ SOU 2002:7.

3.2.3 Internationella erfarenheter

Den amerikanska elmarknaden

Under 1970-talet växte det fram en grossistmarknad för elkraft i USA, som tillät handel mellan de reglerade kraftbolagen. Denna handel gjorde att bolagen kunde dra nytta av de skillnader som fanns mellan deras respektive marginalkostnader och tillät dem också att göra vissa koordineringsvinster. Traditionellt har elproduktion i USA bedrivits av vertikalt integrerade elproducenter, s.k. *utilities*, vars priser varit föremål för reglering. Avregleringen av elmarknaden i USA inleddes år 1978, då relativt små kraftproducenter tilläts agera utan prisreglering. Samtidigt infördes dock en reglering som tvingade de integrerade kraftbolagen att köpa de små aktörernas produktion till ett relativt högt pris. År 1992 gjorde en ny lag (*the Energy Policy Act*) det möjligt att etablera storskaliga och oreglerade elproducenter som sålde el på grossistmarknaden. Dessutom föreskrev lagen att de integrerade kraftbolagen skulle tillåta transmission av kraft genom deras nät för el som handlades på grossistmarknaden (*wheeling*), till priser som "gynnade ekonomisk effektivitet på marknaden". Villkoren för transmission fastställdes år 1996 av FERC, den amerikanska regleringsmyndigheten (*Federal Energy Regulatory Commission*). Lagen öppnade också för avregleringar av detaljistmarknaden på delstatsnivå, vilket krävde att de integrerade bolagen tvingades tillåta distribution också av kraft som sålts direkt till mindre slutkunder (dvs. *wheeling* på detaljistmarknaden).⁵⁴

Kalifornien valde att delvis avreglera också konsumentledet av elmarknaden i april 1998. Kunderna fick fritt välja leverantör, men ett pristak kvarstod. Ett bristfälligt utformat regelverk och ett antal olyckliga omständigheter ledde till att elpriset i grossistledet tredubblades under år 2000. Under vintern 2001 låg priserna tio gånger högre än år 1999, trots att vintern är lågsäsong för elförbrukningen i Kalifornien. Genom den kvarvarande prisregleringen fick detta till följd att de kraftproducerande företagsvinster steg kraftigt samtidigt som två av de tre stora distributionsföretagen gick i konkurs. Dessa var bundna av ett pristak i konsumentledet, men tvingades köpa el på grossistmarknaden till oreglerade (och höga) priser. I själva verket tycks de åtgärder som vidtogs för att begränsa de tre stora integrerade företagens marknadsakt

⁵⁴ Se Nwaeze, 2000 och Besanko m.fl, 2001.

ligt ha bidragit till krisen, medan den avreglering i konsumentledet som genomfördes hade mindre betydelse.⁵⁵ Newbery (2001) drar slutsatsen att kraftmarknader där reservmarginalen faller under tio procent är mycket känsliga för utövandet av marknadsmakt, även om antalet företag är relativt stort (fyra eller fler). Han menar också att det finns påtagliga risker med vertikal separation, eftersom slutkundspriset är relativt orörligt samtidigt som grossistpriset är mycket rörligt. Ett orörligt slutkundspris gör att efterfrågan inte kan reagera på prissignaler, vilket ökar sårbarheten för kapacitetsbrist.

Nwaeze (2000) och Besanko m.fl. (2001) studerar hur aktiekurserna för integrerade kraftbolag förändrades vid avregleringen år 1992. Nwaeze finner genomgående att de olika reformerna lett till att aktiekurserna fallit, medan Besanko m.fl. finner att kurserna i genomsnitt steg en aning (effekten var dock statistiskt insignifikant). Fallande aktiekurser bör tolkas som att investerarna förväntar sig att en reform skall pressa priserna och omvänt för stigande kurser.

De nordiska länderna

Den norska elmarknaden började avregleras redan år 1991. I ett avseende uppvisar det norska regelverket en intressant skillnad, i jämförelse med det svenska. Den avgift som ett norskt nätbolag får ta ut baseras på benchmarking mellan nätbolagen (jämför avsnitt 5.6.2). Den finska elmarknaden avreglerades ungefär samtidigt som den svenska, medan den danska elmarknaden avregleras stegvis under åren 2001–2003; först för stora förbrukare och sist för hushållskunder.⁵⁶

Storbritannien och Kontinentaleuropa

Elmarknaden i Storbritannien (egentligen England och Wales) omstrukturerades och bolagiserades i huvudsak åren 1989–1990, i samband med 1989 års *Electricity Act*.⁵⁷ Före avregleringen kontrollerades både elproduktion och eltransmission (överföring av el i

⁵⁵ För en analys av krisen i Kalifornien, se Borenstein, 2002, Newbery, 2001 och 2002, Wolak, 2001, Wolak och Nordhaus, 2001, m.fl. uppsatser tillgängliga på www.stanford.edu/~wolak

⁵⁶ Svensk Energi, 2000.

⁵⁷ Se Newbery, 1999, för en utförlig redogörelse.

högspänningsnätet) av staten, via CEGB (*Central Electricity Generating Board*), medan distributionen sköttes av tolv regionala offentligt ägda enheter. CEGB:s kraftproduktion fördelades vid reformen på tre enheter: två privatiserade kraftproducenter, *National Power* och *PowerGen*, och en fortsatt statligt kärnkraftsproducent, *Nuclear Electric*, som senare privatiserades. Transmissionsnätet separerades från produktionen och lades i bolaget *National Grid Company*. De tolv eldistributörerna förblev intakta, men omvandlades till regionala prisreglerade privata monopolföretag.⁵⁸ Samtidigt inrättades en elmarknad för grossistledet. Priserna på denna marknad är inte direkt reglerade, men regleringsmyndigheten har ändå lyckats genomdriva såväl ett pristak som ett åtagande från *National Power* och *PowerGen* att sälja betydande produktionskapacitet till konkurrerande företag.⁵⁹ *The Electricity Act* föreskrev en tidtabell för hur konkurrens om elleveranser till kunderna successivt skulle introduceras; omedelbart för de största kunderna, år 1994 för medelstora kunder och för hushållskunder och andra småkunder från och med slutet av år 1998. Under 1990-talet minskade också *National Power* och *PowerGens* sammanlagda marknadsandel från cirka 80 procent till bara något mer än 20 procent.

Wolfram (1999) har uppskattat att priserna på den brittiska elmarknaden efter avregleringen varit minst 20 procent högre än företagets marginalkostnad, men avsevärt lägre än det pris de *borde* ha kunnat ta ut, givet marknadskoncentration, befintlig överföringskapacitet etc. Hon framför två möjliga förklaringar till detta: att företagen är rädda för ingripanden från regleringsmyndigheten, eller att priset sätts för att avskräcka potentiella konkurrenter från att etablera sig på marknaden. I själva verket, menar Wolfram, har priset legat nära genomsnittskostnaden för ny produktionskapacitet. Det tidigare nämnda förhållandet, att de två stora producenterna tappade så mycket av sina marknadsandelar under 1990-talet, gör dock att Wolframs slutsatser kan ifrågasättas.

Newbery (2001) redovisar uppskattningar att avregleringen ledde till kostnadssänkningar på cirka sex procent. Emellertid blev genomslaget på priserna näst intill obefintligt, innan aggressiva åtgärder från regleringsmyndigheten tvingade fram prissänkningar.

⁵⁸ Den refererade utvecklingen avser England och Wales. I Skottland förblev de två kraftbolagen vertikalt integrerade, medan Nordirland valde en modell där transmission och distribution sköttes av ett bolag, som köpte kraft med långa kontrakt mot de tre elproducenterna. Se Newbery, 2001.

⁵⁹ Wolfram, 1999.

I Frankrike fortgår avregleringen i takt med EU:s minimikrav, medan den tyska elmarknaden avreglerades i ett slag år 1998.

Internationellt har utvecklingen av småskaliga gaskraftverk (*combined cycle gas turbine, CCGT*) varit en betydelsefull faktor under avregleringen. Sådan kraftproduktion har tagit stora marknadsandelar bl.a. i Storbritannien. Den nya tekniken har sänkt inträdeshindren. CCGT-kraftverk kan också byggas relativt snabbt, på cirka två år, jämfört med de 5 – 10 år det tar att bygga ett konventionellt kol- eller kärnkraftverk. I Sverige har CCGT-tekniken inte fått någon större betydelse, eftersom den förutsätter tillgång till naturgas, samtidigt som det svenska elsystemet initialt hade överkapacitet och avgiftspolitiken favoriserar bl.a. biobränsle.

3.3 Flyg

3.3.1 Regelverkets förändring

Villkoren för luftfart över svenskt territorium regleras av Luftfartslagen (1957:297; omtryckt 1988:66). Därtill gäller vid varje flygplats och för varje flygbolag Bestämmelser för civil luftfart, fastställda av Luftfartsinspektionen, vilka reglerar verksamheten och vilka i huvudsak följer internationell standard.

Riktlinjerna för den politiska styrningen av trafiken i Sverige har dragits upp i de trafikpolitiska besluten 1963, 1979 och 1988. De två första av dessa berörde bara i liten utsträckning luftfarten och följdes därför upp av luftfartspolitiska beslut 1967 och 1982.⁶⁰ Ännu i 1988 års trafikpolitiska beslut framhölls SAS:s och Linjeflygs prioriterade ställning som önskvärd, medan däremot en friare konkurrens för internationell trafik eftersträvades.

År 1989 tillsattes en konkurrenskommitté, vars uppgift var att utreda konkurrensförhållandena i Sverige och att föreslå förändringar i lagstiftningen som kunde bidra till ökad konkurrens. I uppdraget ingick också att särskilt granska de skyddade sektorerna, däribland transportsektorn. Kommittén prioriterade inom denna sektor inrikesflyget och föreslog som ett första steg fri konkurrens på linjer med mer än 300 000 passagerare per år⁶¹ – i praktiken de 8–10 största linjerna. Målet var helt fri konkurrens så snabbt som möjligt. Regeringen föreslog dock, med hänvisning till kapacitetsbrist på Arlanda, att konkurrens tills vidare endast skulle råda

⁶⁰ För en bakgrund, se Inrikesflyget under 1980-talet, SOU 1981:12.

⁶¹ Härvid avsågs s.k. 'pax', dvs. enkelresor.

mellan SAS och Linjeflyg (prop. 1990/91:87). Detta blev också Riksdagens beslut, vilket trädde i kraft den 1 januari 1992. En dryg månad senare, den 11 februari, lade SAS ett bud på 51 procent av Linjeflyg.

I proposition 1991/92:100 uttalade regeringen sin intention att avreglera inrikesflyget, tidigast från den 1 juli 1992. Riksdagen beslutade i enlighet med dessa förslag. Med hänvisning till detta och med anledning av dels SAS:s köp av Linjeflyg, dels den 20-procentiga minskningen av antalet resenärer på inrikesflyget mellan åren 1990 och 1991,⁶² beslutade regeringen den 29 april 1992 att avreglera inrikesmarknaden från den 1 juli 1992. Kravet på tillstånd för varje enskild linje fanns kvar och skulle liksom tidigare sökas hos regeringen. Grundregeln var dock att alla *svenska* flygbolag som så önskade skulle få trafikera en viss linje och att inget bolag skulle ha företrädesrätt.⁶³

Som en konsekvens av beslutet ändrades koncessionsvillkoren för SAS. Den viktigaste förändringen var att flygbolagen själva fick fastställa sina priser, dock med anmälningsplikt till Luftfartsverket som tidigare fastställde priserna. Koncessionsplikten avskaffades året efter avregleringen, som en konsekvens av att EU:s ”tredje paket” (se nedan) trädde i kraft då Sverige undertecknade EES-avtalet.

Före avregleringen hade SAS och Linjeflyg monopol på de s.k. primärlinjerna, dvs. de linjer som ingick i dessa bolags inrikes linjenät⁶⁴. Denna monopolställning var dock inte lagfäst och hade heller inget stöd i förarbetena till luftfartslagen, utan grundade sig på praxis (SOU 1990:58). Däremot fastslog lagen att det krävdes tillstånd för att bedriva linjetrafik, vilket beviljades av regeringen. Formellt var tillståndsprövningen enbart motiverad av säkerhetsskäl. Vidare stadgades det att inrikes luftfart endast fick bedrivas av svenska medborgare och juridiska personer kontrollerade av svenska medborgare – det s.k. cabotageförbudet⁶⁵ – samt att SAS hade företräde till utrikes linjefart.

I koncessionsvillkoren till SAS och Linjeflyg ingick en prisregleringsklausul, som innebar att priserna måste godkännas av Luftfartsverket. Vidare stadgades bl.a. företagets skyldighet att

⁶² Minskningen berodde dels på Kuwaitkriget, dels på lågkonjunkturen i början av 1990-talet.

⁶³ En utförlig redogörelse för omständigheterna kring avregleringen och regelverkets utformning före och efter avregleringen finns i Luftfartsverkets rapport 1994:02/P. Se också Bergman (1996) och Luftfartsverket (2001).

⁶⁴ Detta medförde dock ingen självklar rätt att utvidga näten, med monopol även på de nya linjerna. Se SOU 1990:58.

⁶⁵ Med cabotage menas att ett bolag bedriver trafik mellan två orter i ett främmande land.

bedriva regelbunden inrikestrafik enligt regeringens bestämmande, men bara efter överenskommelse om statligt stöd om trafiken var förlustbringande.

Den europeiska flygmarknaden

Den amerikanska flygmarknaden avreglerades år 1978. De positiva erfarenheterna av detta var ett av skälen till att den europeiska flygmarknaden började avregleras år 1987. Med EU:s⁶⁶ s.k. *första paket*, som trädde i kraft i december detta år, öppnades rutter mellan stater inom EU för konkurrens från andra EU-bolag än de två ländernas *flag carriers*.⁶⁷ Dessutom gavs bolagen en betydande frihet att erbjuda biljetter till reducerat pris. Andra paketet, gällande sedan juli 1990, fördjupade dessa friheter något. Genom det tredje paketet avreglerades den europeiska flygmarknaden i princip helt, vad gäller internationell trafik mellan flygplatser inom EU. Även inrikestrafiken avreglerades i stor utsträckning. Företagen gavs full frihet att sätta priserna själva. Det tredje paketet innebar också att ett bolag i princip bara behöver flygtillstånd från en behörig myndighet för att få trafikera vilken internationell sträcka som helst inom EU och att den juridiska distinktionen mellan charter och reguljärflyg upphörde. Det tredje paketet gäller inom EU sedan januari 1993 och i Sverige sedan augusti samma år genom EES-avtalet.

Det sista steget i EU:s avreglering av flygmarknaden togs år 1997, då rätten till obegränsat cabotage för EU-baserade flygbolag inom unionen slogs fast i det tredje paketet. Innan dess kunde ett utländskt EU-baserat flygbolag bedriva cabotage genom att fortsätta en internationell rutt vidare inrikes, men då kunde högst hälften av passagerarna på inrikessträckan vara sådana som endast flög inrikes.

Det kan också nämnas att Kommissionen år 1994 slog fast att statsstöd till flygbolag måste godkännas av Kommissionen och att sådana bara skulle godkännas en enda och sista gång efter det att principen slagits fast.⁶⁸ Undantag från detta beslut gjordes dock efter terrorattacken i september 2001.

⁶⁶ Då egentligen EG.

⁶⁷ Dvs. de traditionellt dominerande och oftast statligt ägda flygbolagen.

⁶⁸ Krickx, 2000.

Hantering av flygplatsernas kapacitetsbegränsningar

I USA har man observerat att biljettpriserna är högre på de flygplatser där det råder kapacitetsbrist, vilket i och för sig är rimligt. Problemet är dock att etablerade företag i viss mån kan skapa kapacitetsbrist, genom att tillhandahålla ett större antal avgångar än passagerarunderlaget motiverar och genom tidtabellernas utformning. Kapaciteten på flygplatserna fördelas ofta genom att flygbolagen ges rätt till specifika start- och landningstider, s.k. *slots*. Grundprincipen för fördelning av slots är s.k. *grandfathering*, vilket innebär att det bolag som för närvarande använder en viss slot har rätt att fortsätta att göra så, i princip för all framtid. Villkoret är främst att den verkliga används.

Om alla tillgängliga tider är uppbokade av befintliga flygbolag, så är detta givetvis ett oöverstigit hinder för en potentiell konkurrent. Förordningen 95/93/EEG⁶⁹ föreskriver därför att nya flygbolag skall ges förtur till slots som frigörs på europeiska flygplatser. Med nya flygbolag avses flygbolag som har högst tre procent av antalet start- och landningstider på flygplatsen i fråga under dagen.⁷⁰ Den låga marknadsandelsgränsen innebär dock i praktiken att regleringen främst gynnar flygbolag från avlägset belägna länder och riktigt små bolag, men inte allvarliga utmanare till de etablerade bolagen.

Det finns ett antal tänkbara sätt att hantera flygplatsernas kapacitetsbrist; utauktionering av slots, administrativ tilldelning, *peak-load pricing* och köbildning vid flygplatserna. Bortsett från köbildningsprincipen kan dessa metoder användas tillsammans med *grandfathering* – och i så fall bara avse nytillkomna slots. De kan också användas för samtliga slots.

Köbildningsprincipen används på de flesta amerikanska flygplatser och innebär att start- och landningstiderna inte är vikta för ett visst flygbolag. I stället får planen landa eller avgå i den ordning de anländer eller är redo att lämna flygplatsen. Denna metod är svår att använda när trängselnivån är hög, vilket är fallet vid de stora europeiska flygplatserna.

Utauktionering av slots har aldrig prövats i praktiken.⁷¹ I princip är det dock tänkbart att auktionera permanenta eller tidsbegränsade rättigheter till en viss slot. Flygbolagen kan också ges rätt att

⁶⁹ Rådets förordning 95/1993, EEG, 18 januari 1993, om gemensamma regler för fördelning av start- och landningstider på flygplatser inom Gemenskapen.

⁷⁰ Konkurrensverket, 2001.

⁷¹ Hultkrantz och Nilsson, 2001.

handla med slots, som i USA. Det är dock inte självklart att ett auktionsförfarande är det mest effektiva sättet att skapa konkurrens på. De etablerade företagen kan bjuda över nyetablerade företag, även om de inte har behov av nya slots, eftersom mindre konkurrens möjliggör högre priser. Hultkrantz och Nilsson (2001) förordar dock auktionsmodellen och argumenterar för att skälet till att auktioner inte tillämpats snarast är att ett sådant förfarande skulle kunna medföra ökade kostnader för flygbolagen. Vid ett auktionsförfarande skulle dessa bli tvingade att betala ett marknadsmässigt pris för en knapp resurs som de idag disponerar för ett lägre, icke marknadsmässigt pris.

Peak-load pricing innebär att priset sätts högt när efterfrågan är hög (morgnar och eftermiddagar) och lågt under andra tider. Priset anpassas så att efterfrågan inte blir större än antalet tillgängliga slots. Denna metod används vid flygplatserna i Londonområdet. Priserna är dock begränsade, så det råder fortfarande övrefterfrågan i *peak*.

Administrativ tilldelning är huvudprincipen i Europa och Sverige. För närvarande pågår inom EU en översyn av reglerna. Den princip EU-kommissionen förefaller vilja föreslå är att nytilldelade slots skall ha tidsbegränsad giltighet och att handel med slots skall tillåtas.⁷² De avgifter som idag tas ut för starter och landningar bör, enligt rekommendationer från ICAO vara kostnadsbaserade.⁷³ Enligt Luftfartsverkets regleringsbrev gäller att verkets avgifter som högst får öka i samma takt som nettoprisindex, räknat från år 1993.

3.3.2 Marknadens utveckling

Sett i ett längre tidsperspektiv har flygbranschen präglats av en relativt snabb teknisk utveckling. Större, snabbare och bränslesnålare flygplan har medfört att det reala priset för flygresor långsiktigt fallit med ett par procentenheter per år; mer för långa flygresor och mindre för korta.⁷⁴ De flesta bedömare menar att avregleringen i USA medförde stora fördelar för konsumenterna, bl.a. genom lägre priser. Utvecklingen i Sverige har dock inte varit lika positiv.

⁷² Ewers m.fl., 2001; se också Bruzelius, 1997 och Konkurrensverket, 2001.

⁷³ Luftfartsverket, 2000. ICAO, International Civil Aviation Organization, är ett FN-organ för civil luftfart.

⁷⁴ Luftfartsverket, 2001, s. 59.

Flygprisutvecklingen i Sverige

Luftfartsverket (2001) beskriver utvecklingen av priserna sedan avregleringen. Under 1980-talet ökade priset på privata inrikesresor, enligt SCB, ungefär lika mycket som KPI. När flygresor momsbelades år 1991 ökade priset med cirka 25 procent. Moms-satsen ändrades på kort tid ett par gånger, men har sedan den 1 juli 1993 legat på 12 procent. Efter avregleringen föll priserna, enligt SCB, med cirka 20 procent. Efter ett par år steg de dock kraftigt och stabiliserade sig på en nivå cirka 15 procent högre än före avregleringen, räknat i fasta priser. Priset exklusive moms har därför totalt stigit med ett par procentenheter mer än KPI under 1990-talet.⁷⁵

Det går att mäta flygpriser på många olika sätt (se avsnitt 2.4). SCB mäter priset för en korg av flygresor, med olika vikter för olika sträckor och olika biljettklasser, utifrån ett förmodat genomsnittligt inköpsmönster för privatpersoner. I andra studier jämförs i stället priset för en viss biljettyp på en viss sträcka över tiden. Luftfartsverket (2001) redovisar exempelvis priset år 2000 jämfört med priset år 1992 för 34 linjer och två biljettklasser – ”fullpris” och ”privatpris”. Trots att momssatsen fallit med sex procentenheter under perioden har det reala fullpriset ökat för 31 av 34 linjer, medan det reala privatpriset ökat för 21 av linjerna. På hälften av linjerna har fullpriset reallt ökat med minst 30 procent, men spridningen är stor. På en linje, Stockholm-Borlänge, har priset ökat med mer än 100 procent, men på tre linjer har priset fallit. På motsvarande sätt har privatpriset ökat med minst 10 procent på hälften av linjerna, med en spännvidd mellan plus 120 procent (Borlänge) och minus 20 procent (Vilhelmina). Generellt har priserna ökat mest på korta sträckor och minst på långa sträckor.

En studie av priset för en viss biljettyp över tiden kan dock vara missvisande av flera skäl. Antalet prisklasser har successivt ökat, såväl i Sverige som utomlands, genom att nya, i första hand billigare, biljettklasser introduceras. Detta gör att spridningen mellan de dyraste och de billigaste biljetterna ökar och att en biljettklass som vid en tidpunkt är billig så småningom kanske blir medeldyr. Andelen passagerare som reser med billiga biljettyper har också ökat över tiden, medan andelen med fullprisbiljetter fallit kraftigt, trots att flygbolag genom att begränsa tillgången på de billigare biljetterna i någon mån kan styra passagerarna till högre biljettklasser..

⁷⁵ Luftfartsverket, 2001, s. 28; Konkurrensverket 2000, s. 243, bilagedelen.

Ett annat mått på prisutvecklingen är därför flygbolagens genomsnittsinntäkter per passagerare. Med detta mått minskade priserna med cirka sju procent mellan åren 1992 och 1993, men ökade därefter med cirka 45 procent på tre år. Sedan toppen år 1996 har genomsnittspriserna åter fallit med cirka fem procent. Sammantaget har de reala snittintäkterna ökat med knappt 30 procent under perioden (Luftfartsverket, 2001).

Det kan tyckas att snittintäkternas utveckling borde vara en sann bild av prisutvecklingen, men frågan är mer komplicerad. Från flygbolagens sida uppgavs exempelvis att minskningen av antalet passagerare under första halvan av 1990-talet relativt sett var större på privatmarknaden än på affärsmarknaden. Detta innebar att mixen förändrades, så att andelen affärsresenärer steg. Om synsättet att flygbolagen säljer två (eller flera) olika tjänster godtas, så kan snittintäkterna stiga utan att priserna egentligen stigit. Ett sådant synsätt ligger bakom SCB:s flygprisindex.

Generella utvärderingar

Luftfartsverket (2001) konstaterar sammanfattningsvis att de förväntningar som fanns inför avregleringen inte infriats och att priserna ökat i en mycket snabb takt.⁷⁶ Verket skriver att "den närmast totala avsaknaden av konkurrens i den svenska inrikestrafiken är uppenbar och det kan konstateras att det (efter avregleringen) har blivit betydligt dyrare att flyga inrikes på en majoritet av flyglinjerna".⁷⁷ Konkurrensverket (2000) konstaterar att konkurrensituationen sju år efter avregleringen är ungefär densamma som före avregleringen, dvs. marknaden domineras av ett företag.⁷⁸ Bergman (2001a) beskriver hur de nya konkurrenterna de första fyra–fem åren efter avregleringen tog marknadsandelar från SAS, men hur SAS sedan åter befäst sin nästan totala dominans. Luftfartsverket (2001) beskriver att motsvarande utveckling skett i många andra EU-länder. Bergman (1996) gjorde bedömningen att avregleringen varit delvis lyckad.⁷⁹ Visserligen hade det inledande priskriget upphört och priset enligt prislistan hade stigit över den nivå som rådde före avregleringen, men samtidigt hade konkurrensen medfört ett ökat utbud av billiga biljetter för privatpersoner

⁷⁶ S. 7.

⁷⁷ Luftfartsverket, 2001, s. 116.

⁷⁸ Konkurrensverket 2000:1, s. 191.

⁷⁹ Bergman, 1996, s. 86.

och ökade rabatter för storkunder. Sett i förhållande till den långsiktiga trenden att flygbolagens kostnader till följd av den tekniska utvecklingen sjunker med ett par procent per år förefaller det dock märkligt att man i de undersökningar som gjorts om prisutvecklingen efter avregleringen inte kunnat registrera några reala pris-sänkningar.

OECD gjorde år 1997 en mer positiv bedömning.⁸⁰ Man menade att arbetskraftens produktivitet i den svenska flygbranschen ökade med 20 procent de första fem åren efter avregleringen, samtidigt som lönekostnaderna sjönk med 5 procent.

3.3.3 Internationella erfarenheter

Generellt kan sägas att lönsamheten sjunkit efter avregleringarna till en, i genomsnitt, mycket låg nivå. Ett stort antal flygbolag har försökt etablera sig på de avreglerade marknaderna, men bara ett fåtal har lyckats. Under åren 1993 till 1998 etablerades exempelvis 20–25 nya flygbolag per år i Europa, samtidigt som 10–20 lämnade branschen.⁸¹ Motsvarande gäller för USA. Kole och Lehn (1999) visar att avregleringen i USA flerfaldigade strukturomvandlings-hastigheten⁸² i branschen. De visar också att ägande och styrning efter avregleringen anpassat sig i riktning mot det "normala" för andra oreglerade branscher: aktieägandet har koncentrerats, ledningens löner har stigit, optionsprogram riktade till ledande befattningshavare har blivit vanligare och styrelserna har minskat i storlek.

En annan tendens är att prisspridningen i branschen ökat, i den meningen att antalet olika biljettklasser ökat, samtidigt som prisskillnaden mellan de billigaste och de dyraste biljetterna ökat. Möjligen har denna utveckling ett samband med avregleringarna, men detta är inte självklart. Utvecklingen tolkas ibland som ett utslag av bristande konkurrens i branschen, men såväl teoretisk som empirisk forskning visar att prisspridning faktiskt *ökar* med tilltagande konkurrens, upp till en viss nivå.⁸³ Dessutom kan prisspridning vara en förutsättning för att flygbolagen samtidigt skall lyckas få en hög

⁸⁰ Citerat genom LO, 2000.

⁸¹ Krickx, 2000.

⁸² Mätt som andelen av tillgångsvärdena i bolag med offentligt noterade aktier som köps upp eller försvinner genom konkurser.

⁸³ Se t.ex. Borenstein (1985), Holmes (1989) och Gale (1993) för teoretiska analyser och Borenstein och Rose (1994) och Stavins (2001) för empiriska analyser.

beläggning (kabinfaktor), hög frekvens och hög tillgänglighet för affärsresenärer med hög betalningsvilja.

En förändring som mer direkt kopplats ihop med avregleringen, framför allt den amerikanska, är den ökade koncentrationen till "nav", dvs. en centralt belägen flygplats med ett stort antal avgångar.⁸⁴ Även i Europa har utvecklingen gått mot att en allt större andel av alla avgångar går till eller från ett nav; andelen ökade mellan åren 1992 och 1997 från 77 till 85 procent.⁸⁵ Ett flygnätverk med nav-eker struktur ger ett mycket större passagerarunderlag längs "ekrarna" än vad fallet skulle vara för linjerna i ett mer utspritt nätverk, vilket i sin tur både medger hög frekvens (ett stort antal dagliga avgångar) och gör det möjligt att använda större flygplan. Större flygplan har normalt en lägre kostnad per säte än mindre flygplan.

Avregleringsprocessen i USA, EU och Storbritannien

I USA var flygbolagen privat ägda men prisreglerade före avregleringen år 1978, medan de flesta andra länder valt att låta statliga flygbolag svara för en stor del av flygtrafiken. Vissa länder tillät privata flygbolag vid sidan av de nationella bolagen och hade då ofta en relativt detaljerad prisreglering. Andra länder hade ett absolut monopol, men då var prisregleringen ofta inte särskilt detaljerad.⁸⁶ De skandinaviska länderna hade valt en mellanväg, med ett bara till hälften statligt nationellt flygbolag, samtidigt som privata flygbolag tilläts flyga på vissa linjer och med en inte alltför detaljerad prisreglering. Internationell flygtrafik reglerades av bilaterala avtal mellan de två berörda länderna. Ett vanligt arrangemang var att respektive lands flygbolag hade rätt till hälften av kapaciteten på linjer mellan länderna, medan prissamarbete mellan flygbolagen i större eller mindre utsträckning uppmuntrades.⁸⁷

Den stegvisa avregleringsprocessen inom EU har redan beskrivits. I USA genomfördes avregleringen i ett enda slag år 1978, då den långtgående prisregleringen avskaffades. Storbritannien gick snabbare fram än EU, genom att avreglerade sin inrikes flygmarknad redan år 1982, medan trafiken mellan Storbritannien och Nederländerna avreglerades år 1985. Storbritannien privatiserade

⁸⁴ Evans och Kessides, (1993).

⁸⁵ CAA, 1998, punkt 222.

⁸⁶ Forsyth, 1998.

⁸⁷ Forsyth, 1998.

också tidigt sitt nationella flygbolag, British Airways. Avregleringen av den internationella trafiken har inte gått lika långt, utom vad gäller trafik inom EU. De kvarvarande bilaterala avtalen lägger exempelvis hinder för fusioner över gränserna. Detta är en bakgrund till den ymniga förekomsten av allianser inom branschen.

Den svenska avregleringen kan uppfattas som i huvudsak misslyckad. Den förväntade ökningen av konkurrensen har inte realiserats och pristrycket uppfattas som svagt. Utvecklingen i många andra länder tycks följa ungefär samma mönster. I Europa förväntades avregleringen leda till förbättrad produktivitet och sänkta kostnader. Forsyth (1998) uppger att de flesta analyser pekar på att förväntningarna kvalitativt sett infriats, men att effekterna kanske inte blev fullt så drastiska som många hoppats. EG-kommissionen bedömde i en rapport från år 1999 att den europeiska avregleringen medfört tydliga fördelar för konsumenterna. Vissa brister i avregleringsprocessen har dock bl.a. gjort att priserna inte fallit i den utsträckning de borde ha gjort. För att komma till rätta med problemen vill Kommissionen göra marknaden mer transparent. Andra förhållanden som orsakar problem är slotsfördelningen (bl.a. genom att alltför få slots tilldelas nya bolag), flygbolagens bonusprogram, kvarstående skillnader i medlemsstaternas regelverk (bl.a. avseende bilaterala avtal mellan enskilda medlemsländer och länder utanför EU) och höga kostnader för *ground handling*. Luftfartsverkets nyligen publicerade studie tyder på att det främst är i Italien, Spanien och Storbritannien som en vital och växande konkurrens uppstått.⁸⁸

Lågstkostnadsflyg

Att lågstkostnadsflyget, efter en relativt långsam start, börjat få en viss betydelse i Europa väcker förhoppningar om en mer allmän prispress. Krickx (2000) uppger att lågstkostnadsflyget stod för knappt 3 procent av den europeiska flygmarknaden år 1999, jämfört med 24 procent i USA. Dresner m.fl. (1996) visar att när det viktigaste lågstkostnadsbolaget i USA, Southwest Airlines, kommer in på en marknad faller genomsnittspriserna med mer än 50 procent, samtidigt som trafikvolymen ökar väsentligt. Effekten av andra lågstkostnadsbolag är något svagare. Därtill sänks priserna påtagligt på närliggande linjer. Dresner m.fl. refererar flera andra studier med liknande resultat, medan Doganis (2001) redovisar ett

⁸⁸ Luftfartsverket, 2001.

antal exempel i Europa där uppkomsten av lågkostnadsflyget haft dramatiska effekter på priser och trafikvolym. Peteraf (1995) visar att bara *hotet* om inträde av ett lågkostnadsbolag sänker priserna på en linje med 5 procent. Det mesta tyder på att lågkostnadsflyget kommer att få en växande betydelse i Europa.⁸⁹ Utvecklingen tycks snarast påskyndas av terrorattacken mot New York i september 2001 och den påföljande krisen för flygbranschen.

Studier av produktivitetstillväxten

I USA förväntades de största vinsterna av avregleringen uppstå genom en höjd kabinfaktor (belägningsgrad), vilket skulle reducera kostnaderna per passagerare. Här tycks förhoppningarna i större utsträckning än i Europa ha infriats, även om det empiriska underlaget är tunt. Caves m.fl. (1987) uppskattade att avregleringen redan efter fem år (dvs. år 1983) hade lett till tio procent högre produktivitet än vad som annars skulle ha varit fallet. Analysen byggde på en jämförelse av produktivitetstillväxten i USA och Europa – en inte helt invändningsfri metod.⁹⁰ Morrison och Winston (1995) bedömde att priserna år 1993 var 22 procent lägre i USA än de skulle ha varit utan avreglering och att servicenivån dessutom var högre. Morrison och Winstons studie bygger på en framskrivning av den differens i produktivitetstillväxt Caves m.fl. identifierade, ungefär 1,45 procent per år. Barla och Perelman (1989) uppskattar emellertid en skillnad i produktivitetstillväxt mellan USA och EU som bara är en fjärdedel så stor, för perioden 1976 till 1986, medan studier av Encaoua (1991) och Oum och Yu (1995) indikerar att produktiviteten mellan 1981 och 1986 respektive mellan 1986 och 1993 faktiskt ökade *snabbare* för europeiska flygbolag.

Andra internationella studier

Baltagi m.fl. (1995) använder en annan metod för att utvärdera effekten av den amerikanska avregleringen. De försöker uppskatta flygbranschens kostnader med statistiska metoder som bygger på antagandet att värdena på ett antal kritiska variabler skulle ha varit oförändrade om avregleringen inte genomförts. Detta gäller exem-

⁸⁹ Doganis, 2001, Luftfartsverket, 2001, Dagens Nyheter 10 februari 2002.

⁹⁰ Svårigheterna med att utvärdera hur avregleringar påverkat priser och produktivitet har berörts i avsnitt 2.4.

pelvis lönenivån relativt den genomsnittliga lönenivån i USA, linjestrukturen och kabinfaktorn. Med antaganden av denna typ finner de att avregleringen lett till cirka 10 procent lägre kostnader för stora flygbolag och cirka 20 procent lägre priser för mindre bolag.

Borenstein (1992) beskriver hur avregleringen påverkat den amerikanska flygmarknadens struktur, genom inträde, uppköp och nedläggningar, liksom företagens beteende. Det samlade intrycket är att avregleringen initialt ledde till ett högre konkurrenstryck, vilket i sin tur ledde till uppköp och en ökad användning av strategiska medel som begränsade konkurrensen, t.ex. bonusprogram riktade mot resenärer, resebyråer och företag. Borenstein diskuterar möjligheten att begränsa användningen av denna typ av strategiska medel, i syfte att bevara konkurrenstrycket. Han tar dock inte tydligt ställning, vare sig för eller emot en "återreglering" av den typen.

Oum m.fl. (1991) uppskattar att avregleringen i Kanada ökade välfärden med knappt tio procent och att privatiseringen av AirCanada bidrog med ytterligare fem procent. Forsyth (1998) sammanfattar resultaten av ytterligare ett antal studier avseende bl.a. Kanada och Australien, som visar positiva men relativt svaga effekter av avregleringar. Hans sammanfattande slutsats är att avregleringarna visserligen lett till ökad produktivitet och lägre priser, men att effekterna varit mindre än väntat. Detta gäller i synnerhet för andra länder än USA. I Europa, där produktiviteten var väsentligt lägre än i USA, förväntades stora vinster av avregleringen, men befintliga studier tyder på att effekterna (hittills) varit *mindre* än i USA. Forsyth menar dock att en slutlig utvärdering bör anstå tills effekterna av avregleringen år 1997 slagit igenom fullt ut. Han menar också att privatiseringar haft en kraftigare positiv effekt på produktiviteten än avregleringar.

Gonenc och Nicoletti (2000) har gjort en studie på data från hela OECD-området. En svaghet är dock att det bygger på listpriser (för internationella flygresor), inte på faktiskt betalda priser, som i de amerikanska studierna. Gonenc och Nicoletti finner att effektiviteten är högre och priserna lägre på marknader med ett regelverk och en struktur som är gynnsam för konkurrens. Länder med en regleringsgrad motsvarande Sveriges och EU:s har ett par procent högre effektivitet än länder med en internationellt hög grad av reglering. Liu (2001) har analyserat ett datamaterial som omfattar 23 internationella flygbolag, såväl inom som utom OECD, under tidsperioden 1973–1983. De finner *ingen* effekt av den amerikanska

avregleringen⁹¹, men däremot finner de att en fullständig privatisering av ett flygbolag sänker kostnadsnivån med cirka fem procent i form av en engångseffekt. Därtill blir produktivitetstillväxten efter privatiseringen drygt en procentenhet snabbare per år.

3.4 Post

3.4.1 Regelverkets förändring

Före år 1993 hade Postverket monopol på regelbunden distribution av adresserade försändelser. Konkurrens från bud- och kurirföretag, liksom från företag som delade ut oadresserad reklam eller distribuerade paket (adresserade försändelser över 2 kg) var dock tillåten. Postverkets ensamrätt var inte lagstadgad, utan åstadkoms genom att verket tilldelats uppgiften. Statsmakterna understödde emellertid ensamrätten genom att utfärda kungörelser som bekräftade denna.⁹² Postverket såg ensamrätten som så vedertagen att de stämde CityMail för intrång när CityMail etablerades år 1991.⁹³

Postverkets ensamrätt avskaffades den 1 januari 1993, innan den rättsliga prövningen hann bli genomförd. I drygt ett år, fram till den 1 mars 1994, var marknaden oreglerad. Vid denna tidpunkt trädde den nya postlagen i kraft, samtidigt som Postverket bolagiserades under namnet Posten och samtidigt som Postgirot blev en av Posten helägd bank, Postgirot Bank AB.

Enligt lagen skall enhetliga och rimliga priser gälla för befordran av enstaka försändelser. Sedan år 1997 gäller också att Postens priser skall vara kostnadsbaserade.⁹⁴ Däremot tillåter lagen att priserna differentieras för stora utskick. Vidare accepteras en kostnadsmotiverad differentiering, så att exempelvis lokalbrev ges ett lägre porto, förutsatt att kostnaderna verkligen är lägre och att tjänsten tillhandahålls över hela landet till ett enhetligt pris. Enligt lagen krävs tillstånd av Post- och Telestyrelsen (PTS) för ett företag som vill bedriva postverksamhet. Tillståndsprövningen uppges dock inte tillämpas restriktivt. Slutligen fastställer lagen de övergripande målen för den samhällsomfattande posttjänsten, dock utan att prec-

⁹¹ Materialet omfattar tre flygbolag från USA.

⁹² T.ex. Kungörelse (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m.

⁹³ Konkurrensverket (1998), s. 54.

⁹⁴ I enlighet med Europaparlamentet och Rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997.

isera *vem* som skall utföra denna tjänst.⁹⁵ Med samhällsomfattande posttjänst avses exempelvis olönsam brevbefordran i glesbygd.

Förhållandena på postmarknaden regleras också av postförordningen (1993:1709), som föreskriver att Postens normalporto inte får stiga snabbare än KPI. Förordningen ställer också servicekrav på Posten, bl.a. att 85 procent av försändelserna skall vara framme inom en dag och 97 procent inom tre dagar. Vidare framgår det av förordningen att PTS skall förena tillståndet att bedriva postverksamhet för "en eller flera" tillståndsinnehavare med villkor om skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst. I praktiken torde Posten vara den enda aktör som kan komma ifråga.

Inledningsvis fanns i postlagen inga regler om tillgång till Postens infrastruktur. Den 1 juli 1999 infördes dock regler om tillgång till postnummer och till postboxar på skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Det kan också nämnas att Posten har tilldelats ansvar för s.k. kassaservice, en bankverksamhet, vilket behandlas i avsnitt 3.1.

3.4.2 Marknadens utveckling

Konkurrensverket (1998, 2000) framhåller att fördelarna av avregleringen uppstått på de segment där Posten mött hårdast konkurrens, dvs. stora utskick av försorterad post. Där har priset fallit, samtidigt som servicenivån förbättrats.⁹⁶ ECON (2001a) gör bedömningen att avregleringen dessutom tvingat fram en avsevärd effektivisering av Postens verksamhet. Däremot är Postens priser, i en internationell jämförelse, inte särskilt låga.⁹⁷ Andersson (2001) menar att avregleringen bidragit till ökad effektivitet, men att "the effects have been modest. Compared to some other liberalised markets, postal deregulation had no dramatic effect."⁹⁸

Postens största konkurrent CityMail har sedan starten år 1991 koncentrerat sig på industriell post (stora sändningar av försorterad post) och är bara verksamt i landets tre största städer med omnejd, samt på Gotland genom samarbete med en lokal entreprenör. CityMail hade år 2001 en marknadsandel på cirka 5 procent av alla postförsändelser i Sverige, men drygt 30 procent inom sitt seg-

⁹⁵ Prop. 2001/02:34.

⁹⁶ Konkurrensverket, 1998, s. 63; Konkurrensverket, 2000, s. 326–328.

⁹⁷ ECON, 2001a, s. 82 och 93.

⁹⁸ S. 280

ment, dvs. försorterad post i storstadsområdena.⁹⁹ År 1998 fanns, vid sidan av de två stora, ett 70-tal postoperatörer, medan antalet två år senare krympt till drygt 40.¹⁰⁰ Dessa postoperatörer är i de flesta fall bara lokalt verksamma och delar ut mellan 100 och 3 000 brev per dag. En handfull operatörer delar dock ut uppåt 10 000 brev per dag, varav ett par har regional täckning. Tillsammans har samtliga dessa företag cirka 0,5 procent av marknaden, vilket innebär att Posten har en marknadsandel på cirka 95 procent.¹⁰¹

De första åren efter avregleringen försökte Posten med olika medel motverka att konkurrerande företag, främst CityMail, etablerade sig på marknaden. Detta gjorde man genom att förvägra eller försvåra konkurrenternas tillgång till infrastruktur (postboxar och postnummer), genom selektiva prissänkningar och genom olika typer av exklusivavtal med kunderna. Mellan åren 1993 och 1998 handlade Konkurrensverket mer än 100 ärenden som rörde Posten.¹⁰² Sedermera har dock dessa ärenden så gott som upphört.¹⁰³ En viktig förklaring till detta är att Marknadsdomstolen i en dom hösten 1998 förbjöd Posten att inte utan objektiva godtagbara skäl tillämpa olika priser för olika kunder eller geografiska områden. Därtill har som framgått Postens konkurrenter genom vissa ändringar i postlagen sommaren 1999 givits bättre tillgång till den postala infrastrukturen. Posten tycks också rent allmänt ha accepterat att företaget nu verkar på en konkurrensmarknad, t.ex. förlikades Posten och CityMail i juni 1999.

Under perioden 1994 till 1997 ökade portot för brev och ekonomibrev med i genomsnitt 54 procent, trots prisregleringen, enligt en studie från PTS.¹⁰⁴ Att döma av denna studie berodde ökningen främst på att Posten införde en ny portostruktur den 1 mars 1997 samt på en momshöjning från 12 till 25 procent mellan åren 1994 och 1995. PTS (2002b) menar att portohöjningen år 1997 kunde ske genom att Posten utnyttjade ett "kryphål" i den dåvarande regleringen. Under den något längre perioden från 1991 till 2000 ökade normalportot cirka 75 procent i fasta priser enligt SIKÅ (2000). Samtidigt visar andra studier att priset för storsändningar fallit väsentligt, särskilt i storstäderna och i synnerhet i Stockholmsområ-

⁹⁹ PTS, 2002b och ECON, 2001a. Stora utskick av post, s.k. sändningar eller industriell post, står för cirka 65 procent av alla postförsändelser. (PTS, 2002b.) Av återstoden, dvs. enstaka försändelser, står företagspost för cirka 80 procent. (Konkurrensverket, 2000:1, s. 308–309, bilagedelen.). Citymail köptes av Posten Norge våren 2002.

¹⁰⁰ Konkurrensverket, 1998; ECON, 2001a.

¹⁰¹ ECON, 2001a.

¹⁰² Konkurrensverket, 1998:3, s. 55–59.

¹⁰³ ECON, 2001a.

¹⁰⁴ PTS, 1997. Se även PTS 2002b.

det. I vissa kategorier har priset halverats.¹⁰⁵ PTS (2002b) uppskattar att priset för storsändningar fallit med minst 30 procent sedan år 1990, vilket i reala termer innebär nästan en halvering.

Konkurrenstycket har också lett till att Posten avser genomföra en radikal förändring av postkontorens verksamhet. Dagens cirka 1 300 postkontor kommer att bli kontor för kassaservice, vilket är en bankfunktion som av tradition ålegat posten (se avsnitt 3.1). Post- och pakethantering över disk kommer i framtiden inte att hanteras av dessa kontor, utan av de drygt 3 000 butiker och bensinstationer som Posten räknar sluta avtal med. Posten räknar med att förändringen kommer att öka servicenivån för kunderna, samtidigt som Postens kostnader sänks.¹⁰⁶

3.4.3 Internationella erfarenheter¹⁰⁷

Traditionellt har olika länders postverksamhet varit uppbyggd på likartat sätt, med ett stort vertikalt integrerat postverk som haft monopol på åtminstone någon del av postverksamheten. Under de senaste 10–15 åren har emellertid förutsättningarna för postverksamheten förändrats i olika avseenden. Bland annat har den teknologiska utvecklingen lett till att traditionell brevbefordran i allt högre grad utsatts för konkurrens från alternativa media som fax och E-mail. Därtill har postoperatörerna mött allt starkare konkurrens från bud- och kurirföretag.

Den reformering av OECD-ländernas postverksamheter som skett under den senaste tioårsperioden – med bolagiseringar av postverken och ökad konkurrens på de inhemska postmarknaderna – har enligt länderna själva i allmänhet lett till att det nationella bolagiserade postverket förbättrat såväl sin produktivitet och servicekvalitet som sitt ekonomiska resultat. Även de länder som helt avskaffat monopolet menar att en viktig effekt av den fria konkurrensen är att det nationella bolagiserade postverket tvingats effektivisera sin verksamhet. Det finns dock litet eller ingen oberoende forskning som kvantitativt utvärderat effekterna av reformerna.

Av de länder som helt avskaffat monopolet – Finland (år 1991), Sverige (år 1993), Nya Zeeland (år 1998) och Argentina - är det framför allt i Sverige och Nya Zeeland som det har etablerats konkurrens av någon omfattning. I båda länderna har dock de natio-

¹⁰⁵ Konkurrensverket, 1998:3, s. 62.

¹⁰⁶ DN, 20/1 2002.

¹⁰⁷ Bygger i första hand på ECON, 2001a.

nella, bolagiserade postverken (Posten respektive NZ Post) alltjämt en dominerande ställning på sina respektive marknader. De konkurrerande postoperatörer som etablerat sig, i Sverige cirka 40 stycken och i Nya Zeeland cirka 30 stycken, är i de flesta fall små fåmansföretag som bedriver verksamhet inom en ort och som står för såväl insamling som utdelning av posten. I Sverige är det i praktiken endast CityMail och i Nya Zeeland endast ett par utmanare som verkar över ett större geografiskt område.

Många länder har valt att bolagisera sina postverk, även om dessa bolag i allmänhet fortfarande är helt statligt ägda. I Nederländerna och Tyskland har man dock valt att delvis privatisera det tidigare postverket

I flertalet OECD-länder har det tidigare postverket alltjämt monopol på åtminstone någon del av postverksamheten. Monopolet omfattar i allmänhet viss eller all brevbefordran. Monopoldelen avgränsas oftast som brev upp till en viss vikt och/eller upp till en viss portonivå, medan befordran av försändelser ovanför dessa gränser är öppen för konkurrens. I allmänhet tilläts också konkurrens på andra delar av postverksamheten, som t.ex. befordran av expressbrev eller av paket.

EU-direktiv

Sedan 1997 finns ett EU-direktiv (67/97/EG) som syftar till att det skall finnas en inre marknad även för posttjänster. Direktivet tillåter dock att medlemsstaterna konkurransskyddar befordran av försändelser under en viss viktnivå. Från början gick gränsen vid försändelser om högst 350 gram eller med ett pris understigande fem gånger normalportot. Ett förslag till ändringar i direktivet presenterades av EU-kommissionen våren 2000 med innebörd att gränsen skulle sänkas till högst 50 gram eller ett pris understigande 2,5 gånger normalportot. Förslaget mötte emellertid starkt motstånd från bl.a. de sydeuropeiska länderna och i Europaparlamentet och som en kompromiss enades medlemsländerna sommaren 2001 om viktgränsen 150 gram.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Enligt muntlig uppgift från Post- och telestyrelsen februari 2002.

Ansvar för bastjänster

I de flesta OECD-länder har staten ålagt det nationella, bolagiserade postverket att tillhandahålla vissa bastjänster, t.ex. att driva ett landsomfattande insamlings- och utdelningsnät, att bedriva insamling och utdelning av post med en viss minsta frekvens och att hålla ett för hela landet enhetligt porto för vissa typer av försändelser. I allmänhet tillåts inte postverken att ta ut sådana priser för dessa bastjänster att de är företagsekonomiskt lönsamma. Underskotten finansieras i de flesta länder genom korssubventionering från andra tjänster.

Även i de länder som helt avreglerat sina postmarknader har det nationella, bolagiserade postverket ålagts ett ansvar för att upprätthålla denna typ av bastjänster. I Sverige och Nya Zeeland ges posten inte någon särskild ersättning för detta, utan förväntas klara eventuella underskott inom ramen för sin samlade verksamhet. Från båda länderna framhålls dock att avsaknaden av särskild ersättning inte försämrat kvaliteten i bastjänsterna. I Finland åläggs de postoperatörer som endast vill verka i tätbefolkade områden en hög licensavgift. Denna avgift, som kan vara så hög som 20 procent av företagets totala intäkter, syftar till att förmå postoperatörerna att även verka i mindre tätbefolkade och därmed mindre lönsamma områden.

Tre modeller för avreglering av postverksamheten

Campbell (2001) urskiljer tre modeller för hur olika länder valt att hantera de nya förutsättningarna på postmarknaden:

Den merkantilistiska modellen: Staten vill göra det nationella, bolagiserade postverket till en stark postoperatör som kan spela en dominerande roll på den allt mer internationaliserade postmarknaden. Nederländerna och Tyskland är enligt Campbell de tydligaste exemplen på den merkantilistiska modellen. Staten väljer att så långt möjligt behålla monopolet på den inhemska postmarknaden. Enligt ECON (2001a) antas t.ex. monopolet i Tyskland komma att upprätthållas till år 2007, i strid med ett tidigare fattat beslut om att avskaffa det år 2003. Vidare ger staten det nationella, bolagiserade postverket i övrigt goda förutsättningar att expandera. Expansionen sker såväl inom postområdet som inom andra områden (ofta

näraliggande branscher som transport- eller budverksamhet), såväl inom det egna landet som internationellt och såväl genom förvärv av andra företag som genom allianser. Den nederländska posten har till exempel förvärvat det internationella bud- och kurirföretaget TNT, samt ingått allianser med bl.a. den brittiska posten. Den tyska posten har förvärvat shippingföretag och det internationella bud- och kurirföretaget DHL.

Marknadsmodellen: Staten anser att en fullständig avreglering av den inhemska postmarknaden ger det nationella, bolagiserade postverket starkast incitament att effektivisera sin verksamhet. Härigenom antas företaget också i högsta möjliga grad kunna bygga upp sin förmåga att möta de förändrade förutsättningarna för postverksamheten. Om de fåtal länder som valt att öppna hela postmarknaden för konkurrens kan sägas att det i både Sverige och Nya Zeeland har etablerats viss konkurrens, låt vara att Posten AB respektive NZ Post Ltd alltså är mycket dominerande på sina respektive marknader. I Finland, däremot, har nästan ingen konkurrens uppstått, vilket tycks bero på den ovan nämnda licensavgiften.

Den nationella modellen: Staten försöker att så långt möjligt driva postverksamheten på traditionellt sätt, eftersom man fäster större vikt vid exempelvis arbetsmarknadspolitiska eller regionalpolitiska hänsyn, än vid att avreglera och kommersialisera postverksamheten. Även i de länder som valt denna strategi har dock det nationella postverket i allmänhet bolagiserats. Enligt Campbell (2001) är bl.a. Frankrike och Danmark exempel på länder som valt den nationella modellen.

Reformeringen av de svenska och nya zeeländska postmarknaderna uppvisar trots likheterna också intressanta skillnader. I Nya Zeeland garanteras alla postoperatörer tillgång till alla delar av NZ Posts postnät, inklusive utdelningen. Härmed kan en postoperatör, om denna så önskar, till exempel erbjuda sina kunder insamling och transport av posten, men överlåta själva utdelningen till NZ Post. Syftet med detta är att alla postoperatörer skall ha möjlighet att erbjuda landsomfattande postservice. I Sverige bygger avregleringen i stället på att Postens konkurrenter själva skall stå för utdelningen och själva bygga upp den (övriga) postala infrastruktur de behöver. Konkurrenterna garanteras dock tillgång till vissa väsentliga delar av Postens postnät, främst postboxar och postnummersystemet.

3.5 Tele

3.5.1 Regelverkets förändring¹⁰⁹

Televerkets monopol på telemarknaderna började luckras upp under 1980-talet, då ett antal "anslutningsmonopol" avskaffades. År 1980 öppnades marknaden för telefonsvarare och faxar från andra leverantörer än Televerket, år 1985 avskaffades förbudet att ansluta andra än Televerkets telefoner och under åren 1988-89 avvecklades Televerkets ensamrätt att ansluta företagsväxlar till det allmänna telenätet. Bortsett från anslutningsmonopolen grundades Televerkets, i likhet med Postverkets, de facto-monopol inte på någon lagstiftning. Tvärt om var det i princip tillåtet för konkurrerande företag att anlägga telenät eller erbjuda teletjänster i Sverige. Förutsättningarna för sådan verksamhet var dock inte särskilt goda, eftersom konkurrerande företag var beroende av att sluta avtal med Televerket om tillgång till det allmänna telenätet, dvs. om samtrafik, såvida man inte ville bygga upp ett helt fristående telenät. Det fanns inga regler om på vilka villkor Televerket skulle erbjuda sådana anslutningsavtal. I de flesta andra europeiska länder har däremot de nationella televerken haft ett uttalat monopol.¹¹⁰

Inför introduktionen av GSM-näten togs ett regeringsbeslut år 1991 om att Televerket skulle tillåta samtrafik. Televerkets tolkning av beslutet var att konkurrerande svenska teleoperatörer skulle betala en samtrafikavgift som baserades på vad de nordiska telebolagen betalade för att terminera samtal i Televerkets nät. Detta innebar en hög samtrafikavgift.¹¹¹

Det verkliga startskottet för avregleringen av telemarknaden togs paradoxalt nog när en reglering infördes år 1993, samma år som Televerket bolagiserades under namnet Telia. En generell telelagstiftning, telelagen, trädde i kraft och med den kom bland annat tillståndsplikt för televerksamhet i allmänt tillgängliga nät. Lagen föreskrev också en skyldighet för telebolag att erbjuda samtrafik till ett kostnadsbaserat pris. Det förutsattes dock att nivån på samtrafikavgifterna i första hand skulle bygga på frivilliga överenskommelser. Parterna kunde påkalla medling hos Post- och telestyrelsen (PTS), men myndigheten hade inte rätt att fastställa samtrafikavgifterna.¹¹²

¹⁰⁹ Se Konkurrensverket 1998:3 och Finansdepartementet 2001.

¹¹⁰ Konkurrensverket 2000:1, s. 351, bilagedelen.

¹¹¹ Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz, 1996.

¹¹² Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz, 1996.

Vid sidan av telelagen infördes en pristaksreglering för Televerket/Telia. Pristaket innefattade bl.a. abonnemangs- och samtalsavgifter för privatpersoner och företag. I genomsnitt fick priset på dessa tjänster inte öka snabbare än nettoprisindex minus en procentenhet.¹¹³

Tillträdesreglering införs

I viss mening innebar dessa reformer förstas ett ökat inslag av regler på marknaden. I ett vidare perspektiv måste dock 1993 års reformer ses som en avreglering. Genom bolagiseringen av Televerket minskade den politiska makten över prissättningen. Televerkets myndighetsuppgifter fördes över till den nyinrättade PTS. Samtrafikskyldigheten skapade förutsättningar för konkurrerande bolag att agera på de delar av telemarknaden där konkurrens var möjlig – inledningsvis främst långdistanstelefonti. Det pristak som infördes var en övergångslösning, som begränsade Telias möjlighet att exploatera kunderna innan konkurrenterna vuxit sig tillräckligt starka. Även fortsättningsvis föreskriver dock telelagen (28 §) att abonnemangsavgifter och samtalstaxor i det fasta nätet skall vara kostnadsbaserade för aktörer med betydande marknadsinflytande. Ett företag anses schablonmässigt ha en sådan ställning om det har mer än 25 procent av marknaden. Exempelvis hade PTS synpunkter på den höjning av abonnemangsavgiften som Telia ville genomföra år 2001. Någon höjning genomfördes inte heller.¹¹⁴ Hittills har endast Telia bedömts ha ett ”betydande marknadsinflytande”, varför PTS krav endast riktats mot Telia, men myndigheten fattade i februari 2002 beslut om att också Tele2 och Europolitan/Vodafone skall bedömas ha en sådan ställning.¹¹⁵

Tillträdesreglerna skärps

En successiv utveckling av regelverket har skett sedan år 1993, med skärpa regler för konkurrenters tillträde till befintlig infrastruktur. En revidering av telelagen år 1997 medförde en utvidgad samtrafik-

¹¹³ Pristaksregleringen gällde från 1 juli 1993 till 30 juni 1997. Därefter och fram till utgången av år 2000 gällde ett pristak som enbart omfattade abonnemangsavgiften, inklusive engångs-, flyttnings- och överlåtelseavgifter. I genomsnitt fick dessa avgifter högst öka lika mycket som nettoprisindex.

¹¹⁴ Se pressmeddelande från PTS den 25 oktober 2001.

¹¹⁵ Di, 22/2 2002. Besluten har dock överklagats i domstol.

skyldighet, utökade befogenheter för PTS att ingripa i tvister rörande villkoren för samtrafik och att PTS ansvar som sektormyndighet förtydligades. Den utvidgade samtrafikskyldigheten innebär att företag med ett "betydande marknadsinflytande" måste erbjuda samtrafik på villkor som under likvärdiga förhållanden är likvärdiga vad gäller pris och övriga villkor för olika parter. Kravet på likvärdiga villkor gäller också vid en jämförelse mellan transaktioner inom ett företag (dvs. inom Telia) och mellan detta företag och externa parter. Denna förändring av telelagen grundar sig på EU:s samtrafikdirektiv 97/33/EG av den 30 juni 1997. Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz (1996) beskriver skillnaden i synsätt mellan den svenska telelagen (före 1997 års revidering) och EU:s samtrafikdirektiv på följande sätt:

I EU:s direktivförslag är det innehavare av infrastruktur som skall bli föremål för reglering. Detta har sin utgångspunkt i synsättet att det är de naturliga monopolerna på teleområdet som bör bli föremål för reglering. Ett liknande synsätt [...] ligger för övrigt bakom den nya lagstiftningen på elområdet i Sverige. [...] Den svenska telelagen bygger i stället på att tillståndsplikten skall utgå från de teletjänster som skall bedrivas (dvs. rösttelefoni, hyrda förbindelser och mobil telefoni). En orsak till detta är förmodligen att lagstiftningen utgått från de telepolitiska målen som i hög grad har sin utgångspunkt i tillhandahållande av teletjänster på effektiva och rikstäckande villkor.¹¹⁶

Den 1 maj 2000 infördes regler om att innehavare av mobiltelenät måste sälja eventuell överkapacitet i näten till företag som efterfrågar sådan kapacitet. Överlåtelsen ska ske på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor, men priset skall vara marknadsmässigt.¹¹⁷ PTS har valt att i detta sammanhang tolka "marknadsmässigt" som tio procent över Telias kostnad för motsvarande tjänst.¹¹⁸ Nationell *roaming* för mobiltelefoni trädde i kraft 1 juli år 2000.¹¹⁹ Den 2 januari 2001 trädde EG-förordningen om tillträde till accessnätet (2887/2000) i kraft. Denna innebär att konkurrerande bolag har rätt att hyra delar av Telias accessnät, dvs. de kan koppla in sig "närmare" kunden än de kan med hjälp av tillträde genom samtrafik i Telias nät. Detta innebär t.ex. att konkurrerande bolag kan komma att erbjuda teleabonnemang av olika slag.

¹¹⁶ Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz, 1996, s. 31-32; se även s. 121-122.

¹¹⁷ Prop. 1999/2000:57.

¹¹⁸ PTS 2000, s. 15-16.

¹¹⁹ Prop. 1999/2000: 100. Nationell *roaming* innebär att en operatörs mobilteleg kunder kan koppla upp sig mot en annan operatör i områden där det egna nätet inte är utbyggt. Avtal om nationell *roaming* gynnar nya operatörer, vars nät ännu har relativt dålig täckning. Detta förväntas bli betydelsefullt för den operatör som erhåller den fjärde GSM-licensen.

Den 1 juli 1999 infördes regler om nummerportabilitet, dvs. regler som ska göra det möjligt för telekunder att behålla sitt telefonnummer vid byte av teleoperatör.¹²⁰ Den 1 mars 2001 skärptes reglerna för nummerportabilitet och den 1 september utvidgades reglerna till att omfatta också mobiltelefonnummer. Också dessa reformer grundar sig på ett EG-direktiv.¹²¹

Den 11 september 1999 genomfördes den s.k. förvalsreformen, som innebar att kunderna inte längre behöver slå ett prefix före telefonnumret varje gång de vill anlita en annan operatör än Telia. Genom att sluta ett avtal med en teleoperatör förmedlas i stället automatiskt alla samtal av en viss typ genom denne.¹²²

De svenska reformerna på teleområdet bör ses mot bakgrund av motsvarande reformer inom EU. Två grundläggande direktiv för telemarknadens liberalisering antogs år 1990, ONP-ramdirektivet (90/387/EEG) och tjänstedirektivet (90/388/EEG). ONP-ramdirektivet¹²³ harmoniserade villkoren för tillgången till och användningen av allmänt tillgängliga telenät – dvs. villkoren för att konkurrenterna skulle få tillträde till nödvändig infrastruktur som ägs av konkurrenterna. Villkoren preciserades senare i direktiv för hyrda förbindelser (1992), för taltelefoni (1995 och 1998) och samtrafik (1997). Tjänstedirektivet föreskrev att tillståndsgivning för tillhandahållande av teletjänster skulle vara icke-diskriminerande.¹²⁴

Konkurrensverkets ingripanden

Under åren 1995-96 påverkades telemarknaden kanske mest av ett antal beslut fattade av Konkurrensverket med stöd av konkurrenslagen, som tvingade Telia att sänka samtrafikavgifterna och som förhindrade Telia att debitera kunderna högre avgifter för samtal som förmedlades till en kund som i sin tur var ansluten till en annan operatör än Telia, s.k. överlämnade samtal. Före Konkurrensverkets ingrepp begärde Telia samtrafikavgifter som var högre än slutkundspriserna för samma tjänster, trots att konkurrerande bolag stod för överföring av telefonsamtalet mellan de två

¹²⁰ Konkurrensverket 2000:1, s 318, bilagedelen.

¹²¹ Finansdepartementet, 2001. Under det första halvåret utnyttjade 60 000 abonnenter rätten att flytta med ett mobiltelenummer, enligt Dagens Industri, 27/2 2002.

¹²² Konkurrensverket, 2000:1, s. 318, bilagedelen.

¹²³ ONP står för *Open Network Provision*, eller "tillhandahållande av öppna nät".

¹²⁴ Konkurrensverket 2000:1, s. 350, bilagedelen.

anslutningspunkterna, liksom för kostnaderna för kundkontakt, debitering mm.

Under senare år är det främst PTS beslut som tvingat Telia att sänka samtrafikavgifterna, med hänvisning till kravet att dessa skall vara kostnadsmotiverade. Därutöver har ett antal andra reformer genomförts, vilka beskrivits ovan, som syftar till att utjämna konkurrensvillkoren mellan Telia och de övriga aktörerna. PTS riktlinjer och beslut, liksom den lagstiftning på området som införts i Sverige, har i sin tur i stor utsträckning drivits fram av EU-direktiv.

År 1995 var Telias samtrafikavgift för fast telefoni för ett s.k. enkelsegment 35 öre per minut, exklusive moms. En konkurrerande teleoperatör som inte har direktanslutna kunder måste normalt köpa samtrafiktjänster av Telia i "båda ändar", dvs. både för *originer* och för *terminering* av samtalet.¹²⁵ Beroende på var i nätet operatören är ansluten krävs det *lokalsegment*, *enkelsegment* eller *dubbelsegment*.¹²⁶ Genom ingripande från Konkurrensverket sänktes samtrafikavgiften för enkelsegment år 1996 till 23 öre. Telielagens krav på kostnadsbaserade samtrafikavgifter i kombination med PTS tillsynsverksamhet har medfört att samtrafikavgifterna därefter successivt sänkts till 6,8 öre.¹²⁷

PTS:s ingripanden

På motsvarande sätt har Telia av PTS tvingats sänka samtrafikavgiften för terminering av ett samtal i mobiltelenätet från 2,75 kronor per minut år 1999 till 1,18 kronor per minut sedan februari 2001. PTS beslutade redan i mars 2000 om en sänkning till 1,18 kronor, men Telia överklagade beslutet till länsrätten, som dock fastställde PTS beslut. PTS förelade Telia att sänka avgiften ytterligare, till 98 öre, med verkan från sommaren 2001, men sedan Telia överklagade föreläggandet inhiherades det, i avvaktan på länsrättens beslut.¹²⁸ Den 30 januari 2002 beslutade PTS om en ytterligare sänkning, till 92 öre.¹²⁹ Denna gång beviljades inte inhibition, varför beslutet trädde i kraft den 1 mars samma år.

¹²⁵ Se ordlista.

¹²⁶ Dvs. anslutning olika "högt upp" eller "långt ned" i telenätet. För anslutning "högt upp" (t.ex. dubbelsegment) är samtrafikavgiften högre.

¹²⁷ Konkurrensverket, 1998; www.pts.se. Sedan år 1997 tillkommer en "öppningsavgift", dvs. en fast avgift per samtal, till dessa minutkostnader. Sedan år 2001 är denna öppningsavgift 4,4 öre.

¹²⁸ PTS, Konsumentverket och Konkurrensverket, 2001.

¹²⁹ Faktblad, PTS, 21/2 2002a.

PTS beslut att betrakta Tele2 och Europolitan/Vodafone som aktörer med "betydande marknadsinflytande" kan komma att innebära att även dessa tvingas sänka samtrafikavgifterna i sina mobiltelenät. Telelagens krav på kostnadsbaserade samtrafikavgifter gäller för det fasta telenätet och för mobila nät som ägs av operatörer med ett "betydande marknadsinflytande".¹³⁰

3.5.2 Marknadens utveckling

Samtidigt som telemarknaden avreglerats har den tekniska utvecklingen varit snabb, bl.a. genom utvecklingen av fiberoptik, mobiltelefoni och Internet. Fiberoptiken har medfört drastiskt sänkta kostnader för långdistanssamtal och har möjliggjort allt snabbare överföring av stora datamängder, vilket gynnat utvecklingen av Internet.

Den tekniska utvecklingen gjorde under slutet av 1980-talet det möjligt för Tele2 att ansluta stora kunder via radiolänk till Banverkets fiberoptiska nät. Tele2 konkurrerade vid den tiden på marknaden för utlandssamtal. Sedan man slutit avtal med dåvarande Televerket om samtrafik kunde man också från år 1993 erbjuda mindre kunder utlandssamtal och året därpå också nationella samtal.¹³¹

Hultkrantz bedömer att den stora vinsten av avregleringen inte var att priserna fallit på grund av denna, vilket de inte gjort i förväntad utsträckning, utan att marknaden blev mer "dynamisk". Framför allt på nya marknader – mobiltelefoni, Internetanslutning över telenätet och bredbandsanslutningar – har Sverige tack vare den dynamiska konkurrensen tidigt haft en mycket hög penetrationsgrad. Detta har i sin tur varit en av förutsättningarna för att den svenska telebranschen, med Ericsson i spetsen, blivit så framgångsrik.¹³²

GSM-systemet för mobiltelefoni introducerades i Sverige år 1992.¹³³ År 2000 var 97 procent av alla mobilteleabonnemang GSM-abonnemang; endast cirka tre procent avsåg det äldre analoga systemet, NMT. Antalet abonnenter uppgick till drygt 6,3 miljoner och omsättningen till drygt 14 miljarder kronor. PTS, Konsumentverket och Konkurrensverket konstaterar i två gemensamma rapporter att konkurrensen inte fungerar tillfredsställande och att de svenska

¹³⁰ Faktablad, PTS, 21/2 2002a.

¹³¹ Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz, 1996.

¹³² Nationalekonomiska föreningen, 2001.

¹³³ Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz, 1996.

mobiltelpriserna vid en internationell jämförelse framstår som höga.¹³⁴ OECD (2001a) redovisar dock att de svenska mobiltelefonpriserna för konsumenter ligger 40 procent under EU-snittet och 50 procent under genomsnittet för OECD, medan priserna för företag ligger mitt emellan genomsnitten för EU och OECD.¹³⁵

Utvärdering

Konkurrensverket beskriver i en rapport (1998:3) hur priser och avgifter utvecklats efter avregleringen. Under åren 1995 till 1998 föll samtrafikavgifterna med cirka 75 procent, delvis genom ingripanden från Konkurrensverket. Under samma tidsperiod ökade priserna för lokalsamtal med 50 procent, medan priserna för Sverigesamtal (fjärrsamtal) minskade med 50 procent. Mellan åren 1998 och 2001 sänktes priset för fjärrsamtal med ytterligare drygt 50 procent (till samma nivå som för lokalsamtal), medan priset för lokalsamtal var oförändrat (18,4 öre per minut, exklusive moms, under dagtid). Under åren 1993–1998 minskade, enligt Konkurrensverket, priset för utlandssamtal med cirka 50 procent i genomsnitt och med 70 procent för exempelvis ett samtal till USA.¹³⁶

Sammanfattningsvis bedömer Konkurrensverket att "den ökade konkurrensen på marknaden för telefoni ... lett till att listpriserna fallit påtagligt för utlands- och långdistanssamtal".¹³⁷ Förvalsreformen år 1999 sänkte momentant kostnadsnivån för produktgruppen teletjänster och telefoner med 3,8 procent.¹³⁸ Man skriver också att "det är framför allt två orsaker som ligger bakom den snabba utvecklingen på teletjänstmarknaden, nämligen den tekniska utvecklingen och liberaliseringen av telemarknaden. (...) Det tekniska framåtskridandet är också en viktig orsak till att telemarknaden har kunnat liberaliseras eftersom förutsättningarna för att driva verksamheten i monopolform har kunnat ifrågasättas".¹³⁹

Man betonar också att utvecklingen medfört lägre priser för Internet under 1990-talet, men att priset har gått långsammare än det borde på mobiltelemarknaden.¹⁴⁰

¹³⁴ PTS, Konsumentverket och Konkurrensverket, 1999 och 2001.

¹³⁵ Se OECD, 2001a, figur 7.12 och 7.13.

¹³⁶ Konkurrensverket 1998:3, s. 34 ff; Telias hemsida.

¹³⁷ Konkurrensverket 1998:3, s. 34. Se också Konkurrensverket 2000:1, s. 339, bilagedelen.

¹³⁸ Konkurrensverket 2000:1, s. 101. Originalkälla är SCB.

¹³⁹ Konkurrensverket 2000:1, s. 326, bilagedelen.

¹⁴⁰ Konkurrensverket 2000:1, s. 343, bilagedelen; Konkurrensverket 1998:3, s. 38; PTS, Konsumentverket och Konkurrensverket, 1999 och 2001.

Höjningen av lokalsamtalsavgifterna bör ses mot bakgrund av att långdistanstelefoner historiskt (kors)subventionerat lokaltelefoni, varför en "ombalansering" var motiverad. Ett generellt problem är dock att ett dominerande företag som är utsatt för konkurrens på vissa segment, men inte på andra, har incitament att sänka priserna på de förra och höja dem på de senare – i synnerhet om företaget är utsatt för en priskorsreglering som omfattar båda segmenten.¹⁴¹

Den viktigaste effekten av regelverket är antagligen att det tvingat Telia att successivt sänka samtrafikavgifterna för tillträde till Telias nät. De yttre delarna av det fasta telenätet kan beskrivas som ett naturligt monopol, i den meningen att det inte finns ekonomiska förutsättningar för konkurrerande bolag att bygga parallella nät.¹⁴² Däremot har den tekniska utvecklingen medfört att de delar av nätet som används för överföring av teletrafik över längre distanser *inte* är ett naturligt monopol. I och med att konkurrenterna ges tillträde till de delar av nätet som fungerar som flaskhalsar har förutsättningar skapats för konkurrens inom övriga segment. Detta har i sin tur medfört en kraftig generell prispress på främst långdistanstelefoner.

3.5.3 Internationella erfarenheter

USA

Det amerikanska nationella telebolaget AT&T bröts upp år 1984, efter en domstolsprocess enligt de amerikanska konkurrenslagarna.¹⁴³ AT&T behöll långdistanstrafiken, medan lokal och regional trafik övertogs av sju regionala teleoperatörer (de s.k. Baby Bells). I och med detta skapades förutsättningar för konkurrens om långdistanstelefoner, informationstjänster och även om tillverkning av teleutrustning, som tidigare skett i AT&T:s regi. AT&T:s andel av långdistanstelefonin föll relativt snabbt, från 80 procent år 1984 till bara något mer än 60 procent år 1991 och till knappt 40 procent år 1999.¹⁴⁴

¹⁴¹ Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz, 1996.

¹⁴² Beroende på hur begreppet naturligt monopol definieras kan även ett mobiltelefonnät ses som ett naturligt monopol. Här finns dock förutsättningar att bygga flera nät. Se vidare avsnitt 4.2.

¹⁴³ Villkoren för uppbyggnaden formulerades i den s.k. *Modification of Final Judgement*. Se Gort och Sung, 1999 och Laffont och Tirole, 2000.

¹⁴⁴ Beker, 2001 och OECD (2001a). Viss konkurrens om långdistanstelefoner fanns dock långt före uppbyggnaden av AT&T.

År 1991 infördes en pristaksreglering för tillgång till det lokala telenätet i USA för teleföretag som agerade på marknaden för långdistanstelefon. Uri har i två uppsatser (2001a, 2001b) empiriskt analyserat om reformen lett till ökat produktionseffektivitet, med delvis motstridiga resultat. Den ena studien, baserad på DEA-metodologi¹⁴⁵ visar att den genomsnittliga effektiviteten inte ökat mellan åren 1989 och 1998. Den andra studien finner att den tekniska effektiviteten inte ökade under perioden 1985 till 1993, men därefter faktiskt började öka. I dessa studier mäts teknisk effektivitet i förhållande till den vid var tidpunkt tillgängliga teknologin. Gort och Sung (1999) finner att totalfaktorproduktiviteten för långdistanstelefon ökad med nästan 7 procent per år under perioden 1984 till 1991, dock utan att kvantifiera hur stor del av ökningen som beror på avregleringen. Däremot finner de att avregleringen lett till en ökad kapitaleffektivitet, vilket tyder på att den ökade konkurrensen reducerat Averch-Jonsoneffekten (se avsnitt 5.2). Ying och Shin (1993) analyserar kostnadsutvecklingen för en panel av regionala telebolag, både Baby Bells och andra, för åren 1976 till 1987. De finner att avregleringen och den ökade konkurrensen i samband med uppbyggnaden av AT&T sänkte kostnaderna med 3–5 procent.

Den amerikanska telemarknaden reformerades ytterligare i och med 1996 års *Telecommunications Act*, vilken öppnade lokal telefoni för konkurrens. Tidigare hade lokal telefoni varit prisreglerad, samtidigt som ett antal regionala teleoperatörer hade monopol. Reformen avsåg att skapa konkurrens också om lokaltelefoni, genom att reglera de villkor på vilka utmanare skulle få tillgång till befintlig infrastruktur. Lagen föreskriver två huvudsakliga vägar för detta: utmanarna kan antingen hyra delar av de etablerade bolagens infrastruktur eller köpa tjänster av dem – i båda fallen till ett reglerat pris. Dessutom förhindrar lagen de regionala telebolagen från att sälja långdistanstelefon inom det egna området, så länge ett antal konkurrensvillkoren inte är uppfyllda.¹⁴⁶ En utdragen domstolsprocess förhindrade dock att 1996 års lag tillämpades före år 1999.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Se avsnitt 2.4.2.

¹⁴⁶ Laffont och Tirole, 2000; Zolnierek m.fl., 2001.

¹⁴⁷ Beker, 2001.

Storbritannien

I Storbritannien privatiserades British Telecom (BT) år 1984. En pristaksreglering infördes, där telepriserna tilläts öka i takt med inflationen minus den förväntade produktivitetsökningen, ett s.k. RPI-X-pristak (*retail price index* minus förväntad produktivitets-tillväxt).¹⁴⁸ En uttalad ambition var att tillskapa ett duopol, där ett nytt företag, Mercury, skulle utöva ett konkurrenstryck gentemot BT. Under åren 1982 till 1991 var marknaden stängd för andra företag. Till skillnad från i Sverige gavs regleringsmyndigheten, OFTEL, redan från början mandat att fastställa samtrafikavgifterna. För att inte samtrafikavgifterna skulle vara inkonsistenta med prisregleringen tilläts dock dessa variera beroende på typen av telefonsamtal – dvs. samtrafikavgiften var lägre för nationella samtal än för internationella samtal och ännu lägre för lokalsamtal. Utan en sådan differentiering hade BT inte kunnat konkurrera om långdistanstelefoni, medan man inte kunnat få kostnadstäckning med enbart lokalsamtal och abonnemangsavgifter.¹⁴⁹

Nya Zeeland

Nya Zeeland valde att *avskaffa* den sektorsspecifika regleringsmyndigheten i samband med avregleringen av telemarknaden år 1989. I stället avsågs marknadsförhållandena regleras genom den generella konkurrenslagstiftningen. Den tidigare monopolisten, Telecom, hävdade att avgiften för samtrafik skulle bestämmas med Baumols regel (se avsnitt 5.3), vilket accepterades av domstolarna. Därmed sattes tillträdesavgiften på en relativt hög nivå, men trots detta har främst två utmanare lyckats ta avsevärda marknadsandelar.¹⁵⁰

3.6 Tåg

3.6.1 Regelverkets förändring

De viktigaste inslagen i avregleringen av den svenska tågmarknaden är den vertikala separationen av ansvaret för järnvägsnätet från tågtrafikverksamheten och att avregleringen medfört att olönsam tågtrafik upphandlas. EU:s reformer har varit mindre långtgående. I

¹⁴⁸ Se vidare avsnitt 5.2.

¹⁴⁹ Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz, 1996; Laffont och Tirole, 2000.

¹⁵⁰ Laffont och Tirole, 2000, s. 33.

slutet av år 1999 beslutade EU att tillåta konkurrens om internationell godstrafik längs vissa stora linjer.¹⁵¹

Avregleringen av den svenska tågmarknaden kan sägas ha inletts på allvar med det trafikpolitiska beslutet år 1988.¹⁵² Beslutet innebar bl.a. att SJ delades upp i affärsverket SJ, med ansvar för tågtrafik, och myndigheten Banverket, med ansvar för infrastruktur och myndighetsuppgifter på området. Vidare gjordes en indelning av järnvägsnätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar. SJ fick fortsatt ensamrätt till persontrafik på stornätet och för all godstrafik i landet, medan trafikhuvudmännen¹⁵³ från och med år 1990 fick trafikeringsrätten på länsjärnvägarna.

I och med detta beslut avreglerades regional tågtrafik, vilket öppnade för upphandling av densamma. Den första upphandlingen ägde rum redan år 1989. Det bör dock noteras att det trafikpolitiska beslutet inte uttryckligen säger sig syfta till avreglering eller ökad konkurrens.¹⁵⁴ År 1992 upphörde SJ:s förtursrätt på *olönsam* interregional trafik, vilken därmed öppnades för upphandling. År 1996 öppnades marknaden för godstrafik för konkurrens, men förtursrätten på spåren för etablerad godstrafik kvarstod.¹⁵⁵

År 1993 publicerades två utredningar om konkurrens på järnvägsmarknaden, *Ökad konkurrens på järnvägen* (SOU 1993:13) och *En öppen järnvägsmarknad* (Ds 1993:63). I den senare framhölls betydelsen av konkurrens, men samtidigt bedömdes konkurrens på de lönsamma tåglinjerna kunna vara skadlig. Dessutom bedömde man att de nya operatörerna framför allt var intresserade av att konkurrera om upphandlad trafik. Samma bedömningar gjorde Kommunikationskommittén, Komkom, (SOU 1997:35), som dessutom pekade på den hårda konkurrensen från andra trafikslag.

Komkom pekade däremot på att avskiljningen av infrastrukturen till Banverket inte hade löst problemen med tillgång till nödvändiga funktioner. Konkurrenterna behövde tillgång till bl.a. det kapillära

¹⁵¹ Konkurrensverket, 2000:1, s. 257, bilagedelen

¹⁵² Alexandersson m.fl. (2000) spårar reformeringen av järnvägssektorn tillbaka ända till 1950-talet, då SJ började få lönsamhetsproblem på vissa linjer. Ett långvarigt utredningsarbete ledde fram till att järnvägsnätet i början av 1960-talet delades upp i ett affärsbanenät respektive ett antal trafiksvaga linjer. I och med pendeltågsavtalet i Stockholm år 1966 fick SJ en entreprenörroll, vid sidan av sin traditionella roll. Med det transportpolitiska beslutet år 1979 infördes länsstrafikhuvudmän, vilka övertog en del av det finansiella ansvaret för olönsam regional tågtrafik. Det transportpolitiska beslutet syftade också till att skapa mer konkurrensneutrala förutsättningar mellan olika transportslag.

¹⁵³ Sedan 1979 finns i varje län en trafikhuvudman, med ansvar för lokal och regional kollektivtrafik. Se föregående fotnot och Börjesson m.fl. (2000).

¹⁵⁴ Alexandersson m.fl., 2000, s. 22.

¹⁵⁵ Se Konkurrensverket, 1998 och 2000 och i synnerhet Alexandersson m.fl. (2000) för en mer utförlig beskrivning.

bannätet (banor till vissa industrier och liknande), bangårdar, fastigheter och stationer. Det fanns därför anledning att göra en mer preciserad gränsdragning mellan banhållning och trafik. Dessutom föreslog Komkom att SJ:s företrädesrätt för godstrafiken skulle avskaffas och att godsmarknaden helt och hållet skulle avregleras.

Riksdagen beslutade år 1998 att det kapillära bannätet och viss annan infrastruktur skulle föras över från SJ till Banverket, medan SJ för viss annan infrastruktur ålades skyldighet att erbjuda tillgång på icke-diskriminerande och konkurrensneutrala villkor. Motsvarande gällde dock inte för rullande materiel och SJ:s företrädesrätt till lönsamma linjer och till befintlig godstrafik bibehölls. Riksdagens beslut innebar också kraftigt sänka banavgifter, medan regeringen beslutade att från januari 1999 tillåta långväga busstrafik på linjer som direkt konkurrerade med passagerartåg.¹⁵⁶ Enligt ett beslut av Riksdagen år 2000 bolagiserades SJ från den 1 januari 2001.¹⁵⁷

Banverkets avgifter bestäms politiskt. Huvudprincipen är att avgifterna skall täcka de rörliga kostnaderna, dvs. underhållskostnaderna, men inte investeringskostnaderna. Olika politiska hänsyn har dock medfört att avsteg gjorts från denna princip. Banavgifterna tillfaller staten, medan banverkets kostnader täcks med budgetmedel. Regelverket kan ses som ett exempel på traditionell prisreglering, där priserna sätts genom diskretionära politiska beslut.¹⁵⁸

3.6.2 Marknadens utveckling

Regional tågtrafik började upphandlas redan i slutet av 1980-talet. Året därpå vann BK Tåg som första nya företag på marknaden en upphandling i Småland.¹⁵⁹ Vid upphandlingarna bestämmer trafikhuvudmännen trafikens omfattning, tidtabell och biljettpriser. Biljettintäkterna tillfaller i regel trafikhuvudmännen och dessa lånar ut de fordon som behövs. Upphandlingen innebär konkurrens om ett entreprenaduppdrag, där priset blir den viktigaste konkurrensdimensionen.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Sänkningen reducerade SJ:s kostnader för banavgifter med cirka två tredjedelar enligt Konkurrensverket, 2000:1, s. 249, bilagedelen. Se också Alexandersson m.fl., 2000, s 34-38.

¹⁵⁷ Alexandersson m.fl., 2000, s. 43, samt SJ:s hemsida.

¹⁵⁸ Gunnar Alexandersson, personlig kommunikation.

¹⁵⁹ Alexandersson m.fl., 2000, s. 23.

¹⁶⁰ Alexandersson m.fl., 2000, s. 48.

År 1992-1993 anbudsupphandlades olönsam interregional persontrafik för första gången, men SJ vann vid det tillfället samtliga anbud.¹⁶¹ Det bör noteras att SJ själv får definiera vad som är olönsam trafik; för lönsam trafik gäller fortfarande att SJ har monopol. Vad gäller interregional trafik får utföraren fastställa tidtabell och även behålla biljettintäkterna. Tanken är att detta bl.a. ska gynna en samordning mellan olika linjer. Utföraren står normalt för fordon, men mindre operatörer kan få hjälp av staten att upphandla tillgång till fordon.¹⁶²

Sammanlagt har, förutom SJ, åtta företag etablerat sig på marknaden för persontrafik med tåg: BK Tåg, Sydtåg, BSM Järnväg, Linjebuss, A-Train (Arlandatåget), Citypendeln, Sydvästen och Tågkompaniet. De tre förstnämnda har också varit aktiva på godsmarknaden, där ytterligare ett tiotal företag etablerats. Några företag har senare lämnat marknaden.¹⁶³

Utvärdering

Konkurrensverket (1998) bedömde att avregleringen medfört omfattande rationalisering och omstrukturering av järnvägstrafiken, vilket gjort SJ effektivare. Vidare hade betydande kostnadsminskningar, i storleksordningen 35–40 procent,¹⁶⁴ för den upphandlade persontrafiken kunnat ske, vid ett oförändrat eller förbättrat utbud. Samtidigt hade SJ vid den tiden behållit en helt dominerande position också för den upphandlade trafiken. Totalt hade man 98 procent av persontrafiken på järnväg. På godstrafikområdet hade de nya operatörerna inte varit särskilt framgångsrika. Exklusive malmtrafiken uppgick även här SJ:s marknadsandel till cirka 98 procent. Vad gäller prisutvecklingen hänvisar Konkurrensverket till SJ, som hävdar att priserna fallit.

SJ förlorade ett antal viktiga upphandlingar under åren 1998 och 1999, främst avseende pendeltågstrafik i Stockholmsområdet, vilket beräknades leda till väsentligt lägre marknadsandel för SJ från och med år 2000. Räknat som andel av trafikintäkterna för all persontrafik med järnväg uppskattade Alexandersson m.fl. (2000) att SJ:s andel år 2000 skulle bli knappt tre fjärdedelar. Motsvarande andel

¹⁶¹ Formellt skedde upphandling redan under åren 1988-91, men SJ hade då monopolställning. (Alexandersson m.fl., 2000, s. 52.)

¹⁶² Alexandersson m.fl., 2000, s. 54.

¹⁶³ Se Alexandersson, m.fl., 2000, s. 60, som också beskriver de nya företagens verksamhet. Författarna uppger antalet nytillkomna aktörer till nio, men nämner bara åtta i texten

¹⁶⁴ SOU 1994:109.

för all upphandlad trafik och för trafik upphandlad av trafik-huvudmän beräknades bli knappt hälften respektive blott cirka 14 procent. En annan studie uppskattade att andelen skulle bli cirka 80 procent av det totala antalet personkilometer, men bara cirka 40 procent av antalet resor.¹⁶⁵ Enligt Alexandersson m.fl. (2000, s. 48), som genomfört ett stort antal fallstudier av konkurrensutsättning av tågtrafik, har kostnadsminskningarna för länstrafiken blivit i storleksordningen 20 procent. Kostnaderna för den interregionala trafiken minskade inledningsvis ungefär lika mycket, men i slutet av 1990-talet, när genombrottet för de nya konkurrenterna kom, föll priset till nästan 30 procent under den tidigare nivån. Författarna menar också att SJ successivt vinner en allt mindre andel av den upphandlade trafiken, bl.a. beroende på att mindre företag kan vara mer kostnadseffektiva. De menar att de lägre kostnaderna har sin grund i SJ:s relativt generösa anställningsförmåner, bristande flexibilitet i användning av personal, ovilja att pröva nya idéer och bristande förmåga att hitta synergieffekter på lokal nivå.¹⁶⁶ De skriver också (s. 358):

Att SJ, inför hotet om ökad konkurrens så ofta pekat på att järnvägens inneboende stordriftsfördelar skulle riskeras om fler företag delade på marknaden, tyder på en viss självinsikt om företagets oförmåga att realisera just dessa stordriftsfördelar. Annars skulle SJ knappast ha något att frukta. Med tanke på de kvarvarande etableringshindren på marknaden skulle ett kostnadseffektivt SJ som drog maximal nytta av järnvägens stordriftsfördelar vara omöjligt att besegra. SJ skulle alltid kunna bjuda under en annan operatör utan att riskera att gå med förlust.

Alexandersson m.fl. (2000) menar att de nya aktörerna främst blivit matarbolag i liten skala till SJ. Kunderna har varit relativt obenägna att byta leverantör, men konkurrensen har ändå tvingat SJ till prissänkningar.¹⁶⁷ Undantaget är Malmtrafik, som kör järnmalm från LKAB till Narvik och som har cirka en tiondel av intäkterna från godstrafik i Sverige. Malmtrafik ägs dock av LKAB och därmed av staten.

Enligt SCB, vars prisindex i huvudsak mäter priset för den icke avreglerade tågtrafiken, ökade priset exklusive moms med 75 procent mellan 1988 och 1998. Detta innebar att priset för tågresor steg snabbare än priset för flygresor, vilket i sin tur steg snabbare än KPI. Realt ökade priset på tågresor för privatpersoner med cirka

¹⁶⁵ Konkurrensverket, 2000:1, s. 221, bilagedelen.

¹⁶⁶ Alexandersson, m.fl., 2000, s. 357.

¹⁶⁷ Alexandersson m.fl., 2000, s. 59.

20 procent under perioden. Ökningen var särskilt snabb i slutet av perioden. Åren 1996–1997 införde SJ ett prissystem som liknar det flyget länge tillämpat, dvs. med priser som differentieras över tiden och mellan kundgrupper och som anpassas till konkurrenssituationen på den aktuella linjen. Det tidigare prissystemet var främst baserat på resans längd.¹⁶⁸ En möjlig förklaring till den stora skillnaden i utfall mellan den avreglerade och de icke avreglerade segmenten är att kostnadspressen varit hårdare i det förra fallet. En annan möjlig förklaring är att en ombalansering av priserna (eller en korssubventionering) skett mellan de två segmenten.

Misslyckade upphandlingar?

I ett par fall har upphandlingarna utpekats som misslyckade. Detta gäller främst pendeltågstrafiken i Stockholm och trafiken på Väst-kustbanan. I båda fallen vann en konstellation bestående av svenska BK Tåg, franska Via GTI och brittiska Go Ahead Group genom de gemensamma dotterbolagen Citypendeln respektive Sydvästen, men omständigheterna var tämligen olika.

Alexandersson m.fl. menar att Citypendelns problem bottnade i dåliga relationer med facket, vilket ledde till att man kunde överta långt färre förare än beräknat från SJ. Detta ledde i sin tur till förarbrist och inställda avgångar. Framför allt slog facket vakt om de förmåner personalen hade, medan Citypendeln hade räknat med att kunna åstadkomma rationaliseringar och kostnadssänkningar genom att reducera dessa. Exempelvis hade Citypendeln räknat med att pendeltågsförarna skulle köra tåg drygt 60 procent av arbetstiden, baserat på att andelen körtid var 65 procent i Storbritannien och 85 procent i Frankrike. Emellertid blev det faktiska utfallet att blott 40 procent av arbetstiden kunde användas som faktisk körtid.¹⁶⁹

På Väst-kustbanan, mellan Göteborg och Malmö, hade SJ drivit trafiken med förlust, varför trafiken för år 2000 upphandlades. Sydvästen vann upphandlingen genom ett nollbud, dvs. utan krav på annan ersättning än biljettintäkterna. När detta stod klart begärde SJ att få återta trafiken utan ersättning. Redan i januari 2000 fattade regeringen ett beslut med den innebörden, dock först från och med januari 2001. Av olika skäl fick Sydvästen högre kostnader och lägre intäkter än beräknat. Mot bakgrund av att SJ skulle återta

¹⁶⁸ Konkurrensverket, 2000:1, s. 249, bilagedelen.

¹⁶⁹ Se Alexandersson m.fl., 2000, s. 200 för en beskrivning av omständigheterna.

trafiken året därpå valde ägarna att försätta Sydvästen i konkurs i april 2001, trots att man räknade med att trafiken relativt snart skulle ha blivit lönsam.¹⁷⁰ Regeringens kan genom sitt beslut sägas ha etablerat praxis att SJ inte bara har rätt att behålla lönsam trafik, utan också har rätt att återta tidigare olönsam trafik som blivit lönsam.

3.6.3 Internationella erfarenheter

Alexandersson m.fl. (2000) refererar internationell forskning kring skalfördelar på marknaden för tågtrafik. Det tycks råda enighet om att det finns väsentliga *returns to density* – dvs. att det är mer kostnadseffektivt att köra många tåg på ett givet järnvägsnät. Däremot råder oenighet om huruvida det finns skalfördelar på företagsnivå. Vissa refererade amerikanska studier tyder på att det inte finns några skalfördelar, medan en del europeiska studier tyder på inledande skalfördelar och därefter skalnackdelar. Exempelvis skulle de största europeiska järnvägsföretagen vara alltför stora.

Storbritannien

Vid sidan av den svenska avregleringen förtjänar särskilt den brittiska att nämnas. I Storbritannien valdes en tämligen komplicerad modell för konkurrensutsättning av järnvägstrafiken. En infrastrukturägare (Railtrack) motsvarande Banverket bildades, men denna privatiserades relativt snart. Det rullande materialet (lok och vagnar) placerades i tre oberoende bolag, som privatiserades. Godstrafiken delades också den upp i tre oberoende bolag, som även de privatiserades. Persontrafiken fördelades på 25 "trafikeringsenheter", som var och en hade exklusiv trafikrätt i vissa områden eller längs vissa linjer. En tidsbegränsad rätt att driva dessa trafikeringsenheter auktionerades ut. Avtalstiderna var mellan fem och 15 år långa. Beroende på om trafiken var lönsam eller ej blev priset antingen positivt eller negativt. Totalt elva oberoende företag vann de 25 upphandlingarna, men trafikeringsenheterna fick inte slås samman.¹⁷¹ Under senare år har järnvägsreformen utsatts för kraftig kritik, bl.a. efter ett antal uppmärksammade olyckor. Rail-

¹⁷⁰ Alexandersson m.fl, 2000, s. 38–41, 67.

¹⁷¹ Se vidare Konkurrensverket 1998:3, s. 98–99. För en kritisk granskning, se också Preston 1996 som dock skrevs medan reformprocessen pågick.

track hotades av konkurs och förvaltningen av bolaget återtog av staten i oktober 2001.¹⁷²

USA

I USA avreglerades järnvägssektorn gradvis under 1970-talet och i och med *Staggers Rail Act* år 1980.¹⁷³ Avregleringen genomfördes mot bakgrund av sektorns allvarliga lönsamhetsproblem, vilka i sin tur berodde på tilltagande konkurrens från andra transportslag, med långsiktigt fallande marknadsandelar för järnvägen.¹⁷⁴ Avregleringen var inte fullständig, i den meningen att prisregleringen kvarstår i de fall konkurrens saknas. Däremot ökade bolagens frihet att sätta priser, att sluta långsiktiga avtal och att lägga ned olönsamma linjer.

Staggers Act innebar att järnvägsbolagen fritt fick sätta priser, så länge de höll sig mellan 100 och 180 procent av genomsnittliga rörliga kostnader.¹⁷⁵ Högre priser *kan* strida mot regelverket, om järnvägsbolaget är dominerande på marknaden och om priserna bedöms som oskäliga (*unreasonable*).

Boyer (1987) och McFarland (1989) finner inga statistiskt signifikanta effekter på priset av avregleringen, medan Barnekov och Kleit (1990) och Winston m.fl. (1990) finner att avregleringen lett till prissänkningar på minst 20 procent. Dessutom, menar de, har avregleringen gett avsevärda effektivitetsvinster genom bättre service. Wilson (1994) finner att avregleringen *momentant* ledde till cirka 10 procent *högre* priser, men att den långsiktiga trenden mot lägre priser accelererade med ett par procentenheter. Därmed var priserna knappt tio år efter avregleringen cirka 20 procent lägre än de annars skulle ha varit.

Latinamerika

Även några länder i Latinamerika har genomfört ganska långtgående reformer av järnvägssektorn. Campos (2001) beskriver avregleringen i Brasilien och Mexico, som båda valt en *horisontell* separation. I Mexico delades det nationella järnvägsbolaget i fyra verti-

¹⁷² Financial Times, 15 januari 2002.

¹⁷³ Se Braeutigam, 1993.

¹⁷⁴ Parallellt genomfördes också en avreglering av lastbilstransportbranschen.

¹⁷⁵ Initialt tilläts priser upp till 160 procent av genomsnittliga rörliga kostnader, men taket lyftes successivt fram till år 1985, då nivån 180 procent nåddes.

kalt integrerade delar. Koncessionen för dessa fyra delar, som omfattade drift och underhåll, hyra av infrastruktur och rätten att bedriva tågtrafik på det egna nätet, auktionerades ut för en period av 30 år. I Brasilien delades järnvägsnätet i sex vertikalt integrerade delar. Även för dessa auktionerades 30-åriga koncessioner ut, på ungefär samma sätt som i Mexico. Även i Brasilien omfattade koncessionerna hyra för infrastrukturen, som förblev i statlig ägo. Därutöver såldes två specialiserade malmbanor till ett privat företag. I båda länderna genomfördes reformerna under åren 1995–1998. I båda länderna finns någon form av prisreglering för slutkunder. Tillsynen utövas av det nationella järnvägsbolaget i Brasilien (som äger de tillgångar som koncessionsinnehavarna disponerar) respektive av det mexikanska konkurrensverket, med stöd av konkurrenslagen. I Mexico har priset tillåtits stiga, mot bakgrund av den förbättrade servicen. De olika koncessionsinnehavarna behöver tillgång till varandras nät för långdistanstrafik. Regelverket kräver att sådana rättigheter ges, men priset för detta förväntas parterna avtala själva. Myndigheterna har dock rätt att fastställa priser, för det fall företagen inte kan komma överens.

3.7 Sammanfattande bedömning

En försiktig slutsats är att avregleringar/regelreformer kan förväntas sänka kostnader och priser med cirka fem procent. Det förhållandet att många avregleringar genomförs stegvis och att de refererade vetenskapliga studierna ofta bara avser ett eller två av dessa steg talar dock för att de totala effekterna kan vara större, kanske upp till tio procent.

De svenska analyser som gjorts av effekterna av avregleringar indikerar i de flesta fall att effekterna varit övervägande positiva. Två branscher avviker dock från den positiva bedömningen; flyg och post. I synnerhet de senaste analyserna tenderar att beskriva reformerna av flygmarknaden som misslyckade. På postmarknaden är Postens dominerande ställning tämligen ohotad. En annan slutsats som kan dras utifrån genomgången av de olika branscherna är att de positiva effekterna i flera fall hade kunnat vara större – om reformerna hade genomförts på ett annat sätt.

Det är i allmänhet svårt att kvantifiera effekterna av avregleringar. De metoder som används i de svenska studierna är i de allra flesta fall så osäkra att avregleringsvinsterna inte med någon större statistisk säkerhet kan kvantifieras. I studierna återfinns en hel del

siffror om främst prisutvecklingen, men i de flesta fall avses enskilda produkter eller produktområdet, t.ex. fullpris- och jackpotbiljetter på enskilda flyglinjer, eller teletaxan för rikssamtal/Sverigesamtal. I några fall har varukorgar använts, t.ex. SCB:s prisindex för privatflygresor, men dessa har betydande brister, vilka beskrivits mer ingående i avsnitt 2.4 och 3.3. I många fall bygger bedömningen av avregleringarnas effekter på kvalificerade men subjektiva bedömningar. I många fall bortses också från underliggande trender, t.ex. på teleområdet, där priserna faller på grund av den tekniska utvecklingen. I själva verket har mig veterligen ingen svensk studie genomförts, där ett gott empiriskt underlag och vedertagna statistiska metoder använts för att kvantitativt analysera effekten av de svenska avregleringarna i någon av de sex studerade branscherna. Å andra sidan är det möjligt att detta inte ens skulle vara genomförbart, mot bakgrund av de metodologiska problem som berördes i avsnitt 2.4. De största svårigheterna ligger i att konstruera variabler som på ett adekvat sätt mäter priser, kostnader eller produktivitet och i det förhållande att det på varje marknad bara finns en eller ett par huvudsakliga avregleringstillfällen.

De internationella studier som återfinns i den vetenskapliga litteraturen visar i de flesta fall på positiva effekter av avregleringar. En relativt stor andel av studierna kan dock inte identifiera statistiskt säkerställda effekter av de studerade reformerna. I de studier som erhåller signifikanta effekter av avregleringar varierar storleken på de skattade effekterna kraftigt. Min bedömning är att de mest kvalificerade studierna, dvs. de som använt de bästa statistiska metoderna och det bästa empiriska underlaget, i allmänhet uppskattar effekterna till någonstans mellan noll och tio procent, mätt som prisfall, kostnadsreduktion eller produktivitetsökning. I flera fall erhålls estimat i närheten av fem procent.

En grupp studier skattar förändringen i trenden – vad gäller priser, kostnader eller produktivitet – efter avregleringen jämfört med före avregleringen. I många fall erhålls skillnader på en till två procent per år, vilket efter ett antal år uppskattas innebära att avregleringen sänkt priser och kostnader med 20–30 procent. Min bedömning är dock att studierna har så pass stora metodologiska problem att dessa resultat måste tas med en stor nypa salt. Det finns en uppenbar risk att de avregleringsvinster som mäts upp under några få år efter avregleringen i själva verket är engångsvinster, som realiserar under en period av några år. Att anta att produktivitetsökningen blir bestående gör därför att den långsiktiga effekten av avregleringen överskattas. I vissa fall förefaller även de kortsik-

tiga vinsterna, på vilka beräkningarna baseras, vara överdrivna (se t.ex. diskussionen i avsnitt 3.3.3).

Mot denna bakgrund måste såväl Winstons (1998) bedömning som de bedömningar av OECD som refereras i Gonenc, Mahler och Nicoletti (2000), vilka nämndes i inledningen av kapitlet, avfärdas som alltför optimistiska. Winstons slutsatser baseras i stor utsträckning på studier som jämfört priset ett antal år efter avregleringen med priset före avregleringen. Därmed har dessa studier inte tagit hänsyn till det faktum att priserna i många av de studerade branscherna långsiktigt faller på grund av bl.a. den tekniska utvecklingen. Exempelvis är det på teleområdet lätt att dra slutsatsen att avregleringarna medfört väsentligt lägre priser, främst för långdistanstelefoner, om man jämför priserna ett antal år efter en avreglering med priserna före avregleringen. Winston är medveten om det önskvärda i att göra en ordentlig kontrafaktisk analys, men menar att de få kontrafaktiska studier som genomförts åtminstone kvalitativt gett samma resultat. Slutsatserna i OECD:s studier tycks i många fall bygga på subjektiva bedömningar eller enkla jämförelser av prisnivån före och efter en avreglering. Därmed lider de av samma problem som de studier Winston refererar.

På samma sätt måste LO:s (2000) bedömning, att priserna i de flesta fall *stiger*, avfärdas som alltför pessimistisk. Det bästa argumentet för ett sådant synsätt är kanske SCB:s prisindex för de avreglerade branscherna (se figur 2.1). Av redogörelsen i detta kapitel framgår dock att det krävs en betydligt djupare analys för att några slutsatser skall kunna dras. SCB:s prisindex inkluderar ändringar av moms och andra skatter, de varukorgar som används för beräkningarna är inte alltid representativa och i synnerhet ingår inte de transaktioner som avser företagskunder och offentlig sektor. Många gånger är det framför allt dessa kundkategorier som fått erfara lägre priser. Exempel på detta är upphandling av olönsam tågtrafik och utskick av försorterad post i storstadsområden.

Konkurrensverkets och regeringens försiktigt positiva bild tycks därför bättre överensstämma med de empiriska studier som återfinns i den vetenskapliga litteraturen. Avregleringar tycks i genomsnitt medföra vissa effektivitetsvinster och vissa fördelar för konsumenterna. På några marknader tycks dock vinsterna vara små, samtidigt som nya problem riskerar att göra utfallet negativt.

4 Marknadsmisslyckande, regleringsmisslyckande och flaskhalsproblem

Ibland misslyckas marknader med att åstadkomma en situation där produktionen bedrivs effektivt och där produktionsresultatet fördelas mellan konsumenterna så att största möjliga välfärd uppnås. Marknadsutfallet blir ineffektivt, dvs. produktion och konsumtion skulle kunna omfördelas så att det totala utfallet blev bättre och resurser blev över så att de som eventuellt skulle förlora på omfördelningen kan kompenseras, om så önskas. Detta brukar kallas för marknadsmisslyckande. Risken för marknadsmisslyckanden är större i branscher med stora skalfördelar (se avsnitt 4.2) och i s.k. nätverksbranscher (se avsnitt 4.3). I sådana branscher finns ofta ett kritiskt produktionsled, typiskt sett någon form av infrastruktur, som företag som vill konkurrera på marknaden måste ha tillgång till. Detta produktionsled, eller denna infrastruktur, brukar benämnas flaskhals.

Där marknader misslyckas kan regleringar fylla en funktion, men tyvärr skapar också regleringar ineffektivitet. Därför måste regelverken på marknader som kännetecknas av exempelvis marknads- makt ta hänsyn till båda typer av misslyckanden. Avsnitt 4.1 behandlar översiktligt marknads- och regleringsmisslyckanden. I kapitel 5 analyseras det s.k. flaskhalsproblemet och olika regleringsmodeller för marknader med flaskhalsproblem. Dessa modeller medför var och en olika risker för marknads- och regleringsmisslyckanden.

4.1 Marknadsmislyckanden och regleringsmislyckanden

4.1.1 Marknadsmislyckanden

Redan i avsnitt 2.3 nämndes att det finns det tre grundläggande skäl till att marknader ibland inte fungerar effektivt. De tre huvudtyperna av marknadsmislyckanden är marknadsmakt, externa effekter/kollektiva varor och asymmetrisk information.

Marknadsmakt

Marknadsmakt innebär att ett företag kan sätta priser över den nivå som skulle råda på en marknad med god (eller perfekt) konkurrens. Ofta är marknadsmakt förknippad med höga marknadsandelar, men det går att tänka sig situationer där företag har stora marknadsandelar utan att besitta marknadsmakt. Omvänt kan man i speciella situationer också tänka sig att ett företag har marknadsmakt, utan att detta avspeglas i höga marknadsandelar. För att ett företag skall få marknadsmakt eller höga marknadsandelar krävs att det besitter unika fördelar. Exempel på sådana kan vara patent, överlägsen produktionsteknologi eller ett överlägset varumärke. Företagets styrka kan också grundas i att det kontrollerar infrastruktur som är nödvändig för företag som vill konkurrera på marknaden, dvs. flaskhalsinfrastruktur, vilket är särskilt vanligt på avreglerade marknader. En tredje orsak till marknadsmakt kan vara politiska beslut som fattats av olika skäl men som också innebär att vissa företag (i många fall helt eller delvis statligt ägda) tilldelas betydande fördelar framför andra. Att företag besitter marknadsmakt medför fyra huvudtyper av negativa effekter. Dessa är; *omfördelning* från konsumenter till producenter, *allokeringsineffektiviteter*, *teknisk ineffektivitet* och *"rent seeking behaviour"*.¹

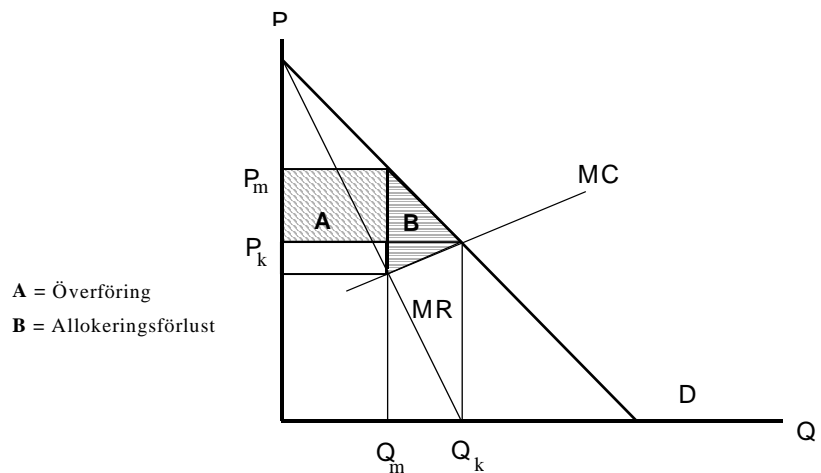
Den första effekten, *omfördelning*, är en direkt följd av att ett företag med marknadsmakt har incitament och möjlighet att höja priserna över den nivå som skulle råda om det förelåg god konkurrens på marknaden. En sådan prishöjning omfördelar ekono-

¹ Se Tirole, 1988, kap. 1.

miskt överskott från konsumenter till producenter (se figur 4.1). Om konsumenters och producenters nytta värderas lika innebär detta ingen samhällsekonomisk förlust, utan just bara en omfördelning. Normalt brukar dock konsumenternas nytta värderas högre än producenternas vinst, bl.a. eftersom producenterna (eller de producerande företagens ägare) antas vara rikare än konsumenterna, även om det går att tänka sig situationer där det omvända gäller. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det därför oftast, men inte alltid, negativt med en omfördelning från konsumenter till producenter. Trots detta finns det ett stort antal regleringar som syftar till att överföra resurser från konsumenter till producenter, t.ex. EU:s jordbruksreglering. Att denna typ av reglering är så vanliga brukar förklaras med att producenterna är en starkare påtryckargrupp än konsumenterna, beroende på att de förra utgör en mer homogen grupp är bättre organiserade och har ett starkare intresse av frågor som rör den egna branschen.

Allokeringsineffektivitet orsakas också direkt av den prishöjning som ett företag med marknadsmakt genomför. När priset höjs minskar efterfrågan på företagets produkter. Produktionen blir därför mindre än den skulle varit vid en väl fungerande konkurrens. Detta innebär att en samhällsekonomisk förlust uppkommer, eftersom konsumenternas värdering av den produktion som bortfaller är högre än säljarens produktionskostnader. Även om det samhällsekonomiskt är olönsamt att minska produktionen, så är det lönsamt för ett företag med marknadsmakt. Prishöjningen kompenserar mer än väl företaget för det bortfall som den minskade produktionen orsakar. Mer tekniskt uttryckt är det optimalt för företaget att välja den produktionsvolym där marginalintäkten är lika med marginalkostnaden. För ett företag med marknadsmakt illustreras detta i figur 4.1 av skärningen mellan marginalintäktskurvan, MR och marginalkostnadskurvan, MC och av motsvarande volym, Q_m och pris, P_m . På en marknad med god konkurrens skulle i stället utfallet bli Q_k och P_k , dvs. ett lägre pris och en större volym. Allokeringsförlusten – den samhällsekonomiska förlust som uppstår genom att produktionen är för liten – illustreras av den streckade triangeln B. Överföringen från konsumenter till producenter illustreras av den snedstreckade rektangeln A.

Figur 4.1. Samhällsekonomisk förlust och omfördelning till följd av monopolproduktion



Den tredje typen av negativa effekter av marknadsstyrka är *teknisk ineffektivitet*. Företag med marknadsstyrka har ofta otillräckliga incitament att hålla nere kostnaderna, med påföljd att dessa blir alltför höga. Orsaken till detta kan i sin tur sökas i asymmetrisk (ojämnt fördelad) information *inom* företaget, dvs. mellan företagets ledning och personal, eller mellan företagets ägare och dess ledning. I brist på ett yttre konkurrenstryck får befattningshavare på olika nivåer ett större utrymme att arbeta mindre effektivt, dvs. att arbeta för litet eller med fel saker. Fenomenet kallas också X-ineffektivitet.

Den fjärde typen av negativa effekter, *rent seeking*, är att företag kan odla resurser på att skapa eller befästa marknadsstyrka. Exempelvis kan företagen ägna sig åt lobbying för att komma i ätnjutande av vissa privilegier.

Externa effekter

Externa effekter uppstår när ett företags produktion eller en konsumentens konsumtion direkt påverkar ett annat företags produktionsförmåga eller en annan konsumentens nytta.² Påverkan kan vara

² Här görs ingen åtskillnad mellan externa effekter och kollektiva varor, eftersom kollektiva varor kan ses som ett specialfall av externa effekter. I andra sammanhang kan det dock vara ändamålsenligt att göra en åtskillnad mellan de två begreppen.

negativ eller positiv. Några exempel är miljöföroreningar (negativ påverkan), utbildning av personal som senare byter jobb (positiv påverkan), sena och högljudda fester (i de flesta fall negativ påverkan) och vackra trädgårdar (positiv påverkan).

När produktion eller konsumtion medför negativa externa effekter, t.ex. genom skadlig inverkan på miljön, så riskerar produktionen eller konsumtionen att bli för stor. Vid positiva externa effekter tenderar produktionen eller konsumtionen i stället att bli för liten. Orsaken är att det inte ligger i de enskilda aktörernas intresse att ta tillräcklig hänsyn till de externa effekterna. Den typ av sociala regleringar som nämndes i avsnitt 2.1 syftar ofta till att korrigera detta marknadsmisslyckande.

Asymmetrisk information

Asymmetrisk information innebär, som namnet antyder, att två parter i en relation har olika informationsmängd. Ett sådant förhållande kan ge upphov till en mängd fenomen. Ett exempel är att tillverkare producerar varor som inte uppfyller rimliga produkt-säkerhetskrav. Ett annat exempel är att en part som har viss formell beslutsrätt över en annan part i praktiken får sin beslutsrätt beskuren. En regleringsmyndighet kan "bestämma" att ett monopolföretag skall producera effektivt och en företagsledning kan "beordra" personalen att arbeta effektivt, men i praktiken har såväl det reglerade företaget som den underställda personalen goda möjligheter att inte vara maximalt effektiva.

Asymmetrisk information i kombination med marknadsmakt leder ofta till teknisk ineffektivitet, men har också betydelse i många andra sammanhang. I vissa situationer kan de problem som uppstår på grund av asymmetrisk information åtgärdas eller lindras med regleringar, t.ex. produktsäkerhetsregler. I andra situationer kan asymmetrisk information hanteras relativt väl på en marknad präglad av konkurrens, men inte lika enkelt regleras fram. Detta gäller t.ex. kostnadseffektivitet i ett företag.

4.1.2 Regleringsmisslyckanden

Likasom marknader kan misslyckas, så kan också regleringar misslyckas. Fyra skäl att undvika regleringar är att de medför bristande

kostnadskontroll, *regularity risks*, risk för *regulatory capture* och direkta regleringskostnader.

Svag kostnadskontroll

På grund av asymmetrisk information har de reglerande myndigheterna inte tillräckligt med information för att avgöra hur regelverket bör utformas för att få optimal verkan. Och även om regelverken vore optimala, så skulle myndigheterna inte ha all den information som behövs för att kontrollera att regelverket efterlevs i alla delar. Informationsbristen leder således till brister i både regelverk och övervakning. Effekten kan bli att regleringarna försvagar företagens incitament att hålla ned kostnaderna, vilket tenderar att höja prisnivån. Med andra ord tenderar *kostnadskontrollen* att bli alltför svag på reglerade marknader.

Regulatory risk

Ett annat problem som kan uppstå på reglerade marknader har sin grund i opportunism från regleraren, vilket kan underminera företagets investeringsincitament. Ett företag genomför riskfyllda investeringar bara om det kan kalkylera med en rimlig riskkompenserad avkastning. Detta förutsätter att regleraren tillåter en rimligt hög prisnivå. När investeringen väl har genomförts försvagas emellertid företagets position, eftersom en investering ofta är helt eller delvis irreversibel. Om verksamheten läggs ned kan företaget bara återvinna en andel av investeringskostnaderna. Därmed uppstår en situation som regleraren kan exploatera, genom att det högsta tillåtna priset sänks. Detta gynnar konsumenterna, men den realiserade avkastningen på investeringen minskar. Problemet är att denna redan har genomförts – så länge intäkterna täcker de rörliga kostnaderna fortsätter företaget att producera.³ Risken för denna typ av opportunistiskt beteende från reglerarens sida betecknas *regulatory risk*. Ur rättvisesynpunkt är det givetvis angeläget att företaget inte utsätts för denna typ av konfiskation, men än allvarigare är de dynamiska effekterna. Om företagen riskerar att berövas vinsten av en framgångsrik investering minskar eller försvinner

³ Om risken för förluster vid investeringstillfället är stor så bör priset i den händelse investeringen blir lyckad tillåtas överstiga kostnaderna väsentligt.

incitamenten att investera, vilket kan bromsa hela branschens utveckling.

Regulatory capture

En tredje typ av regleringsproblem har sin grund i att de personer som reglerar eller övervakar en bransch och de politiker som stiftar lagarna, inte alltid agerar i samhällets bästa intresse. Delvis kan detta bero på bristande kunskap, men det kan också bero på att de i stället värnar sina egna intressen. Myndighetspersonalens framtida karriärmöjligheter kan gynnas av att de håller sig väl med de reglerade företagen. Påverkan från lobbygrupper kan också försvåra en objektiv inställning. I många fall tycks branschspecifika regelverk vara utformade väl så mycket utifrån producenternas intressen som utifrån konsumenternas. Exempel på detta är behovsprövning inför nyetablering och expansion, i synnerhet om branschföreträdare har möjlighet att påverka behovsprövningen, liksom regler som försvårar importkonkurrens. Problem av denna typ brukar betecknas *regulatory capture*⁴.

Direkta regleringskostnader

Vid sidan av de regleringsmisslyckanden som beskrivits i det föregående finns *direkta regleringskostnader*, dvs. kostnader för reglering, övervakning och informationsinhämtning. I synnerhet vid kostnadsbaserad prisreglering kan dessa vara betydande, men även pristaksregleringar förutsätter betydande branschkunskaper, vilket i sin tur kräver en rätt stor stab av "reglerare".

4.2 Naturliga monopol, marknadsmakt och utmaningsbara marknader

Om genomsnittskostnaden faller när produktionen ökar, så råder skalfördelar, eller tilltagande skalavkastning. Produktion i större skala tillåter en högre grad av specialisering och innebär att större och mer automatiserade maskiner och anläggningar kan användas. Vanligen finns det emellertid en produktionsnivå vid vilken skal-

⁴ Se kapitel 11, Laffont och Tirole, 1993, för en översikt av teoribildningen kring *regulatory capture*.

fördelarna klingat av, så att genomsnittskostnaden slutar att falla. Det kan till och med vara så att skalnackdelar uppstår, så att genomsnittskostnaden börjar stiga, t.ex. beroende på ökande administrativa kostnader.

Om den produktionsnivå där skalfördelarna klingat ut överstiger hela marknadens efterfrågan, så är marknaden ett naturligt monopol.⁵ På en sådan marknad är det i princip mer kostsamt att dela upp produktionen mellan två företag, än att låta ett enda företag stå för hela produktionen. Emellertid kan det ändå vara motiverat att låta två företag konkurrera på en sådan marknad, nämligen om de positiva effekterna av ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av en högre produktionskostnad. Konkurrens ger exempelvis starkare incitament till kostnadskontroll, vilket kan medföra att de *faktiska* kostnaderna blir lägre med två företag på marknaden, trots att det i princip finns outnyttjade skalfördelar. Konkurrensen kan också bidra till en snabbare teknisk och organisatorisk utveckling.

På de avreglerade marknader som beskrivits i kapitel 3 finns de starkaste skalfördelarna i infrastrukturen. Det finns inte ekonomiska förutsättningar att exempelvis dubblera järnvägsnätet eller det lokala telenätet, även om detta skulle medföra ett ökat konkurrenstryck. Traditionellt har detta hanterats genom att produktionen bedrivits i statlig regi, eller genom prisregleringar. Emellertid är det ofta bara ett eller ett par led av produktionsprocessen, flaskhalsen eller flaskhalsarna, där naturligt monopol råder. En alternativ ansats är därför att enbart reglera själva flaskhalsen. Dessutom behöver det naturliga monopolets *geografiska* utsträckning inte varit särskilt stor, varför en geografisk uppdelning i relativt små enheter ibland kan ske, utan att kostnaderna ökar. Ett exempel på detta är de lokala elnäten, som av tradition varit uppdelade på ett stort antal lokala eller regionala nätbolag.

I allmänhet är ett naturligt monopol i ett flaskhalsled en källa till marknadsmakt, som potentiellt kan leda till den typ av problem som beskrevs i föregående avsnitt. Det företag som kontrollerar flaskhalsen har ett försteg framför konkurrerande företag. Enligt

⁵ En alternativ definition på ett naturligt monopol är följande: om ett företag kan uppnå en vinst på en marknad, medan två företag inte samtidigt kan uppnå vinst på denna marknad, då är marknaden ett naturligt monopol. Dessa två definitioner är inte helt ekvivalenta. Inom modern nationalekonomisk teori definieras naturliga monopol som marknader där kostnaderna är subadditiva vid de relevanta produktionsnivåerna. Detta betyder att kostnaderna är lägre om ett företag står för produktionen, än om två eller flera företag producerar. Den senare definitionen motsvarar den som används i texten ovan. Se vidare Tirole (1988) s. 19–21.

teorin om utmaningsbara marknader, *contestable markets*, som lanserades av Baumol m.fl. (1982), kan det dock i speciella situationer vara omöjligt också för en monopolist att utnyttja marknadsmakt.⁶ Enligt teorin tvingas monopolisten i dessa situationer avstå från hela monopolvinsten. De viktigaste förutsättningarna för detta är att produkten är homogen (alla producenters produkter är helt likvärdiga), att det inte finns några icke återvinningsbara kostnader (*sunk costs*) förknippade med in- eller utträde på marknaden och att monopolisten inte hinner ändra sitt pris förrän utmanaren har erövrat hela, eller större delen av, marknaden. På de avreglerade marknader som analyseras i denna rapport gäller detta möjligen när företagen konkurrerar genom upphandling, samtidigt som infrastrukturen förblir offentligt ägd. Ett exempel är de modeller som använts på tågmarknaderna i Storbritannien, Brasilien och Mexico, där det företag som lämnat det högsta anbudet får koncession att disponera infrastrukturen i ett visst område under ett antal år, men där infrastrukturen förblir statligt ägd. I viss utsträckning gäller detta också kommunal och statlig upphandling av olönsam tågtrafik i Sverige, men här äger SJ fortfarande lok och vagnar.

4.3 Nätverksbranscher

Det finns två delvis olika perspektiv på nätverkseffekter och nätverksbranscher. De två perspektiv på nätverkseffekter bottnar i att det finns två typer av källor till skalfördelar. Enligt det första perspektivet uppstår skalfördelarna på utbudssidan, när fysisk infrastruktur skall anläggas (j.fr. diskussionen ovan om naturliga monopol). Enligt det andra perspektivet uppstår skalfördelarna på efterfrågesidan, eftersom konsumenterna hellre vill ansluta sig till stora nätverk. Forskare med det första perspektivet betonar betydelsen av en nätverksinfrastruktur, genom vilken producenterna kan tillhandahålla de tjänster som kunderna efterfrågar. Vidare betonas att nätverksbranscher typiskt sett har en vertikal struktur, vilket gör att företagen kan vara verksamma enbart i ett av leden, eller i flera eller alla led. Forskare med det andra perspektivet analyserar nätverk ur en mer abstrakt synvinkel, med tonvikt på konsumenternas och producenternas val att ansluta sig till ett visst nätverk. Ett centralt begrepp inom denna litteratur är *nätverksfördelar* (*network economies*, se nedan).

⁶ För en översikt av litteraturen, se Bergman, 2001 b.

Skalfördelar på utbudssidan

Elbranschen kan illustrera det första perspektivet. Ett fysiskt nätverk distribuerar elenergin till kunderna och verksamheten sker i flera led; elproduktion, eltransmission (överföring av el i högspänningsnätet), eldistribution (överföring av el i lågspänningsnätet) och elåterförsäljning. Två av dessa led – transmission och distribution – är naturliga monopol (eller flaskhalsar), medan det i övriga led finns utrymmet för ett stort antal aktörer.

I teoretiska analyser brukar flaskhalsledet betraktas som det första eller det översta ledet, medan det led där det finns förutsättningar för konkurrens betraktas som det andra eller det nedre ledet. Ett exempel är tillhandahållande av infrastruktur för teletjänster (det övre ledet) och produktion och försäljning av teletjänster (det nedre ledet). Detta är givetvis en mycket stiliserad bild av en komplex verklighet. Produktionsprocessen kan delas upp i ett nästan oändligt antal led, varav vissa har förutsättningar för konkurrens och andra inte. Det är heller inte givet att flaskhalsledet är det första ledet. Återigen är elmarknaden ett exempel. I de principiella diskussionerna i denna rapport förutsätts ofta flaskhalsledet vara det första ledet. Detta är enbart för att underlätta framställningen, det påverkar inte analysen.

Produktionsled som förhåller sig vertikalt till varandra är, med ett annat ekonomiskt begrepp, *komplementära*. Det betyder att insatser från båda (alla) led behövs för produktion av den färdiga varan eller tjänsten. Produktionsresurser som förhåller sig horisontellt till varandra är i stället *substitut*. Då behöver inte båda resurserna (anläggningarna etc.) användas samtidigt för att producera den färdiga varan/tjänsten, utan den ena resursen kan ersätta den andra.

Skalfördelar på efterfrågesidan

Det andra perspektivet på nätverkseffekter illustreras ofta med telebranschen. Nyttan av att inneha en telefon ökar med det totala antalet telefonabonnenter. Detta är en direkt nätverkseffekt (eller nätverksfördel). En sådan existerar då en konsuments värdering av en produkt stiger med antalet andra konsumenter av samma produkt. Ett annat exempel på en marknad med direkta nätverkseffekter är giromarknaden. Ett exempel på en *indirekt* nätverkseffekt kan hämtas från flygmarknaden, där antalet avgångar och

antalet trafikerade linjer ökar när antalet flygresenärer ökar. Detta ökar valmöjligheterna och därmed nyttan för en enskild konsument, även om denna inte värderar att antalet *resenärer* ökar. Andra exempel på marknader med indirekta nätverkseffekter är datormarknaden och marknaden för kontantuttag ("Bankomater"). En indirekt nätverksfördel uppstår då ett stort antal konsumenter leder till ett brett produktutbud eller många servicepunkter, men där övriga konsumenters efterfrågan i sig inte innebär någon fördel, eller kanske till och med medför trängselkostnader (dvs. längre Bankomatköer osv.).

Också utifrån detta andra perspektiv är en central premis att det är dyrbart att duplicera nätverket, bl.a. eftersom ett fysiskt nätverk kräver stora investeringar. Alternativt kan det vara så att varje kund drabbas av en fast kostnad när denna ansluter sig till ett nytt nätverk. Detta gäller exempelvis för datorer och mjukvara, som kan ses som ett nätverk med både direkta och indirekta nätverkseffekter. Nyttan av att använda persondatorer av PC-standard ökar med antalet andra PC-användare, eftersom detta medför ett större utbud av mjukvara (program). Nyttan av att använda exempelvis mjukvaran *Word* ökar med antalet andra användare, med vilka textfiler kan utbytas. Anslutningskostnaden är i detta fall kostnaden att införskaffa hård- och mjukvara, samt tidskostnaden för att lära sig ett nytt system.

Nätverkseffekten är en (positiv) extern effekt, som uppstår på grund av att individen i sitt konsumtionsval inte beaktar att andra individers nytta påverkas. När en individ skaffar telefon ökar dessa andra individers nytta av att ha telefon. När en individ väljer att ansluta sitt bankkonto till ett system för kontantuttag ökar detta sannolikheten för att fler uttagsautomater installeras, vilket i sin tur ökar den förväntade nyttan för dem som redan är anslutna till systemet.

Om det finns nätverkseffekter i en bransch är detta en faktor som talar för storskalighet, dvs. för stora nätverk. Nätverksfördelar verkar från efterfrågesidan och medför, enkelt uttryckt, att kunderna hellre efterfrågar produkter från en stor tillverkare eller från en tillverkare vars produkter är kompatibla med en stor del av marknadens produkter, än produkter från en liten tillverkare av inkompatibla produkter.

Båda perspektiven värdefulla

Studier av konkurrens *mellan* konkurrerande nätverk brukar anlägga det andra perspektivet, dvs. betona skalfördelar från efterfrågesidan. Exempel på marknader med konkurrerande nätverk är olika girosystem, olika kredit- och betalkortssystem, (delar av) flygmarknaden, hård- och mjukvara, konkurrerande tekniska standarder (t.ex. olika system för videoband eller mobiltelefoni) osv. Studier av regleringar och avregleringar brukar anlägga det första perspektivet. Existensen av fysiska nätverk har utifrån detta perspektiv en avgörande betydelse, genom att de fysiska nätverken ofta skapar flaskhalsar för konkurrensen. Emellertid finns det ofta anledning att anlägga båda perspektiven när konkurrensförutsättningarna inom en bransch analyseras.

5 Sex modeller för att hantera flaskhalsproblemet

Ett grundläggande problem vid avregleringar av nätverksbranscher är att medan konkurrens i vissa led är fullt möjlig, så finns det ofta ett eller flera andra led där konkurrens inte är möjlig. Detta kan gälla led som är naturliga monopol (järnvägar etc.) eller led med starka nätverkseffekter (t.ex. vissa betalningssystem). I många fall kontrolleras flaskhalsarna av den tidigare monopolisten. Genom att begränsa eller förhindra konkurrenternas tillgång till flaskhalsledet kan detta företag förhindra konkurrens också i de led där konkurrens annars skulle vara möjlig.

5.1 Flaskhalsproblemet

I och med att ett företag kan tillskansa sig en monopolställning – i ett eller flera led – så uppstår marknadsmakt. Detta ger företaget möjlighet att sätta högre priser än vad som vore önskvärt. Dessutom ger minskad konkurrens svagare incitament till kostnads-kontroll, varför också kostnaderna tenderar att stiga.

Därtill kommer att en monopolställning i ett led av en nätverks-industri kan vara ett större problem än en monopolställning i många andra situationer. Den del av förädlingsvärdet som hänförs till flaskhalsledet är i många fall relativt liten. Exempelvis omsätter de centrala betalningssystemen bara ett par miljarder kronor per år i Sverige, medan bankverksamhet för privatpersoner och mindre företag omsätter cirka 45 miljarder kronor per år¹. Kostnaden för elnät står för cirka en tredjedel av privatpersoners elkostnader, Luftfartsverkets omsättning utgör drygt en tiondel av flygmarknadens totala omsättning i Sverige² osv. Under vissa förutsättningar räcker det att ett företag kontrollerar ett av leden, för att det skall kunna tillgodogöra sig hela monopolvinsten, dvs. den

¹ Konkurrensverket, 1999.

² Bergman, 1996.

monopolvinst som ett företag med kontroll över hela branschen skulle kunna erhålla. Den viktigaste förutsättningen är att det råder konkurrens i övriga led. Förhållandet brukar ibland betecknas lagen om en vinst, *the law of one profit*.³

Lagen om en vinst används ibland som argument för att ett etablerat företag som kontrollerar en flaskhals *inte* har incitament att utestänga effektiva konkurrenter från övriga led. Eftersom kontroll av ett kritiskt led räcker för att företaget skall kunna tillskansa sig hela monopolvinsten, finns det ingen anledning för företaget att motarbeta effektiva företag. Tvärtom kan företaget öka sin vinst genom att låta ett annat företag stå för de produktionsled där detta är effektivare. Om kostnaderna och därmed priserna kan sänkas i ett led, så ökar utrymmet att höja priserna i övriga led, vilket gynnar det företag som kontrollerar flaskhalsen. Trots detta förhållande anklagas dominerande företag ofta för att agera så att mer effektiva konkurrenter utestängs. En intressant fråga är därför när ett sådant agerande kan vara lönsamt. Det finns ett antal tänkbara förklaringar, av vilka de viktigaste återges i faktarutan nedan.

När inget av dessa förhållanden är vid handen finns inget skäl att utestänga konkurrenter från tillgång till den monopoliserade varan eller tjänsten. Däremot kommer dessa med stor sannolikhet att få betala ett högt pris för tillgång till flaskhalsledet. Även konsumenterna i slutledet kommer att drabbas av höga priser. Oaktat att flaskhalsmonopolisten kanske inte har incitament att utestänga *effektiva* konkurrenter, så är det därför angeläget att utforma ett regelverk som medför prispress och stimulerar till effektivitet i samtliga produktionsled.

³ Motsvarande förhållande gäller komplementära varor. Ett företag med monopol på en produkt, vars komplementvara säljs på en marknad med god konkurrens, kan extrahera monopolröntor för båda varorna.

Faktabox: Motiv för ett vertikalt integrerat företag att utestänga effektiva producenter från produktionsled där konkurrens är möjlig

- Ett företag som är prisreglerat i ett led (flaskhalsledet) kan öka sin vinst genom att överföra marknadsstyrka till ett senare, oreglerat led. Detta kan åstadkommas genom att konkurrerande företag vägras tillträde till flaskhalsen. När konkurrensen eliminerats i nästföljande led, där prissättningen är fri, kan priserna höjas och vinsten stiger.
- Om produktionsfaktorerna inte används i fixa proportioner kommer det företag som möter ett konstlat högt pris på en faktor att minska användningen av denna faktor och öka användningen av andra faktorer. Detta leder till en ineffektiv faktor användning. Ett vertikalt integrerat företag kan däremot välja en effektiv mix av produktionsfaktorer. Det är därför tänkbart att företaget inte är intresserat av att sälja flaskhalstjänsterna, ens till företag som har lägre kostnader i efterföljande produktionsled.⁴ Principen kan illustreras med följande exempel: Om ett företag som har monopol på marknaden för transport av gas via pipeline höjer sina priser, tenderar elproducerande företag att använda mindre gas och mer av andra energikällor. Detta skapar en ineffektivitet, om gas i utgångsläget är det bästa alternativet. För att undvika denna ineffektivitet kan det företag som äger rörledningen välja att bygga egna gasbaserade kraftverk.
- Om också en nedströms marknad kännetecknas av begränsad konkurrens uppstår ett fenomen som brukar betecknas *dubbel marginalisering*. Fenomenet uppstår när företagen successivt gör påslag för att ta ut monopolvinster, vilket leder till ett slutkundspris som är högre än det pris ett integrerat monopolföretag skulle välja. I denna situation kan effektiviteten ökas om flaskhalsmonopolisten integrerar framåt, men detta är knappast ett argument för att fullständigt eliminera konkurrensen i efterföljande led.⁵
- Det blir lättare för det dominerande företaget att utöva prisdiskriminering på den efterföljande marknaden om konkurrerande företag utestängs – åtminstone från den delmarknad där det högre priset skall gälla.⁶
- Inträde i branschen blir kostsammare och därmed svårare om ett nytt företag samtidigt måste etablera flera produktionsled – dvs. inträdesbarriären höjs. Resonemanget bygger på att ett väletablerat företag själv kan bygga upp nödvändig infrastruktur, medan detta för ett nyetablerat företag kan vara ett oöverstigligt hinder.

⁴ Se Scherer och Ross, 1990, s. 525.

⁵ Se Tirole, 1988, s. 174. I en vertikal relation av denna typ kan det också uppstå situationer då en aktör i det efterföljande ledet tillhandahåller alltför litet service till kunderna, eftersom värdet av en sådan åtgärd delvis tillfaller leverantören, delvis tillfaller konkurrerande aktörer i samma led och bara delvis tillfaller företaget själv.

⁶ Scherer och Ross, 1990, s. 525.

5.1.1 Möjliga lösningar

Såväl en reglerad som en oreglerad marknad kan misslyckas med att skapa effektivitet. Inom nätverksbranscher är det framför allt förekomsten av flaskhalsar som leder till sådana misslyckanden. I detta kapitel diskuterar de sex huvudsakliga modeller som brukar framhållas som möjliga lösningar på flaskhalsproblemet.

För det *första* kan myndigheterna reglera prissättningen på den färdiga produkten. Om priset regleras till en lämplig nivå, så förhindras monopolet från att exploatera kunderna.

För det *andra* kan myndigheterna reglera priset för tillgång till den kritiska infrastrukturen, dvs. flaskhalsledet. Detta ägs måhända av ett monopolföretag, som kan vara vertikalt integrerat eller inte, men regleringen förhindrar monopolet från att diskriminera mellan företag som vill agera i de produktionsled där konkurrens är möjligt.

För det *tredje* kan flaskhalsen – eller hela den vertikala produktionsapparaten – ägas av den offentliga sektorn, till exempel genom ett affärsverk. Detta innebär att det är möjligt med direkt styrning av prissättningen.

För det *fjärde* kan flaskhalsinfrastrukturen ägas gemensamt av de företag som agerar i de andra leden. Med en sådan lösning kan vertikala synergier åtminstone delvis tillvaratas, samtidigt som ägarna kan förväntas avtala om en icke-diskriminerande prissättning.

För det *femte* kan monopolverksamheten delas upp i ett antal monopol som verkar på olika marknader, t.ex. inom olika geografiska områden. Detta kallas horisontell separation.

För det *sjätte*, slutligen, kan flaskhalsledet separeras från de led där konkurrens är möjligt. Detta kallas vertikal separation och innebär att de företag som konkurrerar i efterföljande led ges likvärdiga förutsättningar.

De två sistnämnda metoderna bör emellertid snarare ses som komplement till de fyra första, än som självständiga modeller för att hantera flaskhalsproblematiken. Horisontell separation innebär i sig själv sällan någon lösning på tillgångsproblematiken. Enkelt uttryckt innebär ju metoden bara att ett nationellt monopol ersätts av ett antal regionala eller lokala monopol, men däremot kan horisontell separation göra det enklare för den reglerande myndigheten att fastställa maximala konsument- eller tillträdespriser. När monopolverksamheten är uppdelad på ett antal företag ökar den tillgängliga informationsmängden, vilket bl.a. möjliggör benchmarking mellan företagen.

Att enbart genomföra en vertikal separation är inte heller en tillräcklig åtgärd för att lösa flaskhalsproblemet, eftersom monopol-situationen kvarstår. En fördel med metoden är emellertid att äga-ren av flaskhalsinfrastrukturen inte förmodas ha något intresse av att diskriminera mellan olika företag som agerar i de andra leden. En annan fördel är att det blir enklare för regleringsmyndigheterna att uppskatta kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur, efter-som kostnaderna inte "blandas" med kostnader från andra produktion-led. Modell ett till tre utgör olika varianter för styrning av pri-set: prisreglering i konsumentledet, prisreglering i flaskhalsledet eller kontroll över prissättningen genom ägarstyrning. Modell fyra till sex innebär att en viss struktur för ägandet av branschens pro-duktionsresurser används för att motverka det grundläggande pro-blemet med marknadsmakt.

De sex modellerna för att hantera flaskhalsproblemet har alla sina för- och nackdelar. Ingen modell är i alla avseenden överlägsen de andra, men olika modeller kan ändå ha olika egenskaper som gör dem bättre eller sämre lämpade för en viss bransch. I följande av-snitt beskrivs och analyseras de olika modellerna, i huvudsak ut-ifrån den teoretiska ekonomiska litteraturens perspektiv, medan en koppling till empirin görs i kapitel 6.

5.2 Reglering av konsumentpriser

Det finns två huvudprinciper för att fastställa priset, som brukar användas när konsumentpriserna är reglerade. Den ena principen, kostnadsbaserad prisreglering, bygger på att producentens kostna-der ersätts. Den andra principen, pristaksreglering, innebär att en övre gräns för priset slås fast. Båda principerna medför dock att de totala intäkterna, eller intäkterna per enhet, fastställs mer eller mindre exakt. I båda fallen krävs också att de totala intäkterna ligger i nivå med eller strax över företagets kostnader. Inom ramen för dessa huvudprinciper kan det i vissa fall finnas anledning att också reglera hur företagets prissättning får utformas, dvs. om pri-set tillåts variera mellan kunder och produkter eller över tiden.

5.2.1 Kostnadsbaserad prisreglering

Det mest uppenbara sättet att utforma en prisreglering är att låta företagets kostnader styra nivån för det högsta tillåtna priset. Före-

taget tillåts i normalfallet göra en viss vinst, men tillåts inte sätta sina priser lika högt som en oreglerad monopolist kan göra. Problemet med denna modell är att den fulla kostnadstäckningen (*cost plus*) eliminerar de ekonomiska incitamenten att hålla ned kostnaderna. Högre kostnader kan samtidigt medföra ökad nytta för företagsledning och anställda. Exempelvis kan lönerna ökas, personalförmånerna kan bli mer generösa, de anställda kan resa och bo första klass på tjänsteresor osv. På motsvarande sätt kan den individuella arbetsinsatsen och arbetstempot hållas ned. Detta är samma fenomen som kan uppstå inom ett oreglerat monopolföretag, dvs. X-ineffektivitet. Vid full kostnadstäckning kan problemet vara ännu värre, eftersom även företagets ägare i detta fall saknar incitament att hålla ned kostnaderna. Om ett oreglerat (monopol-) företag sänker kostnaderna ökar vinsten, men om ett på detta sätt prisreglerat företag sänker kostnaderna sänks i stället priserna i motsvarande mån och hela vinsten tillfaller konsumenten.

Ett snarlikt fenomen brukar kallas *gold plating*. Det innebär att ett företag utan kostnadspress ibland tenderar att välja den "bästa" lösningen, trots att detta medför orimligt höga kostnader. Exempelvis kan man välja att ha högre tillgänglighet och högre service-nivå än vad som skulle vara motiverat på en konkurrensmarknad.⁷ Ett annat fenomen är att reglerade företag med verksamhet på flera marknader kan frestas att föra kostnader från oreglerade till reglerade områden.⁸

En variant av kostnadsbaserad prissättning är avkastningsreglering (*rate-of-return regulation*). Ofta är kapitalkostnaden den kostnadskomponent som är svårast att mäta. Tillgångar kan skrivas av på olika lång tid och olika värderingsprinciper kan användas, t.ex. anskaffningsvärde eller återanskaffningsvärde. Ett reglerat företag kan få ersättning för misslyckade investeringar, dvs. investeringar som hade varit förlustbringande om företaget agerat på en konkurrensmarknad, eller så kan det finnas kriterier som gör att vissa investeringar inte kompenseras. Averch och Johnson (1962) har påpekat att ett företag som är avkastningsreglerat har incitament att binda för mycket kapital i rörelsen, eftersom detta ger en större total avkastning – förutsatt att den tillåtna avkastningsnivån är högre än kostnaden för kapitalanskaffning. För att motverka denna

⁷ Detta innebär en form av *allokativ ineffektivitet*, dvs. att det reglerade företaget väljer "fel" punkt på produktionsmöjlighetskurvan, medan X-ineffektivitet är *teknisk ineffektivitet*.

⁸ S.k. korssubventionering; se avsnitt 5.3.3.

tendens till överkapitalisering omfattar ofta regelverket bestämmelser som begränsar de tillåtna investeringarna.⁹

Kostnadsbaserad prissättning har varit den traditionella modellen i reglerade branscher med privat ägande. Detta gällde exempelvis många numera avreglerade branscher i USA¹⁰, liksom flyg- och taximarknaderna i Sverige. Framför allt i USA tvingade regleringarna fram en omfattande byråkrati för att fastställa den rimliga kostnadsnivån. I vissa branscher, t.ex. i elbranschen, fanns också ett regelverk för att fastställa vilka investeringar som fick räknas in i kostnadsbasen. I andra branscher, t.ex. i flygbranschen, tilläts bolagen konkurrera genom att expandera sin kapacitet, med påföljd att kabinfaktorn (genomsnittlig beläggning) blev låg.

5.2.2 Pristaksreglering

Avkastningsreglering och annan kostnadsbaserad prisreglering ger svaga incitament till kostnads kontroll. En alternativ regleringsmodell är pristaksreglering (*price cap*). Liksom vid kostnadsbaserad prisreglering fastslår den reglerande myndigheten (eller regering eller riksdag) ett högsta pris, för en enskild vara eller för en korg av varor. Det reglerade företaget är fritt att sätta lägre priser, men förväntas i flertalet fall sätta priset lika med pristaket. Den grundläggande skillnaden, jämfört med kostnadsbaserad prisreglering, är att om företaget lyckas reducera sina kostnader, så påverkar detta inte pristaket. Kostnadssänkningen får fullt genomslag på vinstnivån, vilket ger kraftfulla incitament till kostnadsreduktion.

Samtidigt innebär en pristaksreglering ökade risker för företagen, eftersom även kostnadsökningar får fullt genomslag på vinstnivån, men åt andra hållet. Den ökade risken måste kompenseras genom en extra vinstmarginal. I ett statiskt perspektiv innebär denna riskkompensation en fördyring. När osäkerheten om kostnadsnivån är påtaglig, t.ex. när ett nytt stridsflygplan skall utvecklas, skulle det krävas en mycket hög kompensation för att ett företag skulle ta på sig hela kostnadsrisken. En optimal reglering tar hänsyn till både den fördyrande riskkompensation som en pristaksreglering kräver och de bristfälliga incitamenten till kostnads kontroll som en kostnadsbaserad reglering medför. Beroende på

⁹ Enligt amerikansk regleringspraxis har ett avkastningsreglerat företag bara rätt till avkastning på sådant kapital som är "used and useful". Se Armstrong m.fl., 1994, s. 87.

¹⁰ Laffont och Tirole, 1993, s. 13.

hur starka dessa två effekter är, bör kostnadsökningar få ett större eller mindre genomslag på företagets vinst.¹¹

I ett dynamiskt perspektiv finns andra problem. I vissa branscher kan kostnadssänkningar förutses. Delvis kan detta hanteras med regleringar av typen KPI-X, dvs. en pristaksreglering som tillåter att priserna ökar i takt med konsumentpriserna (eller ett annat prisindex), med ett årligt avdrag, X , som svarar mot de förväntade reala kostnadssänkningarna. Emellertid kan kostnadsutvecklingen aldrig förutsägas exakt. Därför kommer ett fullständigt fast pris (eller en prisbana med en given relation till konsumentprisutvecklingen) så småningom att medföra antingen att kostnaderna överstiger priset, eller att priset överstiger kostnaden mer än önskvärt. Därför uppstår ett behov att justera pristaket, vilket måste göras med utgångspunkt från den faktiska kostnadsnivån, vilket i sin tur innebär att pristaksregleringen antar drag av kostnadsbaserad reglering. Därmed återinförs de problem som denna typ av reglering är förknippad med, dvs. bristande incitament till kostnadskontroll.

Ett annat långsiktigt problem är att pristaksreglering kan leda till att investeringarna blir för *låga*, dvs. motsatsen till det problem som avkastningsreglering kan ge upphov till. Orsaken är att företaget kan göra kortsiktiga vinster, genom att investera alltför litet. Företaget får ju behålla reduktionen av investeringsbeloppet som ökad vinst.

Pristaksreglering infördes på bred front i samband med avregleringarna i Storbritannien, t.ex. på teleområdet. I Sverige används metoden för brevporto och för Luftfartsverkets avgifter.

5.2.3 En jämförelse av kostnadsbaserad reglering och pristaksreglering

På kort sikt har kostnadsbaserad prisreglering och pristaksreglering radikalt olika incitamenteffekter. På kort sikt innebär kostnadsbaserad reglering svagare kostnadskontroll och ger ibland incitament till överinvesteringar, men innebär i gengäld lägre risk för företagen. Pristaksreglering, å andra sidan, gynnar kostnadskontroll,

¹¹ För en grundlig analys, se Laffont och Tirole, 1993. En närliggande parallell är utformningen av anbuden i upphandlingssituationer. Anbud kan avges som ett fast belopp eller som ett pris per timme, "löpande räkning". Arnek (2002) visar att vid upphandling av vägunderhåll blir anbuden kalkylmässigt lägre om de avser pris per timme, men den faktiska kostnaden (utfallet) blir lägre om anbuden avser ett fast belopp. Förklaringen är att antalet timmar blir större när uppdraget sker på löpande räkning, vilket kan ses som ett exempel på bristande kostnadskontroll eller som *gold plating*.

men medför högre risk för företagen och ger ibland incitament till underinvesteringar. På längre sikt tenderar incitamentsproblemen emellertid att bli likartade, eftersom pristaket, som redan noterats, så småningom måste anpassas till de faktiska kostnaderna.¹² Detta innebär inte att metoderna ger exakt samma resultat. En kostnadsbaserad reglering innebär att priset justeras varje år, medan en pristaksreglering innebär att motsvarande justering sker mer sällan, exempelvis vart femte år. Därmed ger pristaktreglering fortfarande starkare incitament till kostnads kontroll, men skillnaden jämfört med en kostnadsbaserade regleringen är inte lika drastisk som den framstår i en kortsiktig analys.

Ur praktisk synvinkel ställer de två metoderna olika krav på de reglerande myndigheterna. Kostnadsbaserad prissättning medför att myndigheten måste lägga ned mycket resurser på att kontrollera företagens faktiska kostnader och på att bedöma om de är rimliga. En pristaksreglering innebär troligen en mindre resursåtgång, men även i det fallet krävs en rätt betydande kontrollapparat.

Det bör också nämnas att mellanformer av kostnadsbaserad reglering och pristaksreglering är möjliga. Vid kostnadsbaserad reglering är det den offentliga sektorn och/eller slutkunderna som får bära eventuella oväntade kostnadsökningar. Vid pristaksreglering är det i stället producenten som drabbas av kostnadsökningar. En mellanform är följaktligen att köparna och producenterna *delar* på oväntade kostnadsökningar. Detta brukar benämnas kostnadsdelning eller vinstdelning och används oftare i samband med upphandlingar än i samband med regleringar.

Oavsett vilken av de två modellerna som väljs finns det påtagliga nackdelar med att reglera konsumentpriserna. Dessa måste vägas mot fördelen att den marknads makt ett monopol besitter kan begränsas. En annan fördel är att prisreglering i konsumentledet gör det möjligt att tillvarata vertikala samordningsfördelar och horisontella skalfördelar, eftersom modellen är förenlig med att ett monopol skapas eller bevaras.

5.2.4 Marginalkostnads-, genomsnittskostnadsprissättning och prisreglering när det finns många produkter

Utformningen av en konsumentprisreglering ställer regleraren inför ett antal valmöjligheter. Det viktigaste avgörandet är om pris-

¹² Se t.ex Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz (1996) för en relativt utförlig diskussion av denna frågeställning.

regleringen skall vara kostnadsbaserad eller avse ett pristak. Vidare måste ett val göras mellan marginalkostnadsprissättning och genomsnittskostnadsprissättning, liksom mellan en reglering av ett korgpris eller av enskilda produktpriser. Ytterligare en fråga är vilken frihet det reglerade företaget skall ges att differentiera priserna (dvs. att utöva prisdiskriminering) – eller om det tvärt om är regleraren som skall genomdriva en differentiering av priserna (t.ex. Ramseyprissättning, se nedan).

Genomsnitts- eller marginalkostnadsprissättning

Enligt elementär nationalekonomisk teori bör priset sättas lika med marginalkostnaden. Som redan diskuterats i kapitel 4 uppstår välfärdsförluster när priset på grund av marknadspekt avviker från marginalkostnaden. När priset är lika med marginalkostnaden används resurserna på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. I synnerhet när det gäller tågtrafik har detta argument använts för att motivera marginalkostnadsprissättning av infrastruktur. Eftersom en sådan prissättning inte ger kostnadstäckning när det finns skalfördelar måste underskottet finansieras med skattemedel.

I nätverksindustrier råder normalt tilltagande skalavkastning i infrastrukturen. En utbredd användning av marginalkostnadsprissättning skulle därför orsaka ett betydande finansieringsbehov. Det finns emellertid ett antal argument för att *inte* använda marginalkostnadsprissättning som generell princip när priset i avreglerade branscher skall fastställas.¹³

För det *första* uppstår snedvridande effekter när de underskott marginalkostnadsprissättningen ger upphov till skall finansieras. Om verksamheten inte finansieras av konsumenterna måste den finansieras av skattemedel och de flesta skatter är utformade så att en kilt uppstår mellan köparens (eller arbetsgivarens) och säljarens (eller löntagarens) pris. Detta skapar snedvridningar, dvs. det uppstår en samhällsekonomisk kostnad vid indrivning av skatter. Därför måste man kalkylera med en *skuggkostnad* för offentliga utgifter som är större än den nominella utgiften. Detta leder i sin tur att priset för infrastruktur tjänster bör överstiga marginalkostnaden med en viss faktor, som kompenserar för denna skuggkostnad.

För det *andra* medför marginalkostnadsprissättning en risk för att verksamheter som egentligen borde läggas ned hålls vid liv genom subventioner. För att en verksamhet skall vara samhälls-

¹³ Se Laffont och Tirole, 1993, s. 23 ff., för en utförlig diskussion.

ekonomiskt lönsam krävs att det totala konsumentöverskottet är större än de totala kostnaderna (inklusive skuggkostnaden för offentliga medel). Om genomsnittskostnadsprissättning tillämpas är detta kriterium uppfyllt om verksamheten är företagsekonomiskt lönsam, medan det vid marginalkostnadsprissättning kan gälla att summan av rörliga och fasta kostnader överstiger konsumentöverskottet. I det senare fallet kan ändå gälla att konsumentöverskottet för många enskilda konsumenter är stort, vilket kan skapa ett politiskt tryck att fortsätta att subventionera verksamheten.

För det *tredje* brukar det anses att offentlig finansiering av underskott försämrar incitamenten för kostnadskontroll. Det är lättare att kostnaderna tillåts skena i en verksamhet som inte möter en hård budgetrestriktion. Av dessa skäl brukar utgångspunkten för en prisreglering i de flesta fall vara genomsnittskostnadsprissättning.

Ett eller flera reglerade priser?

Den reglerande myndigheten måste ofta också ta ställning till hur kostnaderna skall fördelas mellan olika produkter och kunder. I diskussionen om prisreglering har det underförstådda antagandet i detta avsnitt hittills varit att det bara finns *ett* pris att reglera. I själva verket tillhandahåller ofta det reglerade företaget många olika produkter, till kunder av olika typer, som köper små eller stora kvantiteter, vid olika tillfällen och på olika ställen. Därför måste ofta *flera* priser regleras. Exempelvis omfattar marknaden för teletjänster bland annat lokalsamtal, rikssamtal, internationella samtal och "fasta linor" för uppkoppling mot Internet. Teletjänster köps av såväl privatpersoner som multinationella företag. Även inom kategorin privatpersoner varierar den efterfrågade samtalsvolymen avsevärt, vilket aktualiserar användningen av en tvådelad tariff.¹⁴ I många fall är det billigare att ringa på kvällar, nätter och helger än under kontorstid. Som ett sista exempel kan det noteras att det finns mycket påtagliga skillnader i kostnaden att ansluta en ny kund, beroende på var i landet kunden vill ha tillgång till teletjänster. Ätminstone i frånvaro av krav på likabehandling av konsumenterna skulle detta kunna resultera i stora geografiska variationer i anslutnings- eller abonnemangavgifter.

¹⁴ Dvs. en fast avgift, abonnemangavgift i teleexemplet och en avgift per enhet (t.ex. per minut). Tre- eller flerdelade tariffer är också tänkbara.

Efterfrågeanpassad prissättning

En variant av marginalkostnadsprissättning är *peak-load pricing*. Tanken är att priset varierar med efterfrågan, så att det är högt när efterfrågan är stor (*peak load*) och lågt när efterfrågan är liten. På spotmarknader uppstår en sådan effekt automatiskt; spotpriset på el (i Sverige) är högre på vintern än på sommaren, eftersom efterfrågan då är större. På flygmarknaden tillämpas *peak-load pricing* i kombination med prisdiskriminering mellan olika kundtyper. Under rusningstimmarna är det svårt eller omöjligt att få tag på en lågprispiljett, medan detta vid andra tidpunkter är möjligt för passagerare som uppfyller vissa villkor (t.ex. "är student" eller "stannar borta natten mot söndag").¹⁵

Ett något annorlunda optimeringsproblem uppstår när priserna skall fastställas för ett monopol som producerar mer än en vara, fortfarande under restriktionen att full kostnadstäckning (eller balanserad budget) uppnås. Om priserna väljs så att total välfärd maximeras erhålls *Ramseypriser*.¹⁶ Ramseyprissättning leder till att kvoten mellan pris och marginalkostnad för de olika produkterna är omvänt proportionell mot efterfrågans priselasticitet. Innebörden är att priset sätts relativt högt på de produkter som säljs på prisokänsliga marknader och till prisokänsliga kunder, medan priset sätts relativt lågt på produkter som säljs på marknader eller till kunder med hög priskänslighet.

Ur teoretisk synvinkel har Ramseyprissättning tilltalande egenskaper, eftersom den inom ramen för en balanserad budget leder till det samhällsekonomiskt bästa utfallet. Ur praktisk synvinkel finns dock vissa problem. Metoden ställer stora krav på informationstillgång. Förutom kostnadsstrukturen måste den reglerande myndigheten ha tillgång till information om kundernas efterfrågeelasticitet. Dessutom kompliceras en praktisk tillämpning av modellen ytterligare, om det finns risk för att konkurrerande företag etableras på de marknader där priset sätts på en relativt hög nivå och om prissättningen också bör göras så att företaget ges incitament till kostnadskontroll. Av dessa skäl har modellen sällan eller aldrig tillämpats i praktiken.

¹⁵ Se t.ex. Laffont och Tirole, 1993, s. 22 för en analys.

¹⁶ Se t.ex. Laffont och Tirole, 1993, s. 30, för en matematisk analys och för referenser.

Priskorgar och selektiva prissänkningar

En allmän insikt från teorin kring Ramseypriser är dock att det kan finnas skäl att ge det reglerade företaget viss frihet att själv utforma prissättningen, t.ex. genom att differentiera priserna mellan kunder eller marknader. Det är också önskvärt att företaget kan ändra relationerna mellan de olika priserna. Detta leder fram till reglering av en *priskorg*, snarare än av varje enskilt pris. Priskorgen är ett prisindex, som beräknas genom att priset för företagets (prisreglerade) produkter vägs samman med lämpliga vikter. En sådan priskorg tillämpas ofta i samband med pristaksreglering och ger företaget en större flexibilitet i prissättningen.

En risk med att tillämpa pristaksreglering på en priskorg är dock att det ger det dominerande företaget alltför stora möjligheter och incitament att eliminera konkurrenter. Antag att priskorgen omfattar två segment, ett där konkurrens är möjligt och ett där konkurrens inte är möjligt. Om en konkurrent etablerar sig i det första segmentet kan det dominerande företaget, inom ramen för ett oförändrat korgpris, sänka priset på det första segmentet och höja priset på det andra segmentet. Detta innebär att en selektiv prissänkning som syftar till att eliminera en konkurrent inte bara är möjlig – den blir också gratis för dominanten. Enligt Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz (1996, s. 73–74) är det precis på detta sätt som den svenska pristaksregleringen på telemarknaden tidigare fungerade. Telia har kunnat sänka priset på de segment (långdistanstelefon) där konkurrens etablerats, samtidigt som bolaget har kunnat kompensera detta genom prishöjningar på andra segment (lokaltelefoni och abonnemangsavgifter). Utvecklingen under de senaste åren, då samtrafikavgifterna sänkts väsentligt, har dock minskat eller eliminerat utrymmet för denna typ av åtgärder.

5.3 Tillträdesprissättning

En avreglering innebär sällan att alla former av prisreglering avskaffas. I många fall avskaffas prisregleringen i *konsumentledet*, formellt eller i praktiken. I många fall *införs* i stället en prisreglering i ett tidigare led, ett reglerat *tillträdespris*. Sådana regler garanterar konkurrerande företag tillträde till det dominerande företags infrastruktur, flaskhalsen, till ett "rimligt" pris. Exempel på till-

trädesreglering och tillträdesprissättning är rätten till samtrafik och regler för samtrafikavgifternas nivå på teleområdet och reglerna om att nätbolagens avgifter skall vara kostnadsbaserade och oberoende av vem kunden köper elkraft ifrån.

Också slotsregleringen (avseende flygets start- och landningstider) kan ses som en tillträdesreglering, men den skiljer sig från de flesta andra tillträdesregleringar genom att den syftar till att ge utmanare en större *volym* av flaskhalstjänsten, snarare än tillträde till flaskhalsen till ett visst maximalt *pris*.¹⁷

Jämfört med en reglering av konsumentpriserna har en tillträdesreglering fördelen att bara behöva omfatta det kritiska flaskhalsledet, vilket gör det väsentligt lättare att fastställa en rimlig prisnivå. Samtidigt har ett vertikalt integrerat flaskhalsmonopol goda förutsättningar att förhindra att konkurrens uppstår, genom att försämra kvaliteten på de tillträdestjänster som erbjuds och genom korssubventionering. För att kunna bedöma när tillträdesreglering kan vara lämplig att tillämpa behöver man därför tränga in djupare i de mekanismer som ger upphov till regleringens för- och nackdelar.

5.3.1 Tillträdesregleringens fördelar

Prisreglering i ett intermediärt led har i många fall tydliga fördelar framför prisreglering i konsumentledet. Den är mindre komplex, eftersom den bara omfattar själva flaskhalsen, medan en reglering av konsumentpriset innebär en prisreglering av hela produktionskedjan. Därtill kommer att köparna av tillträde är företag verk samma i branschen, vilka kan förväntas vara mer kunniga och mer professionella köpare än de konsumenter som efterfrågar den färdiga produkten. Den reglerande myndigheten kan därför ofta förlita sig på att de företag som vill ha tillträde uppmärksammar försök att förhindra, försvåra eller fördyra tillträde, samt bistår myndigheten med expertis i tvistefrågor.¹⁸

¹⁷ Luftfartsverkets flygplatsavgifter omfattas dock även av en traditionell reglering av tillträdespriserna.

¹⁸ I vissa situationer kan det tänkas att flaskhalstjänsterna betalas av slutkunderna, men också i sådana fall har konkurrerande producenter anledning att hjälpa till att hålla ned priset för dessa tjänster.

5.3.2 Tillträdesregleringens svagheter

I vissa avseenden är dock tillträdesreglering mer komplex än reglering av konsumentpriserna. Det företag som kontrollerar flaskhalsen kan försöka försämra tillträdesvillkoren, inte bara genom att priset höjs, utan också genom att i olika avseenden försämra kvaliteten på tillträdestjänsten. Monopolföretaget kan förhålla tidpunkten då företag som konkurrerar i senare led ansluts till flaskhalsen, det kan tillhandahålla infrastrukturtjänster av sämre kvalitet än de som erbjuds de egna konkurrerande enheterna och det kan avstå från att erbjuda tilläggstjänster eller genomföra tilläggsinvesteringar som är nödvändiga för att ett företag som konkurrerar nedströms skall kunna utveckla sina produkter osv. När priset i konsumentledet är reglerat har ett monopolföretag ofta relativt goda incitament att tillhandahålla produkter med bra kvalitet (även om det kan finnas problem med såväl låg kvalitet som "överkvalitet"). Därmed blir regleringsproblemet i huvudsak endimensionellt, dvs. avseende priset. När prisregleringen sker i ett tidigare led blir däremot regleringsproblemet flerdimensionellt, dvs. regleringen måste avse såväl priset som olika kvalitetsdimensioner.

Kvalitet är också ofta svårare att *observera* och – i synnerhet – *verifiera* än pris. En konsument kan ofta, men inte alltid, observera en produkts kvalitet. Även i de fall bristande kvalitet visar sig först efter lång tids användning (rostskydd på bilar) har producenten sitt rykte att tänka på, vilket kan ge relativt goda incitament att tillhandahålla hög kvalitet, även om den inte är direkt observerbar. Ibland kan kvalitet också verifieras, dvs. en kund eller en reglerande myndighet kan *bevisa* att kvaliteten understigit den utlovade nivån. Ett exempel är leveranssäkerhet av och (frånvaro av) spänningsvariationer för elkraft. I många fall kan dock kvalitet kanske observeras, men inte verifieras. Ett exempel på detta är kvaliteten på teveprogram.¹⁹

De många möjligheterna att försämra kvaliteten och svårigheterna att verifiera bristande kvalitet ställer en övervakande myndighet inför stora praktiska problem. Exempelvis kan ett företag som kontrollerar elnätet avstå från att investera i överföringskapacitet som tillför ytterligare konkurrens eller som sänker överföringsförlusterna för befintliga konkurrenter. Ett företag som kontrollerar vitala delar av telenätet kan avstå från investeringar

¹⁹ Se kapitel 4, Laffont och Tirole, 1993, om reglering av kvalitet.

som ökar pålitligheten eller tillgängligheten för konkurrenternas kunder. Exempelvis kan det låta bli att göra den uppgradering som behövs för att konkurrenternas kunder skall slippa slå ett prefix före telefonnumret. Monopolföretag på både el- och telemarknaderna kan prioritera reparationer som återställer nåttillgång för de egna kunderna när skador uppstår, osv.

Kort sagt finns det ett närmast oändligt antal sätt att göra livet surt för konkurrerande företag och deras kunder. Detta gör det svårt att formulera heltäckande regler om lika tillträde för och lika-behandling av konkurrerande företag. Det gör också övervakning av monopolistens beteende komplicerat och innebär att en eventuell rättslig prövning av regelöverträdelser blir utdragen och dyrbar. Mångfalden av möjliga åtgärder – och svårigheterna att formulera heltäckande regler – ger de generella konkurrensreglerna en betydelsefull roll på detta område. Nackdelen med att förlita sig till konkurrensreglerna i dessa sammanhang är att den rättsliga prövningen blir ännu mer utdragen och ännu dyrare (se avsnitt 6.4).

5.3.3 Korssubventionering

Ett annat sätt för ett integrerat flaskhalsmonopol att gynna den egna verksamheten och missgynna konkurrenterna kallas korssubventionering. För infrastrukturella flaskhalsar gäller typiskt sett att en stor del av kostnaderna är fasta, samt att mycket av kostnaderna kan vara gemensamma för olika typer av produkter eller tjänster. Allokeringen av sådana kostnader blir därför i viss mån godtycklig. Begreppet korssubventionering kan enklast förklaras med hjälp av två andra begrepp: *stand-alone cost* och *incremental cost*. *Stand-alone cost* för en viss produkt är den kostnad som skulle uppstå om ett företag enbart producerade denna produkt, dvs. om alla gemensamma kostnader allokeras till denna produkt. *Incremental cost* för en produkt är den kostnad som tillkommer om företaget börjar producera denna produkt, med utgångspunkt i en tänkt situation där företaget producerar alla varor det faktiskt producerar, utom denna. *Incremental cost* är således kostnaden för en viss produkt om *inga* gemensamma kostnader allokeras till denna produkt. *Korssubventionering* föreligger när priset för en produkt antingen ligger över *stand-alone cost* eller under *incremental cost*. Notera för övrigt att om en produkt (eller produktgrupp) säljs under *incremental*

cost, så *måste* det vara fallet att någon produkt (eller produktgrupp) säljs över *stand-alone cost*.²⁰

Ett reglerat företag kan öka sin vinst genom korssubventionering. Konkret kan detta göras genom att kostnader omfördelas till sådana produktgrupper där en hög andel av kostnaderna kan föras vidare, t.ex. genom att prisregleringen på detta område är kostnadsbaserad. Därmed ökar företagets totala intäkter, om prissättningen på andra områden helt eller delvis är oberoende av företagets egen kostnadsstruktur. Detta gäller i första hand konkurrensutsatta områden och i andra hand områden där pristaksreglering råder. Efter som pristaksregleringen över tiden tenderar att anpassas i förhållande till kostnadsutvecklingen, finns dock incitament att föra kostnader *från* konkurrensutsatta områden också till områden med pristaksreglering.²¹ Nätmyndigheten (1997) uppger exempelvis att korssubvention förekommer mellan den konkurrensutsatta marknaden för elåterförsäljning och den reglerade marknaden för eldistribution; kostnader allokeras från elåterförsäljningsrörelsen till elnätsrörelsen, inom koncerner som bedriver båda typerna av verksamhet.

5.3.4 Olika prissättningsmodeller

När det gäller *hur* det reglerade priset skall sättas är analysen från avsnitt 5.2 i huvudsak tillämplig. Ett pristak ger goda incitament till kostnadskontroll, men medför en större risk för det företag som äger flaskhalsen. En kostnadsbaserad prisreglering minskar risken, men tenderar att leda till sämre kostnadskontroll. Även när det gäller avvägningen mellan marginalkostnadsprissättning och genomsnittskostnadsprissättning och mellan enhetliga priser eller *Peak-load pricing* eller Ramseyprissättning kan samma analys göras som i avsnitt 5.2. Det finns dock en speciell prissättningsmodell som bara kan användas vid tillträdesprissättning, då innehavaren av flaskhalsen också konkurrerar i nästföljande led, nämligen *Baumols regel* (eller *efficient-component pricing*).

Enligt Baumols regel skall priset för tillträde till en flaskhals sättas så att det dels täcker de rörliga kostnaderna, dels också kompenserar monopolisten för det nettointäktsbortfall som blir följden av minskad produktion i nästa led. Den marginella nettointäkten är skillnaden mellan försäljningspriset i efterföljande led och mono-

²⁰ Se Laffont och Tirole, 1993, s. 31–32 och 202–203.

²¹ Laffont och Tirole, 2000, s. 144–147.

polistens marginalkostnad. Det pris som följer av Baumols regel kan enklast illustreras med ett exempel. Antag att monopolistens kostnad i flaskhalsledet är 2 och att monopolistens kostnad i det efterföljande ledet, där konkurrens är möjlig, är 3. Antag att marknadspriset (försäljningspriset i det efterföljande ledet) är 6. Enligt Baumols regel skall tillträdespriset då vara $2 + (6 - 2 - 3) = 3$. Monopolisten tjänar vid denna prisnivå lika mycket på att sälja tillträde som på att själv tillhandahålla den färdiga produkten. Det konkurrerande företaget gör vid detta tillträdespris en förtjänst *om det är mer effektivt än monopolisten i det andra ledet*, dvs. om det konkurrerande företagens kostnad i detta led är lägre än 3. Fördelarna med regeln är att det ligger i monopolistens intresse att sälja vid denna prisnivå, samtidigt som konkurrerande företag bara etableras om de är mer effektiva än monopolisten. Med andra ord undviks s.k. *ineffektivt inträde*.

Ineffektivt inträde kan uppstå om exempelvis monopolisten tillämpar Ramseyprissättning²², eller på annat sätt differentierade priserna. En utmanare kan då vilja betjäna de marknadssegment där priset är högt, dvs. de kunder som har hög betalningsvilja i relation till kostnaderna för att tillhandahålla produkterna till dem, trots att utmanarens kostnader i själva verket är *högre* än den tidigare monopolistens. Exempelvis kan detta gälla företagskunder i storstäder som efterfrågar stora volymer, dvs. det fenomen som brukar kallas russinplockande (*cherry picking* eller *cream skimming*). Det bör dock noteras att även sådant inträde som principiellt är ineffektivt i realiteten kan vara effektivitetsbefrämjande: de förbättrade incitamenten till kostnadskontroll och det minskade utrymmet för monopolprissättning kan göra att effektiviteten ökar, trots att utmanarna har högre kostnader. Även bortsett från dessa aspekter är prissättning enligt Baumols regel bara effektivitetsmaximerande under ett antal tämligen specifika förutsättningar.²³

Laffont och Tirole (2000) sammanfattar de krav som ställs på tillträdesreglering. Regleringen bör vara utformad så att;

- effektiva utmanare kan komma in på marknaden, medan ineffektiva utmanare hålls borta,

²² Se avsnitt 5.1

²³ Det krävs att dominantens och utmanarens produkter är perfekta substitut, att marginalkostnaderna kan mätas med hög precision, att marginalkostnaderna är konstanta, att utmanaren inte har marknadsmakt och att samhällsekonomisk effektivitet skapas genom marginalkostnadsprissättning, inte genom Ramseyprissättning. Se Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz, 1996, s. 77–78 och Laffont och Tirole, 1994, s. 1693–1696.

- nyttillträdande företag erhåller rätt incitament i valet mellan att bygga egen infrastruktur och att köpa tillträde till befintlig flaskhalsinfrastruktur,
- skäligen kompensation erbjuds för ägarna av flaskhalsinfrastrukturen, så att dessa får incitament att underhålla och bygga ut kapaciteten och får incitament att ge konkurrerande företag tillträde och
- ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen stimuleras.

5.4 Infrastrukturklubbar

En *infrastrukturklubb* uppstår om ett antal konkurrerande företag gemensamt äger infrastruktur, som då ofta är av flaskhalskaraktär. Den kan ses som ett specialfall av gemensamma bolag (*joint ventures*), där gränsen mot gemensamma bolag som inte kan uppfattas som infrastrukturklubbar givetvis är flytande. Det är en relativt vanligt förekommande metod för att hantera flaskhalsproblematiken. Exempel på infrastrukturklubbar är betalningssystem som ägs gemensamt av flera banker, såsom Bankgirot, vissa centrala funktioner i Bankomatsystemet (tidigare ägdes även Bankomaterna gemensamt) och vissa andra centrala svenska betalningssystem. VISA-systemet, som ägs av tusentals banker världen över, är ett annat exempel.²⁴ På liknande sätt äger de stora flygbolagen de internationella biljettbokningssystemen, vilka används av resebyråer för att kontrollera platstillgång på olika avgångar och för att boka biljetter. Det finns också exempel på infrastrukturklubbar inom branscher som inte omfattas av denna studie. Ett sådant exempel är oljebolagens gemensamma depåer för bensin och olja. Ett annat är de grustäkter, bergkrossar och asfaltsverk som de stora bygg- och anläggningsbolagen ägde gemensamt innan Konkurrensverket ingrep mot dessa.

5.4.1 Fördelar

När det finns infrastrukturklubbar upphör eller minskar behovet av prisreglering. Orsaken är att de företag som verkar i senare led både är kunder och ägare. Som kunder har de ett gemensamt intresse av att hålla ned kostnader och priser och som ägare har de också makt att genomdriva detta. Konkurrensen mellan de olika ägarbolagen

²⁴ Se Konkurrensverket, 1999, för en utförlig beskrivning.

förutsätts vidare göra prisreglering överflödigt i följande produktionsled. Ytterligare en förtjänst med modellen är att den tillåter att fördelarna med vertikal integration åtminstone delvis tas tillvara.

5.4.2 Nackdelar

Modellen med infrastrukturklubbar har emellertid också nackdelar. För det *första* har de bolag som ingår i klubben incitament att stänga ute nya utmanare. Detta tenderar att cementera bransstrukturen, dämpar konkurrenstrycket och kan hämma teknisk och organisatorisk utveckling. Exempelvis kan de etablerade bankerna använda sin kontroll över betalningssystemet till att hämma de nya bankernas utveckling. Detta kan gälla såväl de redan etablerade nischbankerna (Skandiabanken m.fl.) som de nya utmanarna från detaljhandelsbranschen (ICA Bank och Coopbank).²⁵

Inom branscher med starka nätverkseffekter finns incitament för infrastrukturklubbar att acceptera stora företag som nya medlemmar, men inte små. Både stora och små företag som ansluter sig medför visserligen att konkurrensen blir hårdare, vilket är negativt för de befintliga medlemmarna, men stora företag tillför samtidigt många nya kunder och/eller betjäningpunkter, vilket ökar nätverkets storlek och förstärker nätverkseffekten. Nätverket blir mer värdefullt för kunderna, vilket lockar över kunder från konkurrerande nätverk. Ett större nätverk kan också ge de befintliga medlemmarna möjlighet att öka priset. Om konkurrensen redan är hård, t.ex. om det finns flera konkurrerande infrastrukturklubbar, så ökar dock incitamenten för de befintliga medlemmarna att ansluta även små företag, eftersom detta gynnar den egna klubben på bekostnad av andra klubbar.²⁶

För det *andra* har infrastrukturklubbar den nackdelen att aktiviteterna kring den gemensamma infrastrukturen kan användas för att koordinera prissättningen i efterföljande led. Detta kan ske genom flera olika mekanismer. Prissättningen av infrastruktur-tjänsterna kan sättas på en hög nivå, vilket driver upp prisnivån i efterföljande led och vilket skapar en hög vinstnivå i infrastrukturledet. Denna vinst kan sedan återföras till moderbolagen. Beroende på hur stora frihetsgraderna är när det gäller att fastställa priset på infrastruktur-tjänsterna och när det gäller återföringen av vinsten

²⁵ Se Konkurrensverket, 1999, för en översikt av konkurrensrättsliga ärenden som rör betalningssystemen.

²⁶ Se Katz och Shapiro, 1985.

till moderbolagen kan eventuellt incitament skapas för monopolprissättning i efterföljande led.²⁷ Det gemensamma bolaget ger också moderbolagen rikliga tillfällen att träffas, att utbyta information, att utveckla en samsyn och eventuellt också att ingå i regelrätta kartellöverenskommelser. I sistnämnda fall ger kontrollen av infrastrukturen också goda möjligheter för bolagen att "bestrafva" ett bolag som avviker från det överenskomna beteendet, t.ex. genom att försämra detta bolags tillgång till den nödvändiga infrastrukturen.

För det *tredje* kan incitamenten till kostnadskontroll i infrastrukturledet försvagas, om antalet ägare är så stort att ingen tar ansvar för kontroll och styrning. När antalet ägare är stort försvagas också argumentet att denna modell tillvaratar vertikala synergieffekter.

5.4.3 Reglering av infrastrukturklubbar

Delvis kan de problem som är förknippade med infrastrukturklubbar hanteras genom ett krav på att alla företag som uppfyller rimliga kriterier skall få ansluta sig till klubben på icke-diskriminerande villkor (dvs. en reglering som påbjuder fritt inträde). I praktiken krävs då ofta någon form av prisreglering, med alla de svårigheter detta medför. Ett särskilt problem för infrastrukturklubbar gäller skillnader i villkor mellan de ursprungliga medlemmarna och nytillträdande sådana. Enligt vilka principer skall den befintliga kapitalstocken värderas och i vilken mån skall de ursprungliga medlemmarnas initiella risktagande kompenseras?

Samtidigt riskerar långtgående krav på infrastrukturklubbar att acceptera nya medlemmar att ge upphov till snålskjutsåkande. Tillträdeskrav av denna typ kan göra det lönsamt för bolag att inledningsvis avstå från att gå med i en infrastrukturklubb. Ett medlemskap innebär att bolaget måste bära en del av klubbens investeringsrisk. Om tillträdesreglerna är gynnsamma för nya medlemmar kan bolaget i stället välja att ansluta sig till klubben senare, om och när det visat sig att investeringen var lyckad. Stränga tillträdesregler för infrastrukturklubbar riskerar därmed att undergräva klubbarnas investeringsincitament, på samma sätt som stränga prissättnings- och tillträdesregler för monopolister gör dessa mindre benägna att investera. Stränga krav på att klubben skall acceptera nya medlemmar gynnar konkurrens *inom* den befintliga infrastrukturen,

²⁷ Se litteraturen om *patent pools*.

men försvagar incitamenten för företagen att konkurrera *om* eller *med* infrastruktur.

En annan nackdel med infrastrukturklubbar är att medlemmar som är olika stora ofta har skilda uppfattningar om hur fasta kostnader skall fördelas, vilket kan leda till inre motsättningar. Stora bolag vill ofta att de fasta kostnaderna helt eller delvis betalas med fasta avgifter, medan små bolag föredrar rörliga avgifter.

De nackdelar som finns med infrastrukturklubbar gör att modellen är mest lämplig när marknaden är stor nog (eller, ekvivalent, när de fasta kostnaderna små nog) för att det skall finnas utrymme för fler än en infrastruktur, samtidigt som de fasta kostnaderna är för höga för att varje bolag skall kunna bygga sin egen infrastruktur. I en sådan situation kan det finnas konkurrens såväl inom som om infrastrukturen, samtidigt som klubbarna har goda incitamenten att acceptera nya medlemmar.

I viss mån kan detta sägas ha varit fallet när det gäller finansiella betalningssystem och system för bokning av flygbiljetter. VISA har konkurrerat med bl.a. MasterCard och American Express; Postgirot och Bankgirot har erbjudit alternativ för girering; motsvarande gäller sparbankernas Minuter (som numera använder den generiska beteckningen "Uttag") och affärsbankernas Bankomater för kontantuttag. Det existerar i varje fall ett par stora bokningssystem för flygbiljetter. Samtidigt har det på båda områdena funnits problem, som tenderat att bli värre med åren. VISA och MasterCard kontrolleras i stor utsträckning av samma banker (medan däremot American Express kontrolleras av ett enda företag). FöreningsSparbanken bör numera betraktas som en affärsbank, vilket bland annat inneburit att deras uttagsautomater blivit kompatibla med Bankomaterna. Postgirot har köpts av Nordea, som är en av delägarna i Bankgirot.

När det gäller bokningssystem blir det ofta nödvändigt för ett litet regionalt flygbolag att tillhöra samma bokningssystem som det dominerande nationella flygbolaget. Till skillnad från vad fallet är på bankområdet har regleringsmyndigheterna också infört relativt stränga regler om icke-diskriminerande tillträde till bokningssystemen.²⁸

²⁸ För en något mer utförlig beskrivning, se appendix i Konkurrensverket, 1999.

5.5 Offentligt ägande och affärsverksmodellen

Ett annat sätt att hantera de problem som uppstår på grund av marknadsmakt baserad på kontroll av en flaskhals är att låta produktionen bedrivas av ett offentligt ägt företag, av ett affärsverk eller av en myndighet. I Sverige har denna modell ofta kommit till användning. Postverket, Televerket, Vattenfall och SJ är exempel på affärsverk som bolagiserats, medan Luftfartsverket alltjämnt är ett affärsverk.

Bohm och Hesselborn (1991, s. 21–22) beskriver affärsverk på följande sätt:

Affärsverken tillhandahåller varor eller tjänster efter affärsmässiga principer. Verken har som ekonomisk målsättning att med egna intäkter – dvs. utan anslag över statsbudgeten – täcka kostnader inkl. avskrivningar samt därutöver lämna en tillfredsställande avkastning på det disponerade statskapitalet. Verkens uppgift kan sägas vara att genomföra de uppgifter som åläggs dem av regering och riksdag så effektivt som möjligt. Kostnadstäckningsprincipen gäller som minimikrav. [...] Verken är myndigheter under regeringen men med större befogenheter än vanliga ämbetsverk. [...] Affärsverksformen ger utrymme för en betydande grad av styrning från statsmakternas sida. Det gäller såväl villkoren för kapitalförsörjning som investerings- och taxevillkoren. [...] Riksdagen har dock i praktiken nöjt sig med att för affärsverken fastställa lönsamhetsmål och vissa kvalitets-, service- och prismål. [...] Kraven på post- och televerken att uppfylla service- och prismålen ställs till stor del utan att någon särskild kompensation utgår från statens sida. Detta möjliggörs genom korssubventionering mellan olika rörelsegrenar inom affärsverken.

Affärsverk kan utgöra ett alternativ till reglerade privata företag.²⁹ De affärsdrivande verken kan vara föremål för samma explicita reglering som privata företag, men i praktiken har regelverken normalt varit mindre detaljerade och mindre formaliserade. Det har förutsatts att ledningen för de affärsdrivande verken följt sina huvudmäns intentioner, snarare än regelverkens bokstav. Dessutom har, som framgår av ovanstående citat, regering och riksdag i princip rätt att styra verksamheten i betydande grad, om så inte skulle vara fallet.

²⁹ Se Bohm och Hesselborn för en diskussion av för- och nackdelar med bolagisering av affärsverk.

5.5.1 Nackdelar med statliga bolag och affärsverk

I den nationalekonomiska forskningen har ett antal mekanismer identifierats, vilka talar för att det finns påtagliga nackdelar med statliga bolag och affärsverk jämför med privata (reglerade) företag. I det följande avses med statliga bolag såväl bolagen som affärsverken. Laffont och Tirole (1993, avsnitt 17.1.2) anger bland annat följande nackdelar:³⁰

För det *första* är statliga bolag inte utsatta för den kontinuerliga övervakning från kapitalmarknadens aktörer som privata bolag utsätts för. Aktiemarknaden reagerar omedelbart på beslut som bedöms ha en negativ inverkan på ett företags långsiktiga värde, men motsvarande informationsmekanism saknas för statliga bolag. Privata bolag som sköts dåligt löper också risk att bli uppköpta, varvid den befintliga ledningen kan bytas ut.

För det *andra* möter statliga bolag ofta en mjuk budgetrestriktion, vilket minskar konkursrisken och vilket minskar incitamenten till kostnadskontroll.

För det *tredje* har statliga bolag ofta en diffus målsättning. De kan exempelvis förväntas ta hänsyn till sysselsättning eller regionala frågor på ett annat sätt än privata företag.

För det *fjärde* är det lättare att påverka statliga bolag än privata företag genom lobbying.

5.5.2 Graden av konkurrens och informationsproblematiken viktigare än ägandeformen

Laffont och Tirole invänder själva att dessa argument i många fall och i stor utsträckning är lika tillämpliga på reglerade privata företag och i vissa fall också på oreglerade privata företag. Dessutom, påpekar de, gör offentligt ägande det enklare för staten att göra direkta, välfärdshöjande ingrepp i oförutsedda situationer.

Laffont och Tirole menar därför att nackdelarna med statligt ägande måste spåras till sådana situationer för vilka det är omöjligt att utforma lämpliga bindande kontrakt (*contract incompleteness*). De identifierar två huvudmekanismer. Den första mekanismen sammanhänger med bristen på information från kapitalmarknaderna. Även om det statliga bolaget är börsnoterat blir informationsmängden från aktiemarknaden *mindre*, eftersom aktien blir mindre likvid. Den andra mekanismen bygger på att huvud- eller

³⁰ Se också Lindh och Meyerson, 1998.

helgären, staten, har andra incitament än en privat ägare. En privat ägare antas maximera vinsten, medan staten endera antas maximera välfärd eller, alternativt, antas ge efter för lobbygrupper och tryck från väljare (eller en kombination av dessa två beteenden). Det är välkänt att det i vissa situationer kan vara önskvärt också ur välfärdssynpunkt med en beslutsfattare som *inte* tar explicita välfärds-hänsyn.³¹

Frågan om statliga företag är mindre effektiva än privata bör underkastas empirisk prövning, innan ett sådant förhållande accepteras som ett faktum. Liu (2001) menar att den empiriska litteraturen inte är entydig på denna punkt, medan Lindh och Meyerson (1998) finner stöd för att statliga företag är mindre kostnadseffektiva än privata företag. Bohm och Hesselborn (1991, s. 29) menar att den empiriska forskningen snarast pekar mot att det är graden av konkurrens som är avgörande för effektiviteten och inte ägandeformen.³² Många studier av effektivitet i offentliga och privata företag underläter att ta hänsyn till konkurrensläget, vilket tenderar att skapa ett skensamband mellan ägande och effektivitet. Beesley (1997) är däremot ett exempel på en forskare som menar att statligt ägande har en mycket påtaglig negativ inverkan på effektiviteten. Det bör påpekas att det finns ytterst få nationalekonomiska forskare och knappast några empiriska studier som stödjer påståendet att offentligt ägda företag skulle vara *effektivare* än privata företag.

De offentligt ägda bolagen, eller affärsverken, kan vara vertikalt integrerade eller enbart bedriva verksamhet inom flaskhalsledet. Den traditionella svenska (och europeiska) modellen har varit vertikalt integrerade statliga bolag med monopolställning. De senaste årtiondenas avreglering har lett till att dessa bolag konkurrensutsatts, separerats vertikalt och privatiserats, med olika tonvikt på dessa tre reformtyper i olika länder och för olika branscher.

Luftfartsverket är ett exempel på ett affärsverk som alltid varit vertikalt separerat, då flygtrafiken sköts av det i och för sig delvis statliga, men från Luftfartsverket helt fristående SAS. Postverket/Posten och Televerket/Telia är ännu i dag vertikalt integrerade (men nu bolagiserade). När det gäller Vattenfall och SJ har en vertikal separation skett, så att det affärsdrivande verket Svenska Kraftnät respektive myndigheten Banverket skiljts ut från Vatten-

³¹ Jämför litteraturen av självständiga riksbanker.

³² Författarna drar dock, huvudsakligen utifrån teoretiska överväganden, slutsatsen att "kostnadseffektiviteten [i ett statligt bolag] inte kan väntas bli tillnärmelsevis lika hög som i ett privat bolag" (s. 77).

fall respektive SJ. De återstående delarna av Vattenfall och SJ drivs numera som statliga bolag.

I själva verket sammanhänger frågan om privatisering intimt med frågan om vertikal separation, liksom med utformningen av tillträdesregler. Mycket talar för att kostnadseffektiviteten är högre i privata företag, i varje fall om dessa är utsatta för konkurrens. Samtidigt kan offentlig kontroll av infrastrukturella flaskhalsar genom ägande vara ett verkningsfullt sätt att begränsa problemen med marknads-makt.

5.6 Horisontell separation och benchmarking

5.6.1 Horisontell separation

Ett naturligt monopol behöver inte vara särskilt stort i *geografiskt* avseende (se avsnitt 4.2). Exempel på detta är lokala el- och telenät, där det uppenbarligen är kostsamt att dubblera näten inom ett visst område, men där det inte nödvändigtvis är dyrare att driva ett antal lokala eller regionala nät, än att driva ett enda nationellt nät. El-distribution har av tradition skötts av lokala nätbolag, både i Sverige och i andra länder. Telenäten har dock normalt ägts av ett enda nationellt bolag. Många svenska flygplatser, framför allt de mindre, är kommunalt ägda, medan ett par drivs eller ägs av privata aktörer. Utomlands är det relativt vanligt med privatägda flygplatser och tågtrafiken i USA sköts av regionala tågbolag. Även de amerikanska betalningssystemen är fortfarande i stor utsträckning lokala eller regionala, vilket dock brukar framhållas som en svaghet i det amerikanska banksystemet.

Detta förhållande, att infrastruktur av flaskhalskaraktär ibland kan delas upp på flera ägare, utan att betydande skalnackdelar uppstår, kan användas för att lindra flaskhalsproblematiken. OECD (2001b) menar att en uppdelning av infrastrukturen mellan ett antal ömsesidigt beroende delar, eller bolag, ibland kan vara ett tillräckligt instrument för att hantera flaskhalsproblematiken. Detta gäller om nätverkseffekterna är starka, dvs. om det är värdefullt för konsumenterna att tillhöra ett stort nätverk. Exempel på områden där en sådan mekanism kan vara verkningsfull är, menar OECD, telenät, tåg- och flygtrafik och posttjänster. För ett företag som kontrollerar ett regionalt telenät finns det anledning att avtala med angränsande telenät om rätt till samtrafik, eftersom detta ökar samtalsvolymen i det egna nätet. På motsvarande sätt gynnas nationell

flygtrafik av att det finns goda anslutningsmöjligheter till internationell flygtrafik. Regionala (vertikalt integrerade) regionala tågbolag gynnas av samarbeten med angränsande regioner, vilka ger tågbolagen rätt att använda varandras banor. Detta var en av tankarna bakom utformningen av tågmarknadsreformerna i Brasilien och Mexiko (se avsnitt 3.6.3). En nationell postoperatör, slutligen, gynnas av avtal med andra nationella postoperatörer, så att internationell post kan hanteras.

Under vissa förutsättningar har de regionala monopolerna starka incitament att sluta avtal, som ger bolagen tillgång till varandras infrastruktur på rimliga villkor. Detta innebär i så fall att vertikala integrationsvinster kan tillvaratas, samtidigt som behovet av pris- eller tillträdesreglering bortfaller eller minskar och samtidigt som ett visst mått av konkurrens uppstår. Det finns dock ett antal nackdelar. Metoden är bara användbar när nätverkseffekterna är starka, den skapar inte förutsättningar för företag att konkurrera enbart i det efterföljande ledet och det finns en uppenbar risk att företagen använder överenskommelser om tillträdesavgifter som ett instrument för att koordinera sin prissättning på en nivå som ger dem höga vinster. Att enbart förlita sig till horisontell separation som en metod för att hantera flaskhalsproblemet framstår därför i de allra flesta fall som vanskligt.

5.6.2 Benchmarking

När horisontell separation används i kombination med reglering av konsument- eller tillträdespriser erbjuder dock metoden fördelar. Det stora problemet med regleringar är att regleraren alltid har ett informationsunderläge i förhållande till det reglerade företaget, vilket ger utrymme för kostnadsineffektivitet (vid kostnadsbaserad prisreglering). Alternativt tvingas regleraren ge det reglerade företaget en relativt stor vinstmarginal (vid pristaksreglering). Horisontell separation ökar dock den tillgängliga informationsmängden. Genom systematiska jämförelser (*benchmarking* eller *yardstick competition*) görs ersättningen till ett visst lokalt monopol beroende av de övriga monopolens uppgivna kostnader. Därmed kan monopolerna sanningsenligt uppge sina egna kostnader, utan att riskera att den egna ersättningen sänks.

Mekanismen kan ge goda incitament till kostnadskontroll och samtidigt generera relevant information för regleraren, vilket gör att vinstmarginalen kan hållas nere. Problemet är att ett lokalt mo-

nopol ofta med framgång kan hävda att de egna kostnaderna av olika skäl är högre än de andra lokala monopolens. Newbery (1999, s. 163) skriver exempelvis att vattenbolag kan hävda att de egna kostnaderna är högre än jämförelsenormen (*the benchmark*) på grund av "ett mer kuperat landskap, torrare klimat, mer genomsläpplig jordmån, större problem med rester av jordbrukskemikalier, mer asfalterade gator och en lägre befolkningstäthet" (min översättning). Citatet visar att det i praktiken är omöjligt att ta hänsyn till alla kostnadsdrivande faktorer.

Ett angränsande problem är hur det befintliga kapitalet skall värderas, när återanskaffningsvärdet skiljer sig från anskaffningsvärdet. På en oreglerad marknad medför ny teknik ofta att värdet av den befintliga kapitalstocken faller, men i vilken utsträckning och på vilket sätt skall en benchmarkingmodell justera ned värdet av, exempelvis, ett gammalt kraftverk, när ny teknik (t.ex. effektiva gaskraftverk) slår igenom? I Sverige har motsvarande svårigheter uppenbarats i samband med Nätutredningens arbete med att införa benchmarking för elnätsbolag (se avsnitt 3.2).

5.7 Vertikal separation

Vertikal separation innebär att den kritiska infrastrukturen på en marknad, flaskhalsen, avskiljs från övrig verksamhet. Separationen kan vara mer eller mindre långtgående. Redovisningsmässig åtskillnad av flaskhalsverksamheten från övrig verksamhet skulle kunna ses som en svag form av vertikal separation. En annan svag variant är funktionell separation, dvs. att flaskhalsen får en separat ledning, medan en tredje variant är att flaskhalsverksamheten läggs i ett separat bolag inom samma koncern. Om dessa tre metoder kombineras blir åtskillnaden starkare, men så länge det ägarmässiga sambandet kvarstår har ingen egentlig vertikal separation genomförts. Incitamenten för koncernens ledning förändras inte och det finns fortfarande goda möjligheter att genom korssubventionering, internprissättning på "lämplig" nivå och andra åtgärder gynna den egna verksamheten i senare led. Däremot kan denna typ av åtgärder underlätta arbetet för en myndighet som övervakar tillträdesregleringen och i själva verket även vara en förutsättning för övervakningen.

En fullständig vertikal separation, där flaskhalsledet får en annan ägare än resten av verksamheten i ett tidigare vertikalt integrerat monopol, medför däremot en reell skillnad. Det bör dock påpekas

att vertikal separation i sig själv, i likhet med horisontell separation, sällan är tillräcklig för att lösa det grundläggande problemet: att kontroll över flaskhalsen ger marknadsmakt. Ett företag som enbart kontrollerar flaskhalsen har i de flesta fall fortfarande möjlighet att ta ut monopolpriser. Lösningen är därför att kombinera vertikal separation med någon form av prisreglering.

Om flaskhalsen ägs av ett privat monopolföretag bör denna reglering ofta vara explicit och kan då antingen utformas som en kostnadsbaserad prisreglering, eller som en pristaksreglering. Dessa två modellens respektive nackdelar har beskrivits tidigare. Mellanformer, dvs. vinst- eller kostnadsdelning, är också möjliga, men inte heller de löser alla problem. Notera också att vid vertikal separation suddas gränsen mellan reglering av konsumentpriser och tillträdespriser delvis ut. Exempelvis spelar det inte så stor roll om en vertikalt separerad eldistributör är föremål för prisreglering i konsumentledet, eller om elproducenterna får köpa eldistributionstjänster till ett reglerat tillträdespris. Om flaskhalsen ägs av den offentliga sektorn *kan* prisregleringen/tillträdesregleringen vara explicit.

Fördelen med vertikal separation är att tillträdesregleringen *underlättas*, eftersom regleringen bara behöver omfatta flaskhalsledet och eftersom incitamenten att utestänga konkurrerande företag från flaskhalsen försvinner. Tillträdesreglering tillsammans med vertikal separation kombinerar, på sätt och vis, de fördelar som finns med prisreglering i konsumentledet och de fördelar som finns med tillträdesreglering. Dels behöver bara monolets pris regleras, eftersom det normalt har incitament att tillhandahålla god kvalitet och eftersom det inte har incitament att vägra leveranser. (Motsvarande fördelar gäller vid traditionell prisreglering.) Dels behöver tillträdesreglering bara omfatta det kritiska flaskhalsledet, samtidigt som företag i senare led kan bistå regleringsmyndigheten med branschkunskap. Ytterligare fördelar är att kostnaderna blir lättare att analysera, eftersom möjligheterna att omfördela kostnader mellan olika led försvinner och att möjligheten att korssubventionera försvinner.

Den främsta nackdelen med vertikal separation är att möjligheten att utnyttja vertikala synergieffekter försvinner. Problemet kan potentiellt vara större på lång sikt än på kort sikt, eftersom korrekta investeringsbeslut förutsätter att effekterna av en investering på hela produktionskedjan internaliseras av beslutsfattaren. Ett exempel är avvägningen mellan att bygga kraftverk och att bygga överföringskapacitet (elnät).

Under senare år har många ekonomer förespråkat vertikal separation som ett lämpligt instrument för att göra avregleringar mer framgångsrika. OECD (2001b) rekommenderar sina medlemsstater att använda sig av vertikal separation vid liberaliseringar och regelreformer. Nackdelen att den vertikala integrationen upphör gör dock att metoden inte reservationslöst kan förordas i alla situationer. Armstrong m.fl. (1994) och Newbery (1999) framhåller att metodens förtjänster och nackdelar måste vägas mot varandra utifrån de specifika förhållandena i den aktuella branschen. Newbery menar exempelvis att de vertikala synergieffekterna i telebranschen troligen är så stora att vertikal separation inte är ett önskvärt alternativ.³³

5.8 Sammanfattning

Utgångspunkten för analysen i detta kapitel är att det existerar infrastruktur av flaskhalskaraktär. Kontroll av denna flaskhals antas medföra marknadsmakt, vilken företagen kan exploatera på ett sådant sätt att samhällsekonomiskt negativa effekter uppstår.

De specifika branschförutsättningarna måste få styra valet av modell för att hantera flaskhalsproblemet. Två alternativ framstår dock, utifrån den teoretiska analysen, som särskilt tilltalande. Båda alternativen bygger på att regleringarna begränsas till flaskhalsledet och på att konkurrens stimuleras i de övriga produktionsleden. Det ena alternativet är att kombinera vertikal separation med offentligt ägande av flaskhalsen. Denna modell kan användas i de fall det kan göras sannolikt att de vertikala synergieffekterna inte är alltför starka. Det andra alternativet är att kombinera vertikal integration med strikta tillträdesregler. En variant till det senare alternativet är en infrastrukturklubb som är föremål för tillträdesregler.

I huvudsak finns det tre typer av prisstyrning från statsmakternas sida som kan användas för att motverka de samhällsekonomiskt negativa effekterna som flaskhalsarna förorsakar. För det *första* kan priset i konsumentledet regleras. För det *andra* kan en tillträdesreglering användas, vilken skapar förutsättningar för konkurrens och därmed prispress i efterföljande led. För det *tredje* kan statligt ägande ses som en indirekt prisreglering, genom ägarstyrning i stället för genom regelstyrning. Därtill finns det tre huvudsakliga sätt på vilket ägandet i de olika leden kan struktureras för att un-

³³ Newbery, s. 408. Intressant nog gör Armstrong m.fl. (s. 356) bedömningen att de vertikala synergieffekterna är större i elbranschen än i telebranschen.

derlätta att utökandet av marknads-makt motverkas.³⁴ De tre ägarstrukturerna är infrastrukturklubbar och vertikal respektive horisontell separation.

Vertikal och horisontell separation bör i första hand ses som instrument för att underlätta prisreglering. Dessa åtgärder används vanligen *tillsammans* med någon modell för prisstyrning eller prisreglering. Vertikal separation isolerar det kritiska flaskhalsledet, vilket lindrar regleringsmyndighetens informationsproblem. Dessutom elimineras incitamenten att försvåra eller förhindra att konkurrenterna får tillträde till infrastrukturen, vilket ytterligare underlättar övervakning. Horisontell separation gör *benchmarking* möjligt, vilket underlättar regleringsmyndighetens arbete genom att den tillgängliga informationsmängden ökar.

En teoretisk analys indikerar att alla metoderna har både för- och nackdelar. Prisreglering i konsumentledet är i vissa avseenden enklare, men i andra avseenden mer komplex, än prisreglering enbart i flaskhalsledet (tillträdesreglering). Vissa typer av prisreglering ger bättre incitament till kostnadskontroll, men ökar å andra sidan risken för företagen. Statligt ägande tillåter att vertikala synergieffekter utnyttjas och tillåter att statsmakterna reagerar diskretionärt på ändrade förhållanden, men medför å andra sidan sämre incitament till kostnadskontroll. Infrastrukturklubbar erbjuder en form av självreglering, men riskerar att missgynna små aktörer och kan användas som ett instrument för att koordinera priset på en högre nivå. Vertikal separation underlättar en effektiv prisreglering, men begränsar möjligheten att utnyttja vertikala synergier. Även horisontell separation underlättar en effektiv prisreglering. Därtill tillåter metoden att vertikala synergier utnyttjas, men å andra sidan begränsas möjligheterna att utnyttja horisontella skalfördelar.

³⁴ I detta sammanhang ses alltså statligt ägande, t.ex. genom ett affärsverk, som en modell för statlig styrning, snarare än som en särskild ägarstruktur.

6 Slutsatser

6.1 Drivkrafter till avregleringsprocesser

Det finns många drivkrafter till avregleringar och andra regelreformer, t.ex. teknisk utveckling, globalisering, anpassning till internationella regelverk, politiska och vetenskapliga idéströmmar och, ibland, inverkan från enskilda entreprenörer. Den starkaste och mest fundamentala drivkraften är den teknologiska utvecklingen. Ny teknik innebär att det blir möjligt för flera företag att verka på marknader som tidigare var naturliga monopol. Detta är särskilt tydligt på teleområdet, där den fiberoptiska tekniken och mobiltelefonin skapat förutsättningar för mångfald. Ny teknik kan också innebära att gränsen mellan branscher suddas ut och att nya konkurrensytter skapas. Brev konkurrerar exempelvis numera med både fax och e-post. Allt effektivare lastbilar och allt bättre vägnät bidrar på motsvarande sätt till att järnvägen successivt fått möta hårdare konkurrens om godstransporter. Om regelverket inte förmår reagera på de ändrade förutsättningarna blir det med tiden irrelevant, kanske genom att den "skyddade" branschen konkurreras ut.

Den tekniska utvecklingen är också en av de viktigaste orsakerna till den ökade inkomstnivån, vilken i sin tur kan förändra förutsättningarna för regelverken. Exempelvis leder det ökade välståndet till att allt fler har råd att flyga och att allt fler hushåll får egen bil, vilket minskar behovet att reglera branscher som tåg och taxi.

Avregleringar kan också drivas fram av förändrade politiska förhållanden. Medlemskapet i EU och de fortlöpande WTO-diskussionerna kan direkt eller indirekt tvinga fram ändringar i regelverken. EU kan utforma direktiv som binder medlemsländerna (och medlemmarna i EEA, *European Economic Area*), medan åtgärder som underlättar internationell handel ökar den internationella konkurrensen, vilket indirekt kan tvinga fram avregleringar. Ändrade politiska värderingar, som i sin tur till någon del kan bero på nya

vetenskapliga insikter om regleringsmisslyckanden av olika slag, kan underlätta reformarbetet.¹ Baltagi m.fl. (1995, s.246) skriver om avregleringen av den amerikanska flygmarknaden:

Perhaps in no other regulated industry has the economics literature played such a vital role in completely dismantling a gargantuan regulatory complex.

Derthick och Quirk (1985) går ännu längre och menar att hela den amerikanska avregleringsvägen aldrig hade ägt rum, om det inte varit för att nationalekonomiska forskare understött processen.²

Utsikten till statsfinansiella intäkter kan också gynna reformpaket med inslag av privatisering. Slutligen kan avregleringar drivas fram av mer specifika skäl; entreprenörer som utmanar de etablerade monopolen, enskilda politiker och partier som vinner eller förlorar makt och andra historiska omständigheter.

Utvecklingen är flerdimensionell. Den svenska processen är en liten del av en internationell strömning, teknologiska förhållanden samverkar med värderingar och med den institutionella strukturen. Utrymmet för Sverige att föra en egen politik är begränsat. Detta innebär emellertid inte att de beslut om avregleringar och andra reformer som fattas i Sverige är oväsentliga. Tvärtom, erfarenheten visar att utformningen av regelverket kan ha mycket stor betydelse.

Armstrong m.fl. (1994) menar exempelvis att det viktigaste beslutet som måste fattas i samband med en avreglering av nätverksindustrier är om en vertikal separation skall genomdrivas eller inte. Sverige har i många fall valt att gå längre i reformarbetet än vad t.ex. EU:s direktiv föreskrivit, vilket i vissa fall inneburit stora fördelar för konsumenterna. Samtidigt finns det exempel på avregleringar som genomförts på ett dåligt sätt.

6.2 Avregleringsmodeller i Sverige

I kapitel 5 analyserades de sex viktigaste metoderna för att hantera flaskhalsproblematiken. Analysen visade att de olika metoderna var och en har sina specifika för- och nackdelar, men att ingen metod är överlägsen i alla avseenden. När teorin inte ger någon entydig vägledning, bör sådan sökas i empirin. Detta avsnitt analyserar

¹ För en utförlig analys av de politiska aspekterna av avregleringen av bankmarknaden, se Svensson, 1996. Svensson pekar ut Riksbankens ledning som drivande i avregleringsprocessen. Hultkrantz (se Nationalekonomiska föreningens förhandlingar, 2001) pekar på motsvarande sätt ut Telias ledning som drivande vid avregleringen av telemarknaden.

² Citerat genom Winston, 1993.

därför de faktiska svenska erfarenheterna, om än med utgångspunkt i den teoretiska referensramen (se kapitel 5).

6.2.1 Vid avregleringarna har prissättning och inträde liberaliserats

På ett övergripande plan finns några tydliga mönster i den svenska avregleringsprocessen. Prissättningen var före reformerna i de flesta fall reglerad, medan den nu i de flesta fall är fri, åtminstone i konsumentledet. De tidigare hindren mot fritt inträde har ersatts av etableringsfrihet. I de flesta fall har den offentliga sektorn behållit ägarkontrollen över flaskhalsinfrastrukturen och över det tidigare monopolen. I ett par fall har en vertikal separation genomförts och i de flesta fall har regelverket för tillträde till flaskhalsarna blivit striktare. Komprimerat kan den branschvisa utvecklingen beskrivas på följande sätt:

Bankbranschen har gått från prisreglering och etableringskontroll till fri prissättning och etableringsfrihet. Den tidigare behovsprövningen för att erhålla bankkort har avskaffats, utländska banker har tillåtits etablera sig i Sverige och avregleringen har öppnat för konkurrens mellan banker och försäkringsbolag, liksom för konkurrens från bl.a. detaljhandelskedjor. Flaskhalsen (de gemensamma betalningssystemen) ägs sedan länge gemensamt av bankerna, genom infrastrukturklubbar, men något regelverk för tillträde till dessa har inte införts.

Elbranschens elåterförsäljningsled har gått från prisreglering och etableringskontroll till fri prissättning och etableringsfrihet. Elproduktionsledet har gått från prisreglering till fri prissättning, medan principen om etableringsfrihet gäller sedan tidigare. Det vertikalt integrerade affärsverket Vattenfall har separerats vertikalt. De centrala flaskhalsarna (stomnätet) drivs nu, liksom förr, enligt affärsverksmodellen. De lokala flaskhalsarna (distributionsnätet) ägs delvis av privata aktörer, delvis av den offentliga sektorn. De är föremål för en relativt svag tillträdesprisreglering och de är i huvudsak vertikalt integrerade med elproduktion.

Flygbranschen har gått från prisreglering och etableringskontroll till fri prissättning och etableringsfrihet. Branschen är sedan tidigare vertikalt separerad, där flaskhalsen (flygplatser och flygledning) i huvudsak sköts av ett affärsverk.

Postbranschen har gått från ett de facto monopol till etableringsfrihet, medan en prisreglering *införts* som komplement till styrning

enligt affärsverksmodellen. Posten, som numera är ett statligt bolag, är fortsatt vertikalt integrerad och enbart vissa smärre inslag av tillträdesreglering har införts.

Telebranschen har gått från ett de facto monopol till etableringsfrihet. Affärsverket Televerket har blivit Telia, ett statligt bolag, som även nu är vertikalt integrerat. Tidigare styrdes prissättningen enligt affärsverksmodellen, men idag råder i huvudsak fri prissättning. Tillgång till flaskhalsarna är dock föremål för en sträng tillträdesreglering, dvs. det finns en prisreglering i tidigare led.

Etableringsfriheten har ökat inom *tågbranschen*. Det statliga verket SJ, som separerats vertikalt och bolagiserats, har dock alltså förtursrätt till lönsam persontrafik och till befintlig godstrafik. Tidigare styrdes prissättningen genom affärsverksmodellen, men i dag råder fri prissättning. Tillträde till flaskhalsen (spåren) styrs i huvudsak genom affärsverksmodellen, snarare än genom tillträdesreglering.³

6.2.2 Flaskhalsproblematiken har hanterats på olika sätt i olika branscher

Flaskhalsproblematiken har hanterats på olika sätt i olika branscher, såväl före avregleringarna som efter (se kapitel 3). Detta är naturligt, med tanke på branschernas skilda förutsättningar, men möjligen kan vissa slutsatser dras om de olika modellernas för- och nackdelar. Analysen försvaras dock av att en avreglering i praktiken är en reform där en komplex uppsättning regler ersätts med ett annat regelkomplex. Före avregleringen av elmarknaden tillämpades exempelvis både affärsverksmodellen och prisreglering. Efter avregleringen tillämpas affärsverksmodellen fortfarande på elmarknaden, fast bara för de centrala flaskhalsarna, medan prisregleringen i huvudsak ersätts av tillträdesreglering och fri prissättning i konsumentledet. Det är alltså sällan så enkelt att två modeller direkt kan ställas mot varandra.

Reglering av konsumentpriserna

Erfarenheterna av att avveckla prisregleringar i konsumentledet tycks vara övervägande positiva, i varje fall när flaskhalsproblema-

³ Som tidigare påpekats används "Affärsverksmodellen" här som benämning för en styrningsprincip, även om Banverket är en myndighet som inte är ett affärsverk.

tiken kunnat hanteras på något annat sätt, t.ex. genom att infrastrukturen läggs i ett vertikalt separerat affärsverk. Reglering av konsumentpriserna är den "gamla" modellen, dvs. jämte affärsverksmodellen den princip som före avregleringsreformerna oftast användes för att motverka flaskhalsproblematiken. Modellen tillämpades på bank-, el- och flygmarknaderna, där den övergavs, men den har i stället införts på postmarknaden. I två andra fall gäller att prissättningen gentemot konsumenterna skall vara kostnadsbaserad, nämligen Telias abonnemangsavgifter och el-distributörernas nätavgifter. I de två senare fallen omfattar dock prisregleringen bara själva flaskhalsen. I dessa fall kan prisregleringen därför betraktas som en tillträdesreglering, även om köparna är enskilda konsumenter.

Den prisreglering i konsumentledet som tidigare fanns på flygmarknaden har avskaffats. Intressant nog var det prisreglerade ledet redan före avregleringen vertikalt separerat från flaskhalsen (flygplatserna) och detta förhållande ändrades inte vid reformen. Det som hände vid reformen var att en, åtminstone i teorin, onödig prisreglering avskaffades, dvs. en prisreglering av ett produktionsled där konkurrens bedömdes kunna vara möjlig.

Motsvarande förhållande gäller i viss mån också bankmarknaden. Vid avregleringen avskaffades räntekontrollen, vilket innebar att en speciell form av prisreglering avskaffades. Denna prisreglering existerade trots att ingen av bankerna ensam kontrollerade en unik flaskhals. Såväl före som efter avregleringen har flaskhalsarna i stor utsträckning ägts av infrastrukturklubbar.

På postmarknaden har en prisreglering införts för normalportot. Trots detta lyckades Posten höja portot väsentligt år 1997.

Tillträdesreglering

Tillträdesreglering används i större eller mindre utsträckning i de flesta av de sex branscherna. Teleområdet är det område där denna regleringsmodell fått sin mest konsekventa tillämpning. Inledningsvis valdes dock en tämligen svag form av reglering, vilken beskrivits av Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz (1996). Visserligen föreskrevs att samtrafikavgifterna skulle vara kostnadsbaserade, men det var upp till marknadens parter att fastställa vad detta innebar. I detta skede var det konkurrenslagens bestämmelser, snarare än telelagen, som hade effekt. Först sedan EU:s direktiv på teleområdet antagits har tillträdesregleringen medfört en verklig prispress.

Numera kan PTS föreskriva till vilket pris samtrafik skall erbjudas (även om PTS beslut kan överklagas i domstol) och tillträdesregleringen har utvidgats till att omfatta fler aspekter än bara samtrafik. Exempelvis kan reglerna om nummerportabilitet och förval sägas syfta till att i vissa specifika avseenden ge konkurrenter tillträde till telenätet på samma villkor som Telia.

Till skillnad från vad som exempelvis gäller för elnätavgifter föreskrivs det tillåtna priset i förväg av PTS, som då gör en tolkning av vilken prisnivå som kan anses kostnadsmotiverad. Detta hindrar i och för sig inte att Telia och PTS tvistar om prisnivåerna, t.ex. om huruvida den nuvarande abonnemangsavgiften täcker kostnaderna eller inte, men det gör utan tvekan regelverket mer verkningsfullt.

Regleringen av elnätsavgifterna syftar dels till att hålla ned prisnivån för konsumenterna, dels till att ge samtliga elhandelsföretag lika tillgång till marknaden. Tillämpningen av regelverket förefaller vara kantad med stora svårigheter. Myndigheterna, i första hand Energimyndigheten, brottas ännu med problemet att utforma ett regelverk som både tar hänsyn till lokala kostnadsdrivande faktorer och som ger nätbolagen incitament att sänka kostnader och priser. Myndighetens beslut överklagas dessutom ofta i domstol.

På bankmarknaden finns inga tillträdesregler i egentlig mening. Liksom på telemarknaden har de generella konkurrensreglerna haft viss inverkan på tillträdesvillkoren, men reglerna är mindre verkningfulla gentemot infrastrukturklubbar än gentemot (tidigare) monopolföretag. Det skulle dock vara möjligt att införa tillträdesregler på bankmarknaden, i första hand till de centrala betalningssystemen.

På postmarknaden finns regler som garanterar konkurrerande postoperatörer tillgång till Postens postboxar och till postnummersystemet, men i övrigt finns inga tillträdesregler. I princip skulle regler kunna införas som gav Postens konkurrenter tillgång till insamlings-, sorterings- och utbärningstjänster, i de områden de själva inte önskar vara verksamma. Ett regelverk med denna innebörd har införts i Nya Zeeland.⁴

På flygmarknaden finns tillträdesregler som i någon mån gynnar nytillträdande aktörer. Under vissa förutsättningar får dessa förtur till slots som frigörs eller tillkommer. I huvudsak kan dock slotsregleringen ses som en regelverk som garanterar de etablerade aktö-

⁴ Nya Zeeland erbjuder för övrigt en intressant kontrast till Sverige. I Nya Zeeland har hårda tillträdesregler införts på postmarknaden, medan tillträdesreglerna på telemarknaden är mycket svaga. I Sverige gäller den omvända situationen, dvs. hårda tillträdesregler på telemarknaden och svaga tillträdesregler på postmarknaden.

rernas förtur till användning av infrastrukturen. Genom s.k. *grandfather rights* får de etablerade aktörerna behålla de slots de redan använder. Effekten av den nuvarande slotsregleringen är därmed "bakvänd": regelverket skyddar de dominerande aktörernas tillträdesrätt till flaskhalsen.

Infrastrukturklubbar

Infrastrukturklubbar har framför allt förekommit på bankområdet – för betalningssystem som giro, uttagsautomater och system för kortbetalningar. Erfarenheten är att modellen fungerar tämligen väl, så länge företagen är relativt jämnstora, så länge få nya företag etableras i branschen och så länge det finns konkurrerande system. När någon av dessa förutsättningar inte längre är uppfylld uppstår emellertid risker. Stora företag har litet intresse av att låta små eller nyetablerade företag delta i infrastrukturklubben på lika villkor. Med tilltagande koncentration i branschen i allmänhet och för de gemensamt ägda systemen i synnerhet ökar också risken att samverkan används för att begränsa konkurrensen inom systemen, i stället för att stimulera konkurrensen om att bygga nya system. Samtidigt kan det vara motiverat att låta nytillträdande företag betala ett premium, för att kompensera den risk klubbmedlemmarna burit när systemen byggdes upp. I annat fall riskerar investeringsincitamenten att urholkas.

På internationell nivå kan en jämförelse göras mellan betalningssystem och datasystem för bokning av flygbiljetter. På det senare området finns relativt stränga regler, som syftar till att tillförsäkra mindre aktörer tillgång till systemen på konkurrensneutrala villkor. Regelverken kring gemensamma betalningssystem är jämförelsevis liberala, i den meningen att etablerade aktörer ges utrymme att motverka nya aktörer.

Affärsverksmodellen

Affärsverksmodellen har traditionellt tillämpats på alla de studerade områdena, utom på bankmarknaden.⁵ På flygmarknaden har verksamhet begränsats till infrastrukturledet, medan verksamheten på de övriga fyra marknaderna är eller varit vertikalt integrerad.

⁵ Det kan dock noteras att Riksbanken har vissa kommersiella uppgifter.

Det största statliga inflytandet finns på postmarknaden, där Postverket/Posten finns kvar intakt. Även om Posten bolagiserats och konkurrensutsatts och dessutom är föremål för en prisreglering, så kan affärsverksmodellen i viss mån sägas leva kvar på detta område. I ett svenskt perspektiv är det speciella med avregleringen av postväsendet att det *varken* genomfördes en vertikal separation eller infördes tillträdesregler, trots att marknaden präglas av en tydlig vertikal struktur. Ur ett internationellt perspektiv är dock den svenska avregleringen av postmarknaden långtgående.

På teleområdet är Telias verksamhet i betydligt större utsträckning konkurrensutsatt och det finns verkningfulla tillträdesregler, även om Telia fortfarande är ett vertikalt integrerat statligt bolag. Affärsverksmodellen i kombination med vertikal separation kan också sägas tillämpas på el- och tågmarknaderna, även om Banverket i formell mening inte är ett affärsverk.

Horisontell och vertikal separation

Horisontell och vertikal separation kan (se avsnitt 5.6 respektive 5.7) inte betraktas som självständiga lösningar på flaskhalsproblemet. Däremot kan de i kombination med någon av de andra metoderna bidra till att detta flaskhalsproblem löses.

Luftfartsverket har sedan tidigare varit vertikalt separerat. Det finns knappast några betydande vertikala synergier mellan drift av flygplatser och flygbolag och följaktligen har flygbolag sällan eller aldrig ägt flygplatser, eller omvänt. Däremot kan det nuvarande systemet för slotstilldelning ses som en form av vertikal reintegration mellan flygplatsverksamhetens flaskhalsled och flygverksamhet.⁶ Start- och landningstider, i synnerhet i rusningstid, är flaskhalsen på utbudssidan. När ett flygbolag disponerar en slot förhindras andra flygbolag från att använda samma tid. EU:s slotsförordning bygger på att flygbolagen tilldelas slots i en administrativ process. När allokeringen väl skett blir flygbolagets "besittningsskydd", genom principen om *grandfathering*, mycket stark. Bolaget har exempelvis stora möjligheter att internt omdisponera slots mellan olika rutter och kan också byta slots med andra flygbolag. En auktionsmodell skulle i princip inte ändra detta förhållande (den vertikala reintegrationen), medan däremot de två andra huvudmodellerna för slotstilldelning, *peak-load pricing* och

⁶ Alternativt kan den som tidigare nämnts ses som en tillträdesreglering som gynnar dominerande bolag.

köbildningsprincipen, innebär att flygbolagen får en mycket svagare kontroll över slotsen.

Det är också intressant att notera är att det knappast finns särskilt stora horisontella synergier, vad gäller drift av flygplatser. Flera av landets flygplatser drivs och ägs också av andra aktörer – i de flesta fall av kommuner. Däremot finns rimligen stora horisontella synergier vad gäller t.ex. flygledning.

På tåg- och elområdet finns större vertikala synergier. Därmed är det uppenbart att den vertikala separationen medfört vissa kostnader. Samtidigt tycks kombinationen av vertikal separation och affärsverksmodellen ha fungerat relativt väl. Den statliga kontrollen möjliggör diskretionära ingrepp om missförhållanden skulle uppstå. Det ligger inte heller i affärsverksledningarnas intresse att alltför uppenbart exploatera kontrollen av flaskhalsledet, medan däremot ett privat företag i samma ställning skulle vilja utnyttja regelverket för att så långt möjligt maximera vinsten. En jämförelse med Posten är intressant. Posten har haft ett egenintresse av att göra det svårare för konkurrerande företag att etablera sig på marknaden.

Horisontell separation har egentligen bara tillämpats konsekvent på marknaden för eldistribution. Eldistribution har av tradition bedrivits inom lokalt eller regionalt avgränsade nätbolag. Däremot har det visat sig svårare än väntat att använda benchmarking.

6.2.3 En värdering av utfallet

Bankmarknaden

Avregleringen av bankmarknaden genomdrevs i första hand av makroekonomiska skäl. Det har inte genomförts någon utredning i egentlig mening av vad avregleringen av bankmarknaden betytt för pris- och produktivitetens utvecklingen.⁷ Så gott som samtliga bedömare tycks dock vara ense om att avregleringen ur ett makroekonomiskt perspektiv var nödvändig och därmed nästan definitionsmässigt lyckad – trots en del initiala störningar. På marknaden för in- och utlåning och på marknaden för övriga banktjänster till hushåll och små och medelstora företag (det som brukar kallas *retail banking*) har de nya utmanarna inte tagit särskilt stora marknadsandelar, bara knappt tio procent, samtidigt som lönsamheten för de etablerade aktörerna varit mycket hög. Detta kan jämföras

⁷ Däremot har avregleringens makroekonomiska konsekvenser analyserats; se avsnitt 3.1.2

med exempelvis marknaden för aktiehandel, där tillgång till flaskhalsar inte är avgörande och där nyetablerade företag snabbt tagit stora marknadsandelar, med betydande prispress som följd. Sannolikt har svårigheterna för de nya aktörerna att få tillgång till infrastruktur av flaskhalskaraktär (dvs. de gemensamma betalningssystemen för bl.a. kort- och girobetalningar och för kontantuttag) på likvärdiga villkor bidragit till att de positiva effekterna av avregleringen blivit så pass måttliga. Däremot tycks de nya aktörerna ha påskyndat introduktionen av telefon- och Internetbanker.

Elmarknaden

Elmarknadens elproduktions- och elåterförsäljningsled har avreglerats. I dessa segment, som står för cirka en tredjedel av hushållens totala elkostnader, har avregleringen lett till en viss prispress. Trots att det gjorts många studier av avregleringens effekter finns det förvånansvärt få kvantitativa uppskattningar av hur stora dessa effekter varit. Delvis kan detta förklaras av att elpriset påverkas kraftigt av meteorologiska och hydrologiska förhållanden. Enligt ett par studier tycks priset på elkraft ha fallit med cirka 10 procent (se avsnitt 3.2.2). I viss mån är detta en temporär vinst, som uppnåtts genom att reservkapaciteten dragits ned. Detta har i sin tur möjliggjorts av en integration av den nordiska elmarknaden. På sikt måste dock priserna stiga, för att det skall bli lönsamt att bygga ny produktionskapacitet.

När det gäller eldistribution och el-transmission har regelverket förändrats och stomnätet (Svenska Kraftnät) har separerats från Vattenfall. Det finns dock inga utvärderingar som visar att regelreformeringsen bidragit till prispress eller ökad effektivitet i dessa led.

Flygmarknaden

Flygmarknaden upplevde efter avregleringen inledningsvis en viss prispress. De nya aktörernas marknadsandel var som störst 1996–1997, cirka fem år efter avregleringen, då de hade cirka en fjärdedel av marknaden, men sedan dess har SAS och Skyways lyckats befästa sin extremt dominerande position med tillsammans cirka 90 procent av marknaden. Detta har man kunnat göra genom att utnyttja de nätverkseffekter som finns *mellan* olika linjer och

genom bonus- och rabattavtal för resenärer, företag och resebyråer. Det är svårt att mäta flygpriser, men reallt tycks priserna exklusive moms ha ökat under det senaste decenniet, trots att flygpriser internationellt och sett i ett längre perspektiv trendmässigt *faller* med ett par procent per år. Det finns dock tecken på att lågpris-konkurrensen kommer att öka i framtiden, i första hand vad gäller utrikesflyg från Sverige, men kanske också vad gäller inrikesflyg.

Postmarknaden

Sedan avregleringen av postmarknaden har Posten mött en utmanare av betydelse: CityMail. CityMail har koncentrerat sig på stora utskick av försorterad post i storstadsområdena. Inom detta segment, som står för cirka en femtedel av all post, har företaget tagit cirka en tredjedel av marknaden. CityMail har därmed cirka 5 procent av marknaden, medan övriga utmanare sammanlagt har cirka 0,5 procent. Detta har lett till prispress för stora utskick av post. Enligt PTS har priset fallit med minst 30 procent under 1990-talet vilket reallt betyder ett prisfall på nästan 50 procent. Däremot har priserna stigit relativt kraftigt för enstaka försändelser, med cirka 75 procent i fasta priser. I genomsnitt har priserna pressats med uppskattningsvis 5–10 procent.⁸ Tyvärr är utsikterna små att konkurrensen kommer att driva fram ytterligare prissänkningar, eftersom det nuvarande regelverket tvingar utmanare att dubblera så gott som samtliga funktioner: insamling, sortering, transport och utbärning. Detta gör att utrymmet för att ta upp konkurrensen med Posten inom andra segment än stora utskick i storstadsområdena är begränsat.

Telemarknaden

På telemarknaden har avregleringen bidragit till ett relativt snabbt prisfall. En annan viktig orsak till de fallande priserna är den tekniska utvecklingen, varför det är svårt att urskilja hur stor den prispressande effekten av avregleringen varit. Enbart förvalsreformen (se avsnitt 3.5.2) sänke dock, enligt en uppskattning, priserna med närmare 4 procent. Att avregleringen lett till så påtagliga effekter kan till stor del tillskrivas en relativt aggressiv tillträdesreglering. Fördelarna med en sådan politik kommer dock troligen att avta,

⁸ Stora utskick av post står för cirka två tredjedelar av alla försändelser.

om än inte försvinna, i framtiden. Detta beror på att branschens tyngdpunkt flyttas över till mobil telefoni, bredbandstjänster m.m., där det redan inledningsvis finns konkurrens om att tillhandahålla infrastruktur.

De nya aktörerna hade cirka 13 procent av marknaden för *fast* telefoni år 2000 och väsentligt mer på marknaderna för mobiltelefoni och Internetuppkoppling.⁹

Tågmarknaden

På tågmarknaden har vissa segment avreglerats, främst regional persontrafik och olönsam interregional persontrafik. På marknaden för upphandlad tågtrafik har SJ:s andel på kort tid fallit till mindre än 50 procent.¹⁰ Inom detta segment har priserna (dvs. ersättningen från det offentliga till utföraren) minskat väsentligt – enligt vissa uppskattningar med cirka 20 procent.¹¹ Samtidigt har det reala biljettpriset enligt SCB (för all persontrafik med tåg) ökat ungefär lika mycket, dvs. med cirka 20 procent. Liksom på flera andra avreglerade marknader tycks det alltså ha skett en ”ombalansering” av priserna, så att de fallit inom vissa segment och ökat inom andra.¹² Analysen kompliceras ytterligare av att standarden ökat under perioden, genom fler snabbtåg. Det är därför svårt att avgöra om och i så fall hur mycket avregleringen pressat priser och kostnader, men sammantaget tycks den ha haft en viss effekt.

6.2.4 Slutsatser

Regelverket för elnätsavgifterna innehåller ganska löst hållna formuleringar om att nätavgifterna på elmarknaden skall vara ”kostnadsbaserade”. Detta har resulterat i att nätavgifterna prövas i efterhand, i domstol eller enligt domstolsliknande förfaranden vid myndigheten, vilket visat sig vara både tidskrävande och kostsamt. Motsvarande förhållande gällde inledningsvis på telemarknaden,

⁹ Hultkrantz, i Nationalekonomiska föreningens förhandlingar, 2001.

¹⁰ Alexandersson m.fl., 2000.

¹¹ Ersättningen för olönsam interregional trafik har procentuellt minskat mer, men eftersom biljettintäkterna i detta fall tillfaller utföraren är den effektiva prissänkningen troligen mindre.

¹² På flygmarknaden har priset på korta flygresor ökat relativt priset på långa resor, medan lokalsamtal och abonnemangsavgiften på telemarknaden ökat relativt priset på riks- och utlandssamtal.

även om reglerna på detta område skärpts väsentligt under inflytande från EU.

Kanske kan detta förklaras med att det i Sverige, till skillnad från vad fallet är i USA, inte finns någon tradition av detaljerade framåtblickande prisregleringar inom nätverksbranscher. Däremot har denna typ av prisregleringar använts för jordbruksprodukter och hyresbostäder, med ett i många avseenden misslyckat resultat. Att prisregleringarna lyckats dåligt på dessa områden är kanske inte så konstigt. Både bostadsmarknaden och jordbruksmarknaden har sådana egenskaper att marknadslösningar bör kunna fungera väl, samtidigt som det på båda områdena finns mycket starka lobbygrupper som kan påverka utformningen av prisregleringen.

Mot bakgrund av dessa erfarenheter har det knappast varit politiskt opportunt att *införa* strikta prisregleringar i ytterligare branscher, ens i infrastrukturledet. Först under inflytande från EU har detta genomförts.

Ett sätt att öka effektiviteten i regleringarna är att använda benchmarking, vilket övervägs för elnätsavgifter. Det principiella problemet ligger i att benchmarkingmodeller måste vara enkla och framför allt förutsägbara för att bli verkningsfulla. En enkel och förutsägbar modell innebär emellertid en viss grad av orättvisa, eftersom vissa aktörer inte kommer att få full ersättning för sina specifika kostnadsdrivande faktorer. Visserligen blir knappast en mer komplicerad modell rättvisare, men en enkel modell innebär måhända större och tydligare *förändringar* i förhållande till status quo. Därmed blir motståndet från de bolag som drabbas av minskade intäkter större. Problemet liknar det som uppstår vid reformer av systemet för statligt stöd till kommuner, liksom också av välfärdssystem för individer. Det finns alltid någon som drabbas.

Ett undantag är flygmarknaden. Trots att infrastrukturen drivs vertikalt separerat och trots ett regelverk som åtminstone i någon mån gynnar nytillkommande aktörer är konkurrenssituationen relativt dålig. Givetvis skulle konkurrensen gynnas av ett regelverk som blev *mer* förmånligt för utmanarna, men den viktigaste förklaringen till att avregleringen gett så blygsamma framgångar på denna marknad måste sökas på annat håll. Det handlar snarare om att de etablerade flygbolagen – i Sverige SAS – kunnat utnyttja nätverkseffekter och lojalitetsskapande bonus- och rabattavtal på ett för dem själva effektivt sätt. Denna typ av problem kan i relativt stor utsträckning hanteras av den generella konkurrenslagstiftningen, vilket kan exemplifieras av det svenska Konkurrensverket ingrepp mot EuroBonus och vissa typer av rabattavtal. Flera

andra konkurrensmyndigheter har uttryckt intresse för liknande ingrepp. Under den senaste tiden har det också syns allt tydligare tecken på att lågprisflyget blir en allt viktigare konkurrensfaktor.

På infrastrukturområdet kan ytterligare åtgärder vara motive-
rade. Frånvaron av horisontella synergier vid drift av flygplatser
talar för att privatisering och konkurrensutsättning av flygplatsdrift
bör kunna ske i ökad utsträckning, genom horisontell separation
(emellertid måste problemet att lokala monopol i så fall uppstår få
en lösning). Förekomsten av horisontella synergier vid flygledning
talar däremot för att mellanstatliga organ ges en större roll på detta
område. Det talar också för en vertikal separation mellan flygplats-
drift och flygledning.

När det gäller tillträdesreglering, så måste den på teleområdet så
här långt beskrivas som en framgång. Regelverket har kraftfullt bi-
dragit till den ökade konkurrensen och till att priserna pressats.
Effekten bör dock inte överdrivas – den viktigaste orsaken till
prisfallet på teletjänster är trots allt den tekniska utvecklingen. Det
bör också framhållas att det finns en risk med att pressa tillträdes-
avgifterna alltför mycket, eftersom detta riskerar att urholka inve-
steringsincitamenten. Ett exempel på detta är när PTS väljer att
tolka lagens krav på marknadsmässiga priser för samtrafik i icke-
dominerande aktörers nät som ett pris som motsvarar Telias kost-
nader för motsvarande tjänst, plus tio procent.¹³ I synnerhet om det
är så att Telia genom sin storlek kan dra nytta av skalfördelar är ett
sådan synsätt orimligt.

Det övergripande intrycket är att affärsverksmodellens i teorin
främsta fördelar – att vertikala synergier kan tillvaratas, samtidigt
som det offentliga har kontroll över marknadsmakten – i praktiken
inte tycks vara av avgörande betydelse. I stället förefaller modellens
främsta nackdel – bristande kostnadskontroll – väga tyngre vid
vertikal integration. På de områden där de centrala affärsverken har
separerats vertikalt, t.ex. SJ, tycks i stället förutsättningarna för
kostnadsreduktioner ha varit särskilt goda, eftersom konkurrens-
trycket här varit hårdast¹⁴. Även för de affärsverk som fortfarande
är vertikalt integrerade tycks kostnadspressen ha tilltagit, men här
finns en paradox. I takt med att de tidigare affärsverken allt mer
drivs på kommersiella villkor inträder den logik som säger att ett
privat företag vill bevara sin starka marknadsställning. Detta kan
exempelvis ske genom att konkurrenter utestängs från flaskhals-
infrastruktur. Att detta synsätt vunnit insteg i de förutvarande ver-

¹³ PTS, 2000, s.15–16.

¹⁴ Här avses de avreglerade segmenten av tågmarknaden.

ken framgår av att Telia och Posten tillhör de företag som råkat ut för flest anmälningar till Konkurrensverket om missbruk av dominerande ställning.

Infrastrukturklubbar används framför allt för betalningssystem på bankmarknaden. Det förhållandet att betalningssystemen förutses bli allt mer centraliserade talar för att problemen med en sådan modell – att mindre aktörer utestängs och att klubbarna används för att koordinera prissättning i senare led – kan komma att växa i framtiden. Följaktligen finns det skäl att överväga om ett regelverk liknande det som används för biljettbokningssystemen bör införas. Till skillnad från många andra nyligen avreglerade marknader saknas särskilda regler om tillträde till infrastruktur på bankmarknaden. Bankernas gemensamma system för betalningsförmedling, främst för kort- och girobetalningar, skulle kunna betraktas på samma sätt som exempelvis lokala telenät. Utifrån ett sådant synsätt skulle regler som tvingade ägarna att göra denna infrastruktur tillgänglig för konkurrerande företag kunna införas. Konkurrenslagen har visserligen i någon mån använts för att garantera mindre banker tillgång till de viktigaste systemen, men till priser som i vissa fall ligger väsentligt över systemens genomsnittskostnad.¹⁵

6.3 Avregleringsmodeller i internationell jämförelse

I Sverige har tonvikten legat på konkurrensutsättning, snarare än på privatisering.

I vissa fall har Sverige genomfört reformer tidigare än andra länder, eller genomfört mer långgående avregleringar. Detta gäller el-, post- och tagmarknaderna, liksom för övrigt taximarknaden, men inte alls eller bara i mindre utsträckning bank-, flyg- och telemarknaderna. Särskilt på flyg- och teleområdet är det i stället EU:s lagar och regelverk som drivit på den svenska utvecklingen.¹⁶

I jämförelse med exempelvis EU:s avreglering av telemarknaden lades relativt liten vikt vid tillträdesproblematiken vid den inledande avregleringen av den svenska telemarknaden. Detsamma gäller på sätt och vis i ännu högre grad postmarknaden, men där har å andra sidan EU:s reformer varit ännu mer försiktiga. En intressant parallell till de försiktiga svenska tillträdesreglerna är telelagstiftningen i Nya Zeeland. Där sattes tillträdespriset medvetet på en sådan nivå att de tidigare monopolvinsterna kompensades, vil-

¹⁵ Konkurrensverket, 1999:2; Konkurrensverket 2000:1, s. 417, bilagedelen.

¹⁶ Se branschbeskrivningarna i kapitel 3.

ket måste betecknas som en relativt långtgående laissez-fairepolitik.¹⁷ Den teoretiska grundvalen för den nya zeeländska modellen är Baumols regel (se avsnitt 5.3). En liknande regleringsprincip på teleområdet användes i Storbritannien under perioden 1990 - 1995.¹⁸

Också inom EU har önskan att öka effektiviteten genom att konkurrensutsätta de tidigare monopolen varit en drivkraft, men önskan att uppnå s.k. marknadsintegration har kanske varit väl så viktig. Detta gäller i synnerhet på jordbruksområdet. På senare år tycks dock avreglerings- och effektivitetsaspekter ha blivit viktigare för EU-Kommissionen.

Liksom i Sverige har utvecklingen i de flesta europeiska länder i huvudsak gått från offentligt ägda monopol, med implicit eller explicit prisreglering och starka inträdeshinder, till konkurrens genom tillträdesreglering, bolagisering och i många fall också privatisering. Möjligen finns en generell tendens att EU i högre grad intervererat för att *tvinga* fram konkurrens, än vad fallet varit vid de ensidiga svenska avregleringarna, samtidigt som reformerna varit mer begränsade och kommit senare än i Sverige.

I USA har de reglerade företagen som regel varit privat ägda och de prisreglerade företagen har normalt varit föremål för en kostnadsbaserad reglering. Avregleringsinslaget har således varit tydligare än i Europa. I många fall har erfarenheterna varit mycket goda, men Kalifornienkrisen är exempel på motsatsen.¹⁹

Storbritannien

I Storbritannien låg tonvikten åtminstone inledningsvis på *privatisering*, vilket i och för sig medförde konkurrensutsättning och i några fall också vertikal separation. Newbery skriver exempelvis:

The main goal of utility reform in Britain was to transfer ownership to the private sector rather than to introduce competition. In contrast, in New Zealand and Norway the main goal was to improve the efficiency of the network utilities by introducing competition, without necessarily privatising them.²⁰

¹⁷ Laffont och Tirole, 2000, s. 34.

¹⁸ Laffont och Tirole, 2000, s. 30.

¹⁹ Se Winston, 1993, för en översikt av den amerikanska avregleringsprocessen. Se avsnitt 3.2.3 för en diskussion av Kalifornienkrisen, som snarare bör ses som ett regleringsmisslyckande än som ett avregleringsmisslyckande.

²⁰ Newbery, 1999, s. 176. Se också Beesley, 1997, för en beskrivning av den brittiska privatiseringsprocessen.

Den brittiska politiken kan ses som ett närmande till den traditionella amerikanska modellen, med reglerade men privat ägda företag i nätverksbranscher. Tidigare följde mönstret i Storbritannien det traditionella europeiska, med statliga verk eller statligt ägda bolag. En komplikation är att man inledningsvis och i vissa branscher fäste alltför liten vikt vid flaskhalsproblematiken. Armstrong m.fl. beskriver hur inledningsvis svaga regleringar successivt fått skärpas.²¹ I detta avseende liknande utvecklingen den i Sverige, men möjligen blev konsekvenserna allvarligare än i Sverige. I Sverige behöll staten ägande av och kontrollen över de gamla monopolbolagen, medan dessa i Storbritannien i betydligt större utsträckning privatiserades.

Enligt Armstrong m.fl. fick regelreformen i Storbritannien med åren ett allt större inslag av strukturella reformer. På senare tid tycks man också ha genomfört tämligen *drastiska* reformer, dvs. både snabbt genomförda och omfattande reformpaket, vilket exemplifieras av avregleringen av elbranschen och, i ännu högre grad, tågbranschen. I den senare valde man att använda en form av upphandlingsmodell också för lönsam trafik. Detta kan tyckas vara en tilltalade modell, med tanke på att det framför allt är på det upphandlade segmentet som den svenska avregleringen av tågmarknaden gett positiva effekter. Däremot har privatiseringen av Railtrack, den brittiska motsvarigheten till Banverket, förorsakat mycket kritik. Detta visar svårigheterna med att låta privata aktörer överta kontrollen av flaskhalsar.

Det bör dock framhållas att utvecklingen efter de brittiska avregleringarna i vissa avseenden varit mycket god i en internationell jämförelse. Detta gäller exempelvis flygmarknaden. Storbritannien har också, med gott resultat, varit en pionjär när det gäller att introducera prisregleringsmodeller med incitament till kostnadskontroll, s.k. pristaksreglering, i stället för traditionell kostnadsbaserad prisreglering.

Flyg- och telemarknaderna

Newbery sammanfattar erfarenheterna från olika branscher och länder på följande sätt:

²¹ Armstrong m.fl., 1994, s. 355.

The evidence from a wider variety of examples suggests that it requires aggressive regulation to prevent abusive entry deterrence by vertically integrated incumbents.²²

Teleområdet är ett bra exempel på just aggressiv reglering, eller avreglering genom reglering. Flygmarknaden är en intressant kontrast. De mest uppenbara flaskhalsarna – flygplatserna – var av tradition vertikalt separerade från flygbolagen. Flygmarknaden ansågs också lämplig för avregleringar, eftersom studier hade visat att det inte fanns några påtagliga skalfördelar i produktionen. Detta talade för att det borde finnas utrymme för ett relativt stort antal flygbolag också på relativt små marknader. Därmed var också förväntningarna på effektivitetsvinster stora.²³ Dessutom ansågs inträdesbarriärerna vara låga. Det kan tilläggas att i USA var kapaciteten oreglerad, medan priset var reglerat. Detta gjorde att bolagen konkurrerade med kapacitet, med påföljd att kabinfaktorn (belägningsgraden) var låg, vilket i sin tur ledde till höga kostnader per passagerarkilometer.²⁴

Generellt menade man att avreglering borde leda till en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan. Exempelvis förutsågs att korssubventioneringen mellan linjer skulle upphöra eller minska, med påföljd att priset framför allt skulle falla på linjer med mycket trafik.²⁵ Vidare bedömdes produktiviteten generellt kunna öka, tack vara en ökad kostnadspress, inte minst inom de europeiska offentligt ägda flygbolag som privatiserades. Studier som jämförde produktiviteten mellan bolagen, både inom ett land och mellan länderna, pekade på att det fanns väsentliga effektivitetsvinster att hämta hem.²⁶

Man hade inte räknat med att nätverkseffekterna skulle visa sig så starka och att omstruktureringen i branschen skulle gå mot att flygresandet allt mer koncentrerades till nav-ekersystem. De etablerade företagens fördel av att kunna erbjuda ett stort nätverk av flygförbindelser utgjorde därmed ett inträdeshinder för utmanarna. Efter hand har dock lägstkostnadsbolagens inträde medfört att konkurrensen ökat påtagligt på den amerikanska flygmarknaden. Motsvarande utveckling har nyligen inletts i Europa. Paradoxalt nog tycks terrorattackerna i New York och den följande krisen för flygbolagen, ha påskyndat denna utveckling.

²² Newbery, 1999, s. 180.

²³ Forstyth, 1998.

²⁴ Forsyth, 1998.

²⁵ I Sverige är det tydligaste mönstret att priset stigit på korta linjer. Se Bergman, 2001b.

²⁶ Forsyth, 1998.

Trots till synes utmärkta förutsättningar för en avreglering på flygmarknaden har effekterna inte motsvarat förväntningarna. På telemarknaden kan delvis motsatsen sägas vara fallet. Framför allt accessnätet är ett naturligt monopol, det finns starka vertikala och horisontella synergier och den komplex produktionsstrukturen, med ett stort inslag av icke återvinningsbara kostnader, bör göra inträde svårt. Dessutom hade de flesta potentiella kunder redan en pågående relation med det etablerade telebolaget, dvs. ett abonnemang. På denna marknad har avregleringen dock blivit en framgång! Skillnaden bör troligen sökas i det faktum att en laissez faire-politik (i detta avseende) tillämpats på flygområdet, medan konkurrensen reglerats fram på teleområdet.²⁷

Effekten av avregleringar

Förutsättningarna skiljer sig väsentligt mellan olika länder och mellan de olika marknaderna. Det är därför rimligt att anta att också *effekterna* av avregleringarna varierar kraftigt. En genomgång av litteraturen (se kapitel 3) indikerar dock att olika avregleringar enligt flertalet studier genererat effektivitetsvinster på mellan noll och tio procent. I många fall skattas effekten till cirka fem procent i dessa studier. Det finns dock ett stort antal studier som påvisar betydligt större effekter av avregleringar, ofta i storleksordningen 20–30 procent eller mer, men de senare studier har ofta allvarliga metodologiska brister.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att utgångspunkten före avregleringen aldrig, eller så gott som aldrig, varit en situation med ett oreglerat monopol. I de allra flesta fall har marknaden antingen varit prisreglerad, eller så har verksamheten bedrivits inom ett affärsverk eller motsvarande. Det finns därför all anledning att tro att ett oreglerat privat monopol skulle kunna höja priserna med väsentligt mer än fem procent.

6.4 Konkurrenslagen och avregleringarna

En avreglering, eller en regelreformer, innebär i de flesta fall att en sektorsspecifik lagstiftning avskaffas, modifieras eller införs.

²⁷ Det är visserligen sant att många restriktioner finns kvar på flygmarknaden, i varje fall för flygtrafik utanför EU, vilket kanske inte kan betecknas laissez-faire, men regelverket har heller inte utformats för att specifikt *gymna* nya utmanare. Snarare har politiken varit att de fått klara sig bäst de kan mot de etablerade aktörerna.

Med andra ord förändras det regelverk som är specifikt för branschen. Därtill finns den allmänna konkurrenslagstiftningen.

Konkurrenslagstiftningens syfte är att begränsa uppkomsten av skadlig marknadsstyrka och att motverka att den utövas på ett skadligt sätt. Konkurrenslagen är emellertid relativt dålig på att *skapa* konkurrens, dess uppgift är snarare att *bevara* konkurrens, bl.a. genom att förhindra förvärv som skulle begränsa konkurrensen. Lagen kan exempelvis inte användas för att skapa konkurrens genom att bryta upp existerande företag. (Undantagsvis kan den amerikanska konkurrenslagstiftningen användas i detta syfte.) Konkurrenslagen bör därför ses som ett komplement till den sektors-specifika lagstiftningen, som kan täppa igen kryphål i den senare.

I vissa speciella situationer kan dock konkurrenslagen användas för att ge konkurrenter tillträde till infrastruktur av flaskhalskaraktär och därmed direkt skapa konkurrens, nämligen när dessa kan kategoriseras som s.k. oömbärliga resurser (*essential facilities*). Ur lagens synvinkel blir det då olagligt att *inte* ge tillträde till kritisk infrastruktur på icke-diskriminerande villkor. På detta sätt har konkurrenslagen använts gentemot framför allt Telia och Posten, men i viss också gentemot SAS och de etablerade bankerna.

Mer typiskt är att konkurrenslagen kan användas för att stävja underprissättning och andra åtgärder som ett dominerande företag kan vidta för att genom ojusta och onormala affärsmetoder eliminera konkurrensen. Indirekt kan detta bidra till att skapa konkurrens, genom att utmanare ges bättre förutsättningar att verka på marknaden. Även i detta fall kan lagen på ett värdefullt sätt komplettera särlagstiftning. Om det dominerande företaget kan ägna sig åt underprissättning m.m., så kan nya utmanare slås ut, trots att de har tillträde till en eventuell flaskhals.

När det gäller missbruk av dominerande ställning verkar lagen *ex post*. Konkurrenslagen är också baserad på straff. Av dessa skäl måste ärenden ofta avgöras i domstol, varför tillämpningen av lagen blir förhållandevis långsam. Särslagstiftning, däremot, verkar i större utsträckning *ex ante* och tillämpas på ett mer "mekaniskt" sätt. Tillämpningen av särlagstiftning blir därför snabbare. I vissa fall är dock utrymmet för regleringsmyndigheterna att tolka bestämmelserna i särlagstiftningen relativt stort, vilket leder till att tillämpningen blir mer tidskrävande, men vilket också gör att samhällsekonomiska hänsyn enklare kan vägas in. Om inte annat gäller detta i själva lagstiftningsarbetet i de fall där särlagstiftningen mer eller mindre kontinuerligt utvecklas.

Det har framförts tankar om att särslagstiftningen i huvudsak behövs i ett initialskede, när marknader nyligen avreglerats och innan de nya konkurrenterna hunnit växa sig starka. Därefter skulle särslagstiftningen kunna avvecklas och man skulle kunna förlita sig enbart på den generella konkurrenslagstiftningen för att upprätthålla konkurrensen (Bergman m.fl., 1999). För nätverksindustrier – som ju typiskt sett är de som avregleras – är detta scenario dock realistiskt endast under två förutsättningar. För det första måste avregleringen leda till att det blir konkurrens om infrastrukturen: i annat fall förblir utmanarna beroende av det etablerade företaget. För det andra får det inte finnas alltför starka nätverkseffekter på *efterfrågesidan*. Sådana nätverkseffekter finns t.ex. på marknaderna för hård- och mjukvara, på marknaden för betalningssystem och också på flygmarknaden.

6.5 Avregleringsprocessen

Vid en avreglering är det inte bara regelverket slutliga utformning som är viktig. Regelverket bör också implementeras i en process som är utformad på ett ändamålsenligt sätt. OECD (1997) framhåller följande ekonomisk-politiska aspekter som viktiga för att en avreglering (regelreformer) skall bli lyckad;

- genomgripande reformer är bättre än successiva ad hoc-reformer,
- reformer kan dock ofta genomföras sekventiellt, men då bör sekvensen vara väl övertänkt,
- reformarbete underlättas av internationellt samarbete och koordinering,
- konkurrenspolitiken är viktig och dess roll bör ofta stärkas,
- reformer bör regelbundet och systematiskt utvärderas,
- reformarbetet bör kopplas till andra policymål,
- politiskt ledarskap är nödvändigt,
- behovet av reformer måste kommuniceras.

Liknande tankegångar har i Sverige bland annat framförts av Braunerhjelm m.fl. (2002).

6.5.1 Gradvis avregleringsprocess tycks fungera väl

En intressant fråga är om avregleringsprocessen bör vara snabb eller långsam, dvs. om avregleringen skall ske i ett slag eller stegvis.

I praktiken tycks det vanligaste vara att avregleringsprocessen är tämligen utdragen, både genomförandet och vad gäller genomslaget på marknaden. Ett tydligt exempel är den pågående avregleringen av postmarknaden inom EU, som inleddes år 1997 genom att det tillåtna brevmonopolet begränsades till försändelser som väger högst 350 gram. Avsikten är att successivt introducera konkurrens i allt lägre viktklasser, men processen kommer att ta många år. Sommaren 2001 enades man om att införa konkurrens för försändelser över 150 gram.²⁸ Ett annat exempel är avregleringen av den svenska finansmarknaden, som sträckte sig över ett par decennier.

Den amerikanska avregleringen av flyget genomfördes däremot i ett slag, medan den europeiska flygmarknaden avreglerades stegvis under en tioårsperiod. Liksom på postområdet utvidgades konkurrensen i det senare fallet successivt till att omfatta allt fler produktgrupper – eller marknadssegment.

På teleområdet har regelreformen fortgått genom en successiv skärpning av tillträdesreglerna. Konkurrenternas villkor för tillträde till det dominerande telebolagets accessnät har efter hand blivit allt förmånligare, genom att samtrafikavgifter sänkts och genom andra åtgärder för att skapa konkurrensneutralitet.

Det är svårt att se något genomgående mönster, som indikerar att snabbt genomförda reformer varit mer framgångsrika än de långsamt genomförda. Snabbt genomförda reformer innebär i och för sig att de vinster reformen förhoppningsvis medför utfaller snabbare, men å andra sidan tycks riskerna för misslyckanden vara större.

En närliggande fråga är om reformerna skall vara genomgripande eller inkrementella, dvs. successiva och stegvisa. OECD väljer benämningen "successiva ad hoc-reformer" för den senare typen och har därmed redan tagit ställning för genomgripande reformer. Regelreformen på teleområdet framstår som ett exempel på en inkrementell process, men betraktas av de flesta som en lyckad avregleringsprocess. Detta innebär förstås inte att en väl genomtänkt plan för en avregleringsprocess kan vara ett ännu bättre alternativ, men däremot finns det uppenbara risker med snabba och drastiska avregleringar. Den brittiska avregleringen av tågmarknaden är kanske ett bra exempel på detta, men det finns också exempel på radikala och lyckade avregleringsprocesser.

²⁸ Enligt den nuvarande planeringen kommer ett beslut om en eventuell fullständig avreglering att kunna fattas tidigast år 2009. Financial Times, 16/10 2001.

6.5.2 Internationell koordination och politiska aspekter

I Europa spelar EU en viktig roll vad gäller koordinering av medlemsländernas reformarbeten. EU kan också på olika sätt tvinga medlemsstaterna att genomföra avregleringar, t.ex. genom direktiv. Genom Artikel 86 i EU-fördraget har Kommissionen vissa befogenheter att direkt tvinga medlemsstaterna att genomföra liberaliseringar.²⁹

De tre sista punkterna på OECD:s listan (se föregående avsnitt) är mer politiska till sin karaktär. Därmed faller de egentligen utanför denna rapport.³⁰ Utan tvekan är dock den politiska dimensionen av avgörande betydelse. Utan politiska beslut blir det inga avregleringar

Som framhållits inledningsvis i detta kapitel blir avregleringar i ett längre perspektiv ofta en oundviklig följd av teknologiska förändringar. I ett långsiktigt perspektiv tenderar sannolikt "sunda" regelverk, dvs. regelverk som gynnar samhällsekonomisk effektivitet, att slå igenom, men i ett kort- och medelfristigt perspektiv kan ett väl eller illa utformat regelverk medföra stora möjligheter till välfärdsvinster respektive stora risker för skadliga verkningar.

Detta understryker behovet att planera för avregleringar och att utvärdera de reformer som genomförts, för att möjliggöra korrigeringar av eventuella svagheter i regelverken.

6.5.3 Regleringsmyndigheternas roll

Starka och självständiga regleringsmyndigheter är ofta en förutsättning för en framgångsrik avreglering. Dessa inrättas för att övervaka att regelverket för en viss bransch efterlevs. Ett grundläggande skäl till detta är att den marknadsstyrda infrastrukturen måste begränsas. För detta krävs en regleringsmyndighet. Branschförhållandena i nätverksindustrier är ofta komplexa, varför det krävs specialiserad kompetens.

En avregleringsprocess, som går från en affärsverksmodell till en modell med, exempelvis, pristaksreglering eller tillträdesreglering,

²⁹ I Financial Times, 17 januari 2002, nämns möjligheten att tvinga Frankrike att liberalisera elmarknaden.

³⁰ För en utförlig analys av de politiska aspekterna av avregleringen av bankmarknaden, se Svensson, 1996. Svensson pekar ut Riksbankens ledning som drivande i avregleringsprocessen. Hultkrantz (se Nationalekonomiska föreningen, 2001) pekar på motsvarande sätt ut Telias ledning som drivande i avregleringen av telemarknaden.

innebär att styrning genom diskretionära beslut ersätts med regelstyrning. Inrättandet en *stark* regleringsmyndighet kan då ses som ett sätt för staten att bibehålla en viss förmåga till diskretionära beslut. I en verksamhet som bedrivs enligt affärsverksmodellen kan staten genom instruktioner till verksledningen parera oväntade omvärldsförändringar, t.ex. en energikris. Den möjligheten är väsentligt mindre i en miljö med privata företag som styrs av ett givet regelverk. Risken att ett affärsverk utnyttjar ett kryphål i regelverket för att exploatera konsumenterna framstår också som mindre än att privata företag skulle göra så.

Att regleringsmyndigheterna är *självständiga* innebär dock att statens diskretionära makt i större eller mindre utsträckning är delegerad från de politiska beslutsfattarna, till tjänstemännen på myndigheten. Myndigheternas befogenheter utövas dock inom de ramar som bl.a. lagstiftningen och myndighetsinstruktionerna spänner upp och dessa ramar kan ändras genom politiska beslut. Fördelarna med att delegera beslutsrätt till en myndighet med ett väldefinierat ansvarsområde har framför allt diskuterats i samband med riksbankernas ställning i förhållande till parlament och regeringar. Den främsta fördelen i det sammanhanget är att riksbankerna i princip kan instrueras att enbart ta långsiktiga effektivitetshänsyn, medan politiska beslutsfattare anses vara tvingade att ta mer kortsiktiga hänsyn och i större utsträckning måste anpassa sig till olika intresse- och väljargrupper. När det gäller regleringsmyndigheternas arbete, som i stor utsträckning är lagtillämpning, tillkommer aspekter som rättssäkerhet och effektiv arbetsfördelning.

Alltför starka regleringsmyndigheter är emellertid inte bra, mot bakgrund av det som kallas *regulatory risk* (se avsnitt 4.1.2). Myndigheterna kan lägga överdrivet stor vikt vid konkurrensaspekter, t.ex. genom att tvinga fram alltför förmånliga tillträdesregler. Detta kan gå ut över den dynamiska effektiviteten, genom att oförutsägbara spelregler och dålig avkastning på tidigare investeringar avskräcker företagen från att genomföra nya investeringar. I extremfallet, om tillträdesreglerna görs alltför strikta, kan de liknas vid en form av konfiskation av de medel företaget ursprungligen investerade. Den amerikanska debatten kring dessa frågor sammanfattas av Laffont och Tirole, som också skriver att:

[C]ompetition-oriented policies must trade off the benefits of entry against the incumbent's incentives to build. No access pricing policy is

likely to strike the right balance. The challenge is therefore to design rules that do not err too much with regard to this trade-off.³¹

En risk av motsatt karaktär är att myndigheten i alltför stor utsträckning tar branschens parti, s.k. *regulatory capture* (se avsnitt 4.1.2). Det finns två huvudsakliga kontrollmekanismer mot dessa två risker. För det första kan ofta regleringsmyndighetens beslut överklagas i domstol. Detta minskar myndighetens manöverutrymme, i förhållande till det regelverk den är satt att övervaka. För det andra kan politikerna besluta om att förändra det sektors-specifika regelverket.

Armstrong m.fl. gör följande sammanfattande bedömning av för- och nackdelarna med diskretionära befogenheter:

Is regulatory discretion desirable? To date we believe that it has been beneficial overall. [...] It is an open question whether regulatory discretion will be beneficial in the longer term.³²

I Sverige är PTS det tydligaste exemplet på en regleringsmyndighet med diskretionära befogenheter. Det finns dock, som tidigare framhållits, en annan modell, som i ännu högre grad ger staten kontroll över flaskhalsledet, nämligen affärsverksmodellen i kombination med vertikal separation. Denna har tillämpats på el-, flyg- och tågmarknaderna. Affärsverksmodellen utan vertikal separation medför också en hög grad av statlig kontroll. Exemplet Posten och Telia visar dock att detta medför komplikationer, eftersom statliga bolag också måste ta affärsmässiga hänsyn. För ett vertikalt integrerat företag kan det exempelvis vara affärsmässigt att utestänga konkurrenterna från infrastruktur av flaskhalskaraktär.

Slutsatsen är att *institutionell design* är mycket viktig, men det finns knappast något slutligt svar på frågan om hur institutionerna bör utformas. Att regleringsmyndigheterna bör ha vissa diskretionära befogenheter framstår dock som klart. På ett allmänt plan är det också självklart att institutionerna, liksom regelverken, successivt måste anpassas till den teknologiska utvecklingen och till andra omvärldsförändringar.

³¹ Laffont och Tirole, 2000, s. 139. För en sammanfattning av debatten kring *regulatory taking*, se sidorna 137–139.

³² Armstrong m.fl., 1994, s. 360.

7 Rekommendationer

7.1 Allmänna principer

När en marknad avregleras bör samhällets styrning koncentreras till de områden där marknaden inte av sig själv kan förväntas åstadkomma en effektiv lösning. Vanligen kan beslut om prissättning och in- och utträde på marknaden lämnas åt marknadens aktörer, men såväl en teoretisk analys som de empiriska erfarenheterna visar att en avreglering inte bör innebära att samtliga regler för aktörernas uppträdande på en marknad avskaffas.

Den statliga styrningen av nätverksindustrier bör till stor del koncentreras till infrastruktur som har flaskhalskaraktär. De avregleringsreformer som genomförts i Sverige och i andra länder har inte alltid präglats av denna insikt. I Sverige har avregleringarna i ett par fall inneburit att ett tidigare statligt affärsverksmonopol bolagiserats och konkurrensutsatts. Detta har skapat ett ökat kostnadstryck i verksamheten, när nya utmanare klivit in på de lönsamma segmenten. Samtidigt har det uppstått incitament för ledningen i de statliga bolagen att utestänga konkurrenter från flaskhalsarna. Detta är knappast förvånande, eftersom statliga bolag skall agera affärsmässigt. Ett privat bolag i motsvarande ställning hade antagligen i ännu högre grad försökt utnyttja sin kontroll över vital infrastruktur, vilket erfarenheterna i Storbritannien tyder på. Där har flaskhalsarna privatiserats i betydligt större utsträckning än i Sverige, antingen som en del av ett vertikalt integrerat företag (t.ex. British Telecom) eller som ett separat bolag (t.ex. Railtrack).

Det finns ett antal metoder för att hantera flaskhalsar i nätverksbranscher, men alla metoder har sina specifika problem. Mycket tyder dock på att den modell som bygger på ett fortsatt direkt statligt ägande av flaskhalsen, dvs. affärsverksmodellen, i kombination med vertikal separation, är en robust metod som skapar förutsättningar för god effektivitet. En sådan lösning minskar riskerna för att kontroll av flaskhalsen används för att exploatera konsumenten-

terna, samtidigt som den skapar förutsättningar för konkurrens – och därmed kostnadspress – i övriga led. Att affärsverk kanske inte kan uppnå samma kostnadseffektivitet som ett privat företag är i detta sammanhang en nackdel vars betydelse är begränsad. Ofta står flaskhalsledet för en relativt liten del av förädlingsvärdet. En viss ineffektivitet i flaskhalsledet kan vara ett lågt pris för att uppnå konkurrensneutralitet mellan aktörerna i de andra leden och för att undvika att ett privat företag kan utnyttja en monopolställning.

Nackdelen är att vertikala synergier mellan flaskhalsledet och övriga led inte kan utnyttjas. Om dessa är stora finns det skäl att pröva en modell som bevarar den vertikala integrationen, men där kraftfulla tillträdesregler tillförsäkrar konkurrenterna tillträde till flaskhalsarna. För att detta skall lyckas krävs troligen att en självständig regleringsmyndighet med relativt stora diskretionära befogenheter inrättas. Diskretionära befogenheter innebär i detta sammanhang att den reglerande myndigheten inom vissa ramar har relativt stor frihet att ingripa på ett sätt som inte är uttryckligen definierat i lagen. Det kan t.ex. handla om att fastställa vad som menas med kostnadsbaserade tillträdespriser eller vidta sanktionsmedel om ägaren av infrastrukturen i något avseende tillhandahåller infrastrukturtjänster med undermålig kvalitet.

Diskretionära befogenheter har dock vissa nackdelar. Om de blir alltför stora, om regelverket blir för strängt och om alltför stor tonvikt läggs vid att det uppstår hård konkurrens på marknaden, finns en risk att investeringsincitamenten urholkas. Hårda tillträdesregler gynnar statisk konkurrens (konkurrens på kort sikt), men riskerar att hämma den dynamiska (långsiktiga) konkurrensen.

Frågan om privatisering eller inte blir svårare, om den vertikala integrationen skall bibehållas. Kostnadseffektiviteten blir troligen större i ett privatiserat företag, men det kommer å andra sidan troligen bli svårare att förhindra att ett privat företag utnyttjar kontrollen över flaskhalsen till sin egen fördel. Att tills vidare avstå från en privatisering framstår därför som det minst riskabla alternativet. Med väl fungerande tillträdesregler kan dock de privata aktörernas marknadsandel i de konkurrensutsatta leden förväntas öka.

7.1.1 Möjliga misstag

När en avreglering genomförs finns det många möjligheter att göra misstag. Några exempel:

- Att i alltför liten utsträckning begränsa det befintliga monopolets marknadsmakt. Konkreta exempel: vissa privatiseringar i Storbritannien, avregleringen av prissättningen på den svenska fjärrvärmemarknaden,¹ avregleringen av postmarknaden i Sverige samt regelverket för telemarknaden under de första åren efter avregleringen i Sverige.
- Att alltför mycket försvaga befintliga aktörers marknadsmakt och därmed försämra investeringsincitamenten. Om tillträdeslagstiftningen tillämpas lika strängt på de nya telemarknaderna, t.ex. mobiltele- och bredbandsmarknaderna, som på de mognare telemarknaderna, finns en risk att detta avskräcker företagen från att investera.
- Att alltför mycket försvaga befintliga aktörers marknadsmakt och därmed oavsiktligt ge nya aktörer alltför mycket marknadsmakt. Elkrisen i Kalifornien är ett exempel på detta (se avsnitt 3.2.3).
- Att genomföra drastiska och komplexa avregleringar med svåröverblickbara konsekvenser. Det bästa exemplet är kanske avregleringen av tågmarknaden i Storbritannien (se avsnitt 3.6.3).
- Att tro att alla eventualiteter kan förutses. Regelverken bör ha en inbyggd flexibilitet, genom att lagstiftningen görs generell och regleringsmyndigheterna ges en stark ställning. Det finns exempelvis många sätt för dominerande företag att agera så att nya utmanare utestängs. Detta framgår av de många ärenden som rör missbruk av dominerande ställning på nyligen avreglerade marknader som konkurrensmyndigheterna får hantera.
- Att inte beakta att villkoren på marknader förändras över tiden. Ett regelverk som fungerar väl när det införs kan med tiden bli allt sämre anpassat till marknadens förutsättningar, vilket leder till allt större ineffektivitet. Detta gäller i synnerhet branschspecifik lagstiftning. Regelverket bör därför vara möjliga att förändra över tiden.

¹ Fjärrvärmemarknaden berörs inte i denna rapport, men se Konkurrensverket, 2000, s. 257.

- Att ställa för höga eller för låga krav på företag som vill träda in på marknaden. Bankmarknaden framstår som ett exempel där alltför höga krav tidigare ställts. Detta har begränsat marknadsinträdet. Omedelbart efter avregleringen av taximarknad förefaller kraven i stället att ha varit alltför *lågt* ställda, vilket ledde till att oseriösa företag kunde etablera sig.

7.1.2 Några allmänna rekommendationer

På grund av risken för misstag är det viktigt att avregleringar förbereds noga. Mina slutsatser, utifrån svenska och internationella erfarenheter, samt utifrån den teoretiska litteraturen, är att riskerna kan minskas om reformarbetet följer några allmänna principer:

- Hellre gradvisa reformer än genomgripande och drastiska.
- Konkurrerande företag måste få tillgång till flaskhalsarna på konkurrensneutrala villkor.
- Det finns risker med att privatisera flaskhalsledet. Ett privat monopolföretag har starkare incitament att utestänga konkurrenter än t.ex. ett affärsverk. Det blir också svårare att i efterhand förändra spelreglerna.
- Den i Sverige ofta använda affärsverksmodellen, i kombination med vertikal separation, fungerar i många fall bra. De stora vinsterna med avregleringar uppstår genom konkurrensutsättning (och eventuellt privatisering) av övriga produktionsled.
- Om de vertikala synergieffekterna är starka, kan (bibehållen) vertikal integration, tillsammans med strikta tillträdesregler, vara ett bra alternativ.
- Starka och självständiga regleringsmyndigheter bör inrättas. Särskilt angeläget är detta när den vertikala integrationen bibehålls eller när flaskhalsledet privatiseras.
- Vid tillträdesreglering är avvägningen mellan stabila, förutsägbara regler och förmågan att reagera med diskretionära beslut vid oväntade eller oförutsedda händelser viktig. Förutsägbara regler gynnar investeringar och dynamisk (långsiktig) konkurrens. Diskretionär förmåga gynnar konkurrens och effektivitet på kortare sikt.

- Specifika regler bör kompletteras med generellt verkande regler. Specifika regler (exempelvis nummerportabilitet på mobiltelemarknaden) medför snabbare juridiska processer, medan generellt verkande regler (t.ex. konkurrenslagen, men också regler om kostnadsbaserad prissättning) kan medföra långdragna domstolsförhandlingar. Generella regler ökar flexibiliteten inför oförutsedda händelseförlopp.
- Regelverken måste successivt anpassas när branschförhållandena ändras eller brister i gällande regelverket upptäcks.
- För att regelverket skall kunna förändras krävs uppföljningar och utvärderingar av reformarbetet. I vissa fall bör detta förberedas redan vid det inledande avregleringsarbetet, t.ex. genom att åtgärder vidtas så att prisutvecklingen kan följas över tiden. Detta kan exempelvis kräva att SCB får i uppdrag att samla in prisdata. En metod som tillämpats på flygmarknaden i USA är att flygbolagen åläggs att rapportera in pris och andra uppgifter för var tionde flygbiljett som säljs till en central databas.²

Det bör också påpekas att avregleringar av produktmarknader inte kan ses isolerat från resten av ekonomin. OECD (1997) har exempelvis pekat på sambandet mellan arbetsmarknaden och de enskilda produktmarknaderna.³ Man menar att en flexibel arbetsmarknad gör det lättare att avreglera, eftersom arbetskraft som frigörs vid effektiviseringar i en avreglerad sektor lättare kan överföras till andra sektorer

7.2 Branschspecifika rekommendationer

På branschnivå kan ett antal förslag om möjliga förändringar av de nuvarande regleringarna identifieras. De förslag och rekommendationer som presenteras i det följande är främst tänkta som riktlinjer för fortsatta angelägna utredningsområden inom näringspolitiken - inte som färdiga förslag. Det har inte funnits förutsättningar att analysera förslagens förenlighet med EU-regler och andra internationella avtal i den här rapporten

² Se Bergman, 1996.

³ Se OECD, 1997, s. 19–20.

7.2.1 Bankmarknaden

Till skillnad från många andra nyligen avreglerade marknader saknas särskilda regler om tillträde till infrastruktur på bankmarknaden. Bankernas gemensamma system för betalningsförmedling, främst för kort- och girobetalningar, skulle kunna betraktas på samma sätt som exempelvis lokala telenät. En relevant jämförelse är också de gemensamma biljettbokningssystemen på flygmarknaden, där det finns relativt stränga tillträdesregler.

Det finns därför skäl att överväga att införa tillträdesregler för de centrala betalningssystemen, t.ex. giro- och betalkortssystem och system för kontantuttag. Genom att dessa system kontrolleras av infrastrukturklubbar är det svårt att tillämpa konkurrenslagen. Finansmarknadsutredningen (SOU 2000:11) föreslog en utredning om ett obligatoriskt förlikningsförfarande för tillträde till gemensam infrastruktur på bankmarknaden. Detta framstår inte som ett särskilt radikalt förslag, med tanke på hur viktiga dessa betalningssystem är. Utvecklingen på området tycks också gå mot allt färre och allt större system, vilket gör frågan allt mer angelägen.

7.2.2 Elmarknaden

Regelverk för prissättning av lokala elnätstjänster bör göras tydligare och striktare. Det nuvarande regelverket ger nätbolagen alltför stora möjligheter att exploatera sin monopolställning. En möjlighet är att införa en renodlad benchmarkingmodell på nätområdet. Problemet med detta är att kostnaderna för att driva elnät i stor utsträckning beror av de specifika lokala förhållandena. En benchmarkingmodell medför vissa orättvisor, eftersom det är svårt att fullt ut kompensera för alla de variationer som föreligger vad gäller kostnadsdrivande faktorer. Vissa nätbolag skulle få låg ersättning i förhållande till kostnaderna. Andra skulle få en hög relativ ersättning.

Alternativt bör vertikal separation av nättjänster och elproduktion/elhandel införas, genom förbud att bedriva nätverksamhet i samma koncern som elproduktion och elhandel, och med ett traditionellt regelverk för prisreglering av nättjänsterna. Möjligen kan nätbolagen ställas inför ett val mellan en benchmarkingmodell och vertikal separation.

Vad gäller det andra naturliga monopollet på elmarknaden, eltransmission i Svenska Kraftnäts regi, tycks nuvarande lösning i de flesta avseenden hittills ha fungerat väl. Det finns dock ett s.k. effektproblem. Problemet uppstår genom att det inte är företagsekonomiskt lönsamt att tillhandahålla den elproduktionskapacitet som krävs för att effekten skall räcka till under extremt kalla vinterdagar, eftersom denna kapacitet bara används några timmar per år. Även om ansvaret för effektbalansen ligger på Svenska Kraftnät så är detta ett systemfel, som inte har sin grund i flaskhalsproblemet.

7.2.3 Flygmarknaden

De horisontella synergieffekterna i driften av flygplatser är inte särskilt starka. Detta, tillsammans med relativt strikta regler för slots-tilldelning, talar för att flygplatser i ökad utsträckning kan privatiseras. Det finns dock anledning att gå försiktigt fram, eftersom flygplatsen trots allt utgör en lokal flaskhals. Ett tydligt regelverk för prissättning bör föreligga före privatiseringen, som bör genomföras stegvis. Inledningsvis bör inte stora flygplatser privatiseras, liksom inte heller flygplatser som ligger långt ifrån andra flygplatser. I sammanhanget bör påpekas att många utländska flygplatser är privatiserade, t.ex. Kastrup, liksom flera mindre svenska flygplatser.

En vertikal separation mellan flygplatser och flygledning och myndighetsfunktioner skulle möjligen underlätta att horisontella synergier på ett internationellt plan utnyttjas när det gäller flygledning. Även om behovet av en bättre internationell koordinering torde vara mer akut för Kontinentaleuropa än för Sverige, så finns troligen betydande samordningsvinster. En åtgärd som dock kan genomföras enbart i Sverige är att separera Luftfartsverkets myndighetsfunktion från den affärsdrivande verksamheten. Ett aktuellt förslag är att bilda ett enda statligt verk för tillsynsfrågor inom kommunikationsområdet, som ges ansvar för tillsynen av såväl flyg och sjöfart som väg- och järnvägstrafik.

När det gäller rena tillträdesregler förefaller det i högsta grad motiverat att höja marknadsandelsgränsen för vilka aktörer som kan betraktas som "nya" vid tilldelning av nya slots. De nuvarande reglerna sätter gränsen vid tre procent. En så låg marknadsandelsgräns försvårar att seriös konkurrens uppstår på inrikesmarknaden.

Ett mer långgående förslag är att analysera effekterna av reglerna för slotsfördelning och *grandfathering*. Regelverkets nuvarande utformning medför de facto en partiell reintegration av flygplatsinfrastruktur och flygverksamhet, eftersom förfoganderätten över slotsen är relativt stark. En konsekvent genomförd *peak load pricing* skulle förändra detta, men medför samtidigt andra nackdelar.

Ytterligare ett medel att förbättra konkurrensen på flygmarknaden är att använda de generella konkurrensreglerna för att motverka inläsande bonusprogram och rabattavtal.

7.2.4 Postmarknaden

En uppenbar brist med den svenska avregleringen av postmarknaden är att det i huvudsak saknas tillträdesregler för flaskhalsleden. Exemplet Nya Zeeland visar att det är möjligt att införa tillträdesregler för flaskhalsar i de delar av landet där en utmanare inte vill bygga eller driva sådana i egen regi. Detta kan gälla såväl insamling och sortering som utbärning. Kostnaden för att dubblera funktioner torde dock vara störst när det gäller utbärning. Ett reformförslag är därför att införa en tillträdesreglering som ger Postens konkurrenter möjlighet att köpa utbärningstjänster i de delar av landet där man inte själv verkar. En sådan reform skulle möjliggöra att prisregleringen för porto avskaffades.

7.2.5 Telemarknaden

De strikta tillträdesreglerna på telemarknaden riskerar att urholka investeringsincitamenten. Detta gäller i synnerhet på de delar av marknaden där det redan initialt funnits konkurrens i infrastrukturledet mellan flera aktörer – i första hand bredband och mobiltelefoni. Ett exempel är att PTS vill genomdriva att lagtextens krav på ”marknadsmässig” ersättning för samtrafik till operatörer som inte har ett betydande marknadsinflytande (i praktiken alla utom Telia) skall tolkas som en ersättning i nivå med Telias kostnader för motsvarande tjänster plus tio procent.

För fast telefoni är riskerna med alltför stränga tillträdesregler mindre, eftersom det bara finns ett fast nät och eftersom detta nät byggdes upp under en period då det dåvarande Televerket hade monopol. Att Sverige bolagiserat och delvis privatiserat Televerket begränsar dock utrymmet för ytterligare skärpningar.

En vertikal separation mellan det fasta nätets lokala delar och övrig verksamhet inom Telia förordades bl.a. av Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz (1996). Emellertid menar Hultkrantz år 2001 att en vertikal separation inte längre är särskilt angelägen, eftersom "konsumenterna börjar få alternativ även när det gäller anslutningen."⁴ Mobila teleabonnemang eller bredbandsuppkopplingar kan, i varje fall för vissa konsumenter, ersätta det fasta abonnemanget.

Vid en eventuell fullständig privatisering av Telia kan det emellertid övervägas om inte staten bör byta (en del av) sina aktier mot ett 100-procentigt ägande av accessnätet. Detta skulle i så fall kunna ske genom att nätverksamheten bryts ut.

7.2.6 Tågmarknaden

På tågmarknaden framstår två reformer som möjliga. För det första att delar av SJ:s rullande material (lok och vagnar) placeras i ett självständigt bolag. Detta bolag kan hyra ut rullande material både till SJ och till SJ:s konkurrenter. För det andra bör SJ:s förtursrätt till lönsam trafik successivt begränsas. Ett första steg är att inte tillåta att SJ återtar tidigare olönsam trafik. Enligt nuvarande praxis har SJ denna möjlighet, enbart genom att begära att få bedriva trafiken utan ersättning.

⁴ Nationalekonomiska föreningen, 2001.

8 Lästips

För den läsare som vill fördjupa sina kunskaper i regleringsökonomi, eller lära mer om utvecklingen inom de branscher som behandlats i denna rapport, följer här ett antal lästips. I första hand rekommenderas litteratur som inte är alltför teoretisk och som är utgiven under de senaste åren.

Two användbara och relativt lättillgängliga läroböcker i *avregleringsökonomi* är Armstrong m.fl. (1994) och Newbery (1999), medan OECD (2001b) på ett mer kortfattat sätt analyserar hur nätverksbranscher kan och bör (av)regleras. Braunerhjelm m.fl. (2002) är en bra introduktion till ämnet konkurrens och konkurrensutsättning ur ett litet bredare perspektiv. Konkurrensverket (1996b, 1998 och 2000) innehåller översikter av erfarenheterna av de svenska avregleringarna.

Avregleringen av den amerikanska *bankmarknaden* beskrivs utförligt av Berger m.fl. (1996), medan Konkurrensverket (1999) behandlar flaskhalsproblematiken på och i viss mån avregleringen av den svenska bankmarknaden. För den som vill läsa mer om *flygmarknaden* och avregleringen av denna ur ett internationellt perspektiv rekommenderas i första hand Doganis (2001), medan den svenska utvecklingen beskrivs av Bergman (1996) och Luftfartsverket (2001). De internationella erfarenheterna av avregleringar på *elmarknaden* behandlas utförligt av Newbery (1999), medan de svenska erfarenheterna behandlas i SOU 2002:7. *Postmarknaden* analyseras i Crew och Kleindorfer (2001; se Campbell i referenslistan) och den svenska utvecklingen beskrivs av Andersson (2001) och i PTS (2002). Generella *telemarknadsfrågor* behandlas i Laffont och Tirole (2000) och i Bergman m.fl. (1999), samt i Armstrong m.fl. och Newbery, medan den svenska utvecklingen beskrivs i Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz (1996). Erfarenheterna från avregleringen av den svenska *tågmarknaden* beskrivs utförligt av Alexandersson m.fl. (2000).

Referenser

- Alexandersson, Gunnar, Staffan Hultén, Lena Nordenlöw och Guy Ehrling, 2000, *Spåren efter avregleringen*, KFB-Rapport 2000:25.
- Andersson, Peter, 2001, *Deregulation and Internet: New Challenges to Postal Services in Sweden*, Linköpings universitet.
- Armstrong, Mark, Simon Cowan och John Vickers, 1994, *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Arnek, Magnus, 2002, *Empirical Essays on Procurement and Regulation*, Economic Studies 60, Uppsala universitet.
- Averch, Harvey och Leland Johnson, 1962, Behavior of the Firm under Regulatory Constraints, *American Economic Review*, 52, 1052-1069.
- Baltagi, Badi H., James M. Griffin och Daniel P. Rich, 1995, Airline Deregulation: The Cost Piece of the Puzzle, *International Economic Review*, 36, 245-260.
- Barla, P. och S. Perelman, 1989, Technical Efficiency in Airlines in Regulated and Deregulated Environments, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 60, 61-80.
- Barnekov, Christopher C. och Andrew N. Kleit, 1990, The Efficiency Effects of Railroad Deregulation in the United States, *International Journal of Transport Economics*, 17, 21-36.
- Baumol, W.J., J.C. Panzar och R.D. Willig, 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Beesley, Michael E., 1997, *Privatization, Regulation and Deregulation*, Routledge, London.
- Beker, Victor A., 2001, The U.S. Telecommunications Act of 1996 Five Years Later, *International Journal of Development Planning Literature*, 16, Nr. 2.
- Berg, S.A., F. Forsund och E.S. Jansen, 1992, Malmquist Indices of Productivity Growth During the Deregulation of Norwegian

- Banking, *Scandinavian Journal of Economics*, 94 (Suppl.), 211-228.
- Bergendahl-Gerholm, Maria och Lars Hultkrantz, 1996, se ESO, 1996 a.
- Berger, Allen N., Anil K. Kashyap och Joseph M. Scalise, 1995, The Transformation of the U.S. Banking Industry: What a Long, Strange Trip It's Been, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 55-218.
- Bergman, Lars, Chris Doyle, Jordi Gual, Lars Hultkrantz, Damien Neven, Lars-Henrik Röller och Leonard Waverman, 1999, *Europas nätverksindustrier. Telekommunikationer. Avregleringen i Europa*, SNS Förlag, Stockholm, och CEPR, London.
- Bergman, Lars, G. Brunekreeft, Chris Doyle, B-H von der Fehr, David M. Newbery, M. Polilitt and P. Regibeau, 1999, *A European Market for Electricity?*, CEPR, London.
- Bergman, Mats, 1996, *Avregleringen av inrikesflyget*, Konkurrensverkets rapport 1996:1, Stockholm.
- Bergman, Mats, 2001a, En utmanares uppgång och fall – åtta år med en avreglerad flygmarknad, *Ekonomisk Debatt*, nr 1, 2001.
- Bergman, Mats, 2001b, *Potential Competition: Theory, Empirical Evidence and Legal Practice*, stencil, ECON, Stockholm.
- Besanko, David, Julia D'Souza och S. Ramu Thiagarajan, 2001, The Effect of Wholesale Market Deregulation on Shareholder Wealth in the Electric Power Industry, *Journal of Law and Economics*, 44, 65-88.
- Blåvarg, Martin och Stefan Ingves, 1997, Statens förändrade roll på finansmarknaden, i Michael Sohlman och Staffan Viotti (red.), *Vem styr – politikerna eller marknaden?*, IVA och Ekerlids Förlag, Stockholm.
- Bohm, Peter och Per-Ove Hesselborn, 1991, se ESO, 1991.
- Bohm, Peter och Clifford Russel, 1985, Comparative Analysis of Alternative Policy Instruments, i *Handbook of Natural Resources and Energy Economics*, Alan V. Kneese och James L. Sweeney (red.), Elsevier, Amsterdam.
- Borenstein, Severin., 1985, Price Discrimination in Free-Entry Markets, *Rand Journal of Economics*, 16, 380-397.
- Borenstein, Severin, 1992, The Evolution of U.S. Airline Competition, *Journal of Economic Perspectives*, 6, 45-73.
- Borenstein, Severin, 2002, The Trouble with Electricity Markets: Understanding California's Restructuring Disaster, *Journal of Economic Perspectives*, 16, 191-211.

- Borenstein, Severin. och Nancy L. Rose, 1994, Competition and Price Dispersion in the U.S. Airline Industry, *Journal of Political Economy*, 102, 653-683.
- Boyer, Kenneth D., 1987, The Cost of Price Legislation: Lessons from Railroad Deregulation, *Rand Journal of Economics*, 18, 408-416.
- Braeutigam, Ronald R., 1993, Consequences of Regulatory Reform in the American Railroad Industry, *Southern Economic Journal*, 59, 468-480.
- Braunerhjelm, Pontus, Mattias Ganslandt, Sten Nyberg, Johan Stennek och Nils Wahl, 2002, *Gränslös konkurrens. Sverige i ett integrerat Europa*, Ekonomirådets rapport 2002, SNS.
- Bruzelius, N., 1997, *The Airport Problem. An Economic Analysis of Scarce Runway Capacity*, KFB-rapport 1997:6.
- Bäckström, Urban, 1998, Finansiella kriser – svenska erfarenheter, *Ekonomisk Debatt*, nr.1, 5-19.
- Börjesson, Mats, Bo Enquist, Torbjörn Eriksson och Lars Haglund, 2000, *Vad är en bra trafik huvudman?*, KFB-meddelande 2000:4.
- CAA, Civil Aviation Authority, 1998, *The Single European Aviation Market: The First Five Years*, CAP 685.
- Campbell, Robert M, 2001, Regulatory and Governance Changes in Liberalized, Commercialized Postal Environments i Crew och Kleindorfer (red.): *Future Directions of Postal Reform*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Campos, Javier, 2001, *Competition Issues in the Rail Industry. Lessons from the Latin American Experience*, stencil, University of Las Palmas.
- Caves, D., L. Christensen och M. Tretheway, 1987, An Assessment of the Efficiency Effects of US Airline Deregulation via an International Comparison, i Elisabeth Bailey (red.) *Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Doganis, Rigas, 2001, *The Airline Business in the 21st Century*, Routledge, London.
- Dresner, M.E., Jiun-Sheng C.L. och R.J. Windle, 1996, The Impact of Low-Cost Carriers on Airport and Route Competition, *Journal of Transport Economics and Policy*, 30, 309-328.
- Derthick, Martha och Paul Quirk, 1985, *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Ds 1990:57, *Branschglidning i den finansiella sektorn*.
- Ds 1993:63, *En öppen järnvägsmarknad*.
- ECON, 2001a, *Posten i en ny tid*, rapport 33/01, Oslo.

- ECON 2001b, *Utveckling av handelsmarginaler i elhandel*, rapport 68/01, Stockholm.
- Elkonkurrensutredningen, 2001, *Vissa frågor kring kundernas rörlighet m.m.*, Statens offentliga utredningar, Dnr N2001:10/U-12.
- Encaoua, David, 1991, Liberalizing European Airlines, *International Journal of Industrial Organization*, 9, 109-124.
- Energimyndigheten, 2001, *Elmarknaden 2001*.
- Englund, Peter, 1990, Financial Deregulation in Sweden, *European Economic Review*, 34, 385-393.
- ESO, 1991, Peter Bohm och Per-Ove Hesselborn, *SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?* Ds 1991:77.
- ESO, 1996 a, Maria Bergendahl-Gerholm och Lars Hultkrantz, *Nästa steg i telepolitiken*, Ds 1996:29.
- ESO, 1996 b, Torsten Svensson, *Novemberrevolutionen. Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden*, Ds 1996:37.
- ESO, 1998, Susanne Lindh och Eva M. Meyerson, *Staten och bolagskapitalet. Om aktiv styrning av statliga bolag*, Ds 1998:64.
- ESO, 2001, Lars Hultkrantz och Jan-Eric Nilsson, *Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling*, Ds 2001:40.
- ESO, 2002, Mats Rönnberg, *Staten fick Svarte Petter*, Ds 2002:9.
- EU-kommissionen, 1999, *The European Airline Industry: From Single Market to World-Wide Challenges*, tillgänglig på www.eu.int/comm/transport/themes/air/english/library/com_1999_182en.pdf
- Europaparlamentets och Rådets förordning om gränsöverskridande betalningar i euro, 2560/2001, 19 december 2001.
- Evans, W.N. och I.N. Kessides, 1993, Structure, Conduct, and Performance in the Deregulated Airline Industry, *Southern Economic Journal*, 59, 450-467.
- Ewers, H.-J., H. Tegner, I. Joerss, F. Eckhardt, P. Jakubowski, C.E. Meyer, A. Brenck och A.I. Czerny, 2001, *Possibilities for the Better Use of Airport Slots in Germany and the EU*, arbetsrapport, Department of Infrastructure Economics and Economic Policy, Berlin University of Technology.
- Finansdepartementet, 1998, *Nationell rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader*, rapport till Ekofin-rådet.
- Finansdepartementet, 2001, *Nationell rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader – Sverige*.
- Forsyth, Peter, 1998, The Gains from the Liberalisation of Air Transport. A Review of Reform, *Journal of Transport Economics and Policy*, 31, 73-92.

- Gale, I.L., 1993, Price Dispersion in a Market with Advance-Purchases, *Review of Industrial Organization*, 8, 451-464.
- Gonec, Rauf och Giuseppe Nicoletti, 2000, *Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation*, OECD, Economics Department Working Paper No. 254.
- Gort, Michael och Nakil Sung, 1999, Competition and Productivity Growth: The Case of the U.S. Telephone Industry, *Economic Inquiry*, 37, 678-691.
- Grabowski, Richard, Nabda Rangan och Rasoul Rezvanian, 1993, Organizational Forms in Banking: An Empirical Investigation of Cost Efficiency, *Journal of Banking and Finance*, 17, 531-538.
- Hahn, Robert W. (red.), 1996, *Risks, Costs, and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- Holmes, T.J., 1989, The Effects of Third-Degree Price Discrimination in Oligopoly, *American Economic Review*, 79, 244-250.
- Hultkrantz, Lars och Jan-Eric Nilsson, 2001, se ESO, 2001.
- Jayarathne, Jith och Philip E. Strahan, 1998, Entry Restrictions, Industry Evolution, and Dynamic Efficiency: Evidence from Commercial Banking, *Journal of Law and Economics*, 41, 239-273.
- Katz, Michael och Carl Shapiro, 1985, Network Externalities, Competition, and Compatibility, *American Economic Review*, 75, 424-440.
- Kole, Stacey R. och Kenneth M. Lehn, 1999, Deregulation and the Adaptation of Governance Structure: The Case of the U.S. Airline Industry, *Journal of Financial Economics*, 52, 79-117.
- Konkurrensverket, 1996a, *Fungerar elmarknaden?*, rapport 1996:3, Stockholm.
- Konkurrensverket, 1996b, *Konkurrens på avreglerade marknader*, rapport 1996:4, Stockholm.
- Konkurrensverket, 1998, *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning*, rapport 1998:3, Stockholm.
- Konkurrensverket, 1999, *Konkurrens på bankmarknaden – betalningsförmedling och villkor för nya aktörer*, rapport 1999:2, Stockholm.
- Konkurrensverket, 2000, *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag*, Konkurrensverket 2000:1, Stockholm.
- Konkurrensverket och Konsumentverket, 2001, *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna*, Konkurrensverkets rapport 2001:5, Stockholm.

- Konkurrensverket, 2001, *Start- och landningstider inom flyget*, Konkurrensverkets rapport 2001:7, Stockholm.
- Krickx, Guido A., 2000, Competition and the *Emerging Structure of the European Airline Industry*, stencil, California State University.
- Laffont, Jean-Jacques och Jean Tirole, 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Laffont, Jean-Jacques och Jean Tirole, 1994, Access Pricing and Competition, *European Economic Review*, 38, 1673-1710.
- Laffont, Jean-Jacques och Jean Tirole, 2000, *Competition in Telecommunications*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Leece, David, 1995, Rationing, Mortgage Demand and the Impact of Financial Deregulation, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57, 43-66.
- Lindh, Susanne och Eva M. Meyerson, 1998, se ESO, 1998.
- Liu, Zhiqiang, 2001, Efficiency and Firm Ownership: Some New Evidence, *Review of Industrial Organization*, 19, 483-498.
- LO, 2000, *Effektiva marknader för högre tillväxtbana*, Stockholm.
- Luftfartsverket, 2000, *Flygets utveckling 2000. En sektorredovisning*, Norrköping.
- Luftfartsverket, 2001, *Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen*, Norrköping.
- McFarland, Henry, 1989, The Effects of United States Railroad Deregulation on Shippers, Labor, and Capital, *Journal of Regulatory Economics*, 1, 259-270.
- Morrison, Stephen och Clifford Winston, 1995, *The Evolution of the Airline Industry*, Brookings Institution, Washington.
- Mukherjee, Kankana, Subhash C. Ray och Stephen M. Miller, 2001, Productivity Growth in Large US Commercial Banks: The Initial Post-Deregulation Experience, *Journal of Banking & Finance*, 25, 913-939.
- Nationalekonomiska föreningens förhandlingar, 2001, Avregleringar: Erfarenheter från tre marknader, *Ekonomisk Debatt*, nr.5, 369-391.
- Newbery, David M., 1999, *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Newbery, David M., 2001, *Regulating Unbundled Network Utilities*, stencil, Cambridge University, Storbritannien.
- Newbery, David M., 2002, Problems of Liberalising the Electric Industry, kommande i *European Economic Review*.

- Nwaeze, Emeka T., 2000, Deregulation of the Electric Power Industry: The Earnings, Risk, and Return Effects, *Journal of Regulatory Economics*, 17, 49-67.
- Nätmyndigheten, 1997, *Korssubventionering på elmarknaden*.
- OECD, 1997, *The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis*, Paris.
- OECD, 2001a, *Communications Outlook*, Paris.
- OECD, 2001b, *Restructuring Public Utilities for Competition*, Paris.
- Oxenstierna, Gabriel C., 2000, *Testing for Market Power in the Swedish Banking Oligopoly*, working paper 2/2000, Södertörns högskola.
- Oum, T., W. Stanbury och M. Tretheway, 1991, Airline Deregulation in Canada, i K. Button (red.) *Airline Deregulation: International Experience*, David Fulton Publishers, London.
- Oum, T. Och C. Yu, 1995, A Productivity Comparison of the World's Major Airlines, *Journal of Air Transport Management*, 2, 181-195.
- Peteraf, Margarete A., 1995, Sunk Costs, Contestability and Airline Monopoly Power, *Review of Industrial Organization*, 10, 289-306.
- Post- och Telestyrelsen, 1997, *Prisutveckling för enstaka försändelser 1994-1997*, rapport den 10 juli 1997, Stockholm.
- Post- och Telestyrelsen, 2000, Tele2s begäran om beslut enligt 60§ andra stycket telelagen (1993:597) avseende ersättning från Telia för terminering av samtal från fasta nät till mobila nät m.m., beslut den 31/8 2000, Stockholm.
- Post- och Telestyrelsen, 2001, *Service och konkurrens 2001*, rapport februari 2001, Stockholm.
- Post- och Telestyrelsen, 2002a (21 februari), *Faktablad. Betydande inflytande på telemarknaden och kostnadsorienterad ersättning*, Stockholm.
- Post- och Telestyrelsen, 2002b, *Uppföljning och utvärdering av prisregleringen för vissa posttjänster*, Stockholm.
- Post- och Telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket, 1999, *Mobiltelemarknaden i Sverige ur ett konsument- och konkurrensperspektiv*, Konkurrensverkets rapport 1999:7, Stockholm.
- Post- och Telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket, 2001, *Mobiltelemarknaden i Sverige ur ett konsument- och konkurrensperspektiv*, Konkurrensverkets rapport 2001:3, Stockholm.

- Preston, John, 1996, The Economics of British Rail Privatization: An Assessment, *Transport Review*, 16, 1-21.
- Proposition 1999/00:140, *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*.
- Proposition 1999/00:94, *Moderniserade kapitaltäckningsregler m.m.*
- Proposition 1999/2000: 140, *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*.
- Proposition 2001/02:34, *Grundläggande kassaservice*.
- Proposition 2001/02:56, *Energimarknader i utveckling - bättre regler och tillsyn*.
- Rådets förordning 95/1993, EEG, 18 januari 1993, om gemensamma regler för fördelning av start- och landningstider på flygplatser inom Gemenskapen.
- Rönberg, Mats, 2002, se ESO, 2002.
- Scherer, F.M. och D. Ross, 1990, *Industrial market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin, Boston.
- SFS, 1991:1466, *Lag om ändring av SFS, 1983:1053, Lag om skatt på omsättning av vissa värdepapper*.
- SIKA, 2000, *Kommunikationer* nr. 4, 2000.
- SOU 1981:12, *Inrikesflyget under 1980-talet*. Betänkande från Lufttransportutredningen.
- SOU 1990:58, *Konkurrens i inrikesflyget*. Delbetänkande från Konkurrenskommittén.
- SOU 1993:13, *Ökad konkurrens på järnvägen*. Betänkande från Kommittén för ökad konkurrens inom järnvägssektorn.
- SOU 1993:68, *Elkonkurrens med nätmonopol*. Delbetänkande från Ellagsstiftningsutredningen.
- SOU 1994:109, *Tåget kommer*. Slutbetänkande av tågutredningen.
- SOU 1997:35, *Ny kurs i trafikpolitiken*. Slutbetänkande från Kommunikationskommittén.
- SOU 1998:160, *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*. Delbetänkande från Banklagskommittén.
- SOU 2000:11, *Finanssektorns framtid*. Betänkande från Finansmarknadsutredningen.
- SOU 2000:90, *Elnätsföretag - regler och tillsyn*. Betänkande från Kommittén för översyn av bestämmelserna om nätverksamhet i ellagen.
- SOU 2002:7, *Konkurrensen på elmarknaden*. Slutbetänkande från Elkonkurrensutredningen.
- Stavins, J., 2001, Discrimination in the Airline Market: The Effect of Market Concentration, *Review of Economics and Statistics*, 83, 200-220.

- Svensk Energi, 2000, *Elmarknadens utveckling och struktur 2000. Fem år med avreglerad elmarknad.*
- Svensson, Torsten, 1996, se ESO, 1996 b.
- Tirole, Jean, 1988, *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Uri, Noel D., 2001a, Changing Productive Efficiency in Telecommunications in the United States, *International Journal of Production Economics*, 72, 121-137.
- Uri, Noel D., 2001b, Technical Efficiency, Allocative Efficiency, and the Implementation of a Price Cap Plan in Telecommunications in the United States, *Journal of Applied Economics*, 4, 163-186.
- Wilson, Wesley W, 1994, Market-Specific Effects of Rail Deregulation, *The Journal of Industrial Economics*, 42, 1-22.
- Viscusi, W. Kip, 1996, Economic Foundations of the Current Regulatory Reform Effort, *Journal of Economic Perspectives*, 10, 119-134.
- Vredin, Anders, 1996, Financial Markets and Macroeconomic Fluctuations. An Introduction, *Swedish Economic Policy Review*, 2, 241-249.
- Winston, Clifford, 1993, Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists, *Journal of Economic Literature*, 31, 1263-1289.
- Winston, Clifford, 1998, U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation, *Journal of Economic Perspectives*, 12, 89-110.
- Winston, Clifford, Thomas M. Corsi, Curtis M. Grimm och Carol A. Evans, 1990, *The Economic Effects of Surface Freight Deregulation*, The Brookings Institution, Washington.
- Wohlin, Lars, 1998, Bankkrisens upprinnelse, *Ekonomisk Debatt*, nr. 1, 21-30.
- Wolak, Frank A., 2001, *Designing a Competitive Wholesale Electricity Market that Benefits Consumers*, stencil, Stanford University. (www.stanford.edu/~wolak)
- Wolak, Frank A. och R. Nordhaus, 2001, *Comments on "Staff Recommendations on Prospective Market Monitoring and Mitigation for the California Wholesale Electric Market"*, stencil, Stanford University. (www.stanford.edu/~wolak)
- Wolfram, Catherine D., 1999, Measuring Duopoly Power in the British Electricity Spot Market, *American Economic Review*, 89, 805-826.

- Ying, John S. och Richard T. Shin, 1993, Costly Gains to Braking Up: The LECS and the Baby Bells, *The Review of Economics and Statistics*, 75, 357-361.
- Zolnierek, James, James Eisner och Ellen Burton, 2001, An Empirical Examination of Entry Patterns in Local Telephone Markets, *Journal of Regulatory Economics*, 19, 143-159.

Ordlista

Affärsverksmodellen: I denna rapport en något oegentlig samlingsbenämning för offentlig styrning genom direkt ägande, vilken omfattar såväl affärsverk som myndigheter med omfattande produktion (t.ex. Banverket) och sådana majoritetsägda statliga bolag där staten inte agerar enligt strikt affärsmässiga principer.

Asymmetrisk information: Se avsnitt 4.1.1.

Allokering: Hur den totala konsumtionen och produktionen är fördelad mellan olika konsumenter respektive mellan olika producenter.

Avkastningsreglering (*rate-of-return regulation*): Se avsnitt 5.2.1.

Avreglering: Se avsnitt 2.3.1.

Cabotage: Inrikes person- eller godstrafik i ett annat land än det i vilket transportföretaget är hemmahörande.

Diskretionära beslut: Beslut som inom givna ramar kan fattas fritt, på basis av senast tillgängliga information. Motsatsen är regelstyrda beslut, där beslutet i högre grad följer automatiskt av rådande förhållanden.

Distribution (av el): Transport av elkraft inom lokala och regionala elnät, från produktionskällan eller från stornätet, till konsumenten.

Endogen: Bestämd *inom* ett system eller ett visst sammanhang.

Exogen: Bestämd *utanför* ett system eller ett visst sammanhang.

Flaskhals: Se avsnitt 5.1.

Förädlingsvärde: Försäljningsvärde av en produkt, minus värdet av de råvarorna och motsvarande (t.ex. underkonsulttjänster) som åtgick för produktion av varan. Med andra ord, den värdeökning av produkten som åstadkoms inom det produktionsled för vilket förädlingsvärdet mäts. Förädlingsvärdet är per definition lika med summan av lön och kapitalersättning.

Icke-parametrisk metod: Kvantitativ metod för att, exempelvis, uppskatta produktionseffektivitet, som inte kräver att en viss parametriserad modell används. (Jfr ”parametrisk metod”.)

Incitamentskontrakt: Ett kontrakt som gör det lönsamt för den kontrakterade uppdragstagaren att agera på ett sätt som är gynnsamt för uppdragsgivaren. Exempelvis betraktas fastpriskontrakt som ett incitamentskontrakt, men inte ett kontrakt om arbete på löpande räkning.

Incitamentsreglering: En reglering som gör det lönsamt för det reglerade företaget att agera på ett sätt som är gynnsamt för regleraren.

Kapitaltäckningskrav: Ett krav på att det egna kapitalet skall utgöra en viss minsta andel av en banks totala utlåning, dvs. en form av soliditetskrav.

Korssubvention: Se avsnitt 5.3.3.

Liberalisering: När regler om prissättning eller in- och utträde på marknaden görs mindre strikta eller avskaffas.

Likviditetskrav: Likviditetskrav uttrycks genom en minsta tillåten likviditetskvot. Likviditetskvot beräknas som en banks kontanta medel plus obligationer delat med inlåningen i banken. Likviditetskrav syftar till att banken skall kunna möta kundernas önskemål om uttag – och i förlängningen till stabilitet för banksystemet.

Marknadsintegration: Sammanlänkning av och ökad handel mellan tidigare helt eller delvis åtskilda marknader, genom t.ex. regelharmonisering, avregleringar och avveckling av handelshinder. Be-

greppet används ofta i samband med (utvecklingen av) EU:s inre marknad.

Naturligt monopol: Se avsnitt 4.2.

Nätverk: Se avsnitt 4.3.

Nätverksbransch (-effekt): Se avsnitt 4.3.

Originering: Se "samtrafik".

Parametrisk metod: Kvantitativ metod för att, exempelvis, uppskatta produktionseffektivitet som bygger på att en viss parametriserad produktionsmodell skattas. Ett exempel på en sådan modell kan, i sin tur, vara att produktionen antas kunna beskrivas med en Cobb-Douglasfunktion, dvs. $q = \alpha L^\beta K^{1-\beta}$, där q är produktionen, L är mängden arbetskraft, K är mängden kapital och α och β är parametrar.

Pristaksreglering (*price-cap regulation*): Se avsnitt 5.2.2.

Regelreformer: Förändringar som ökar regleringarnas effektivitet i något avseende. Ibland använt mer eller mindre synonymt med liberalisering eller avreglering, men egentligen ett vidare begrepp. Se vidare avsnitt 2.3.1.

Regulatory capture: Se avsnitt 2.3.3 och 4.1.2.

Regulatory risk: Se avsnitt 2.3.3 och 4.1.2.

Roaming: Att en operatörs mobiltelegkunder kan koppla upp sig mot en annan operatör i områden där det egna nätet inte är utbyggt. Roaming kan vara såväl nationell som internationell. Se vidare avsnitt 3.5.

Samtrafik och samtrafikavgift: Den avgift en teleoperatör betalar en annan teleoperatör, när den förres kunder använder den senares nät, dvs. när den senare upplåter sitt nät för samtrafik. Om exempelvis en Tele2-kund, som är ansluten till Telias fasta nät, ringer en abonnent som också är ansluten till Telias fasta nät, har Telia rätt till ersättning dels för *originering*, dels för *terminering*. Med *originering* avses tjänsten att överföra samtalet från uppringaren till, i

det här fallet, Tele2:s nät. Med terminering avses tjänsten att överföra samtalet från, i det här fallet, Tele2:s nät till den uppringda. Om istället en av Tele2:s mobilteleg kunder ringer en abonnent som är ansluten till Telias fasta nät, har Telia endast rätt till samtrafikavgifter för terminering. Om, slutligen, en av Tele2:s mobilteleg kunder skulle kunna koppla upp sig direkt mot Telias mobiltelenät så skulle detta vara (nationell) roaming. (Se detta begrepp.)

Terminering: Se "samtrafik".

Tillträdesreglering: En prisreglering (eller en reglering av, i något avseende, kvalitén) som inte gäller i konsumentledet, utan i ett tidigare led. Normalt avses det pris (de villkor) till vilket ett företag kan köpa infrastrukturtjänster, vilka i sin tur används för att producera konsumenttjänster. Reglerade samtrafikavgifter är ett exempel på tillträdesreglering. Se avsnitt 5.3.

Totalfaktorproduktivitet: Ett mått på produktion, i förhållande till total insats av produktionsfaktorer (arbete, kapital, energi etc.). Arbetskraftsproduktivitet är ett mått på produktion, i förhållande till insats av enbart produktionsfaktorn arbete, och kan, t.ex., beskrivas som produktion (produktionsvärde) per timme.

Transmission (av el): Transport av elkraft inom stornätet (dvs. de mest centrala och högspända delarna av elnätet), från produktionskällan till ett regionalt elnät.

Vertikal separation: Uppdelning av en tidigare integrerad verksamhet, så att verksamhet i tidigare led (t.ex. byggnation och drift av infrastruktur) sker separat från verksamhet i senare led (t.ex. produktion och försäljning av tjänster till slutkonsumenter). Vertikal separation kan vara redovisningsmässig, funktionell eller ägarmässig. Se vidare avsnitt 5.7.

A textbook on Deregulation. Experiences from six Network Industries. A summary.

There has been a great deal of writing, debate and research on the subject of deregulation. Its critics usually hold up deregulation as a source of social injustice, while its advocates consider that deregulation leads to large efficiency gains, creating scope for increased welfare. Proponents of the new economy theory generally also held up deregulation, together with new technology and globalisation, as the most important reason for the increased rate of growth they believed could be observed. Despite the attention paid to the subject, it has proved markedly difficult to establish how large the gains from the deregulation implemented in Sweden and in a number of other countries in recent years are. Similarly, there appears to be no simple answer to the question how deregulation should be implemented for these gains to be as large as possible.

A thorough survey of Swedish reports and the international academic literature indicates that a typical deregulation gain is a 5–10 per cent fall in costs and prices. Another conclusion from this study of the literature is that in network industries, such as air, banking, electricity, post, telecom and train, two models appear to be particularly well suited to promoting efficiency.

In the first model, central government continues to own and control the sector's central infrastructure, e.g. the rail network, the electricity supply network or the local telecommunication network. This production stage is separated from other stages, and the latter are opened to competition and perhaps also privatised.

In the second model, an existing, vertically integrated company (or public utility) remains intact, but competition is created in later stages by giving competing companies access on non-discriminatory terms to the infrastructure owned by the integrated company. To achieve this, a stringent set of rules and regulations for access and a strong, independent regulatory authority are required.

The conclusions in this report are mainly based on a study of the six network sectors mentioned above: the banking, electricity, aviation, postal, telecommunication and rail sectors.

I The concept of deregulation

In this report, deregulation refers to regulatory reforms, which aim to liberalise pricing, market entry and exit, etc., including the privatisation of public utilities, resulting in increased market influence. This applies even though such reforms may entail an increase in the number of regulations (see also Chapter 2.3.1). The OECD and the Swedish Competition Authority (Konkurrensverket) prefer to use the concept of regulatory reform, rather than deregulation, on the grounds that the volume of regulations does not necessarily decrease on deregulation. However, also the use of this concept is imprecise, since regulatory reform really only means that the regulations are amended; all regulation changes can therefore be said to be regulatory reforms. The concept of liberalisation has the advantage of stating in which direction the change takes place, but the concept has wider associations than the concept of deregulation.

II Regulation and deregulation – a theoretical perspective

In well-functioning markets, production takes place efficiently and prices are reduced to the level of production costs. In general, this is a favourable outcome for consumers and for society, but unfortunately not all markets function well. According to economic theory, there are three fundamental reasons why this may be the case. *Firstly*, certain companies have market power, e.g. as a result of their monopoly position, which allows them to charge excessive prices. *Secondly*, there are so called external effects, e.g., negative environmental effects or positive cluster effects between firms. The latter can be both negative and positive, but in both cases corrective mechanisms are required in order that producers and consumers take account of the effect of their actions on third parties. *Thirdly*, there are problems of asymmetrical information. For example, the purchaser of a product normally has inferior information compared to the seller.

In many cases, market failures can be managed by regulation. The OECD differentiates between *economic regulation*, which concerns, for example, pricing and business establishment; *social regulation*, which is used to achieve equality and distribution policy objectives and to protect life, health and the environment, and *administrative regulation*, which, e.g., aims to secure information for public authorities. Deregulation is generally used to refer to a phasing out or liberalisation of economic regulation.

Just as markets can fail, so can regulation. *Regulation has at least four disadvantages. Firstly*, regulation involves direct costs for companies and central government. *Secondly*, rules and regulations may be used to protect special interests instead of the public interest. *Thirdly*, the fact that rules and regulations can change involves in itself an additional risk component which must be taken into account, for example in investment. *Fourthly*, the regulatory authority's difficulties in obtaining reliable information means that regulation in itself can increase costs. One example of this is cost-based price regulation. If a higher price can only be justified by higher costs, the incentives to keep costs down are reduced or eliminated. (See also Chapter 2.3.3.)

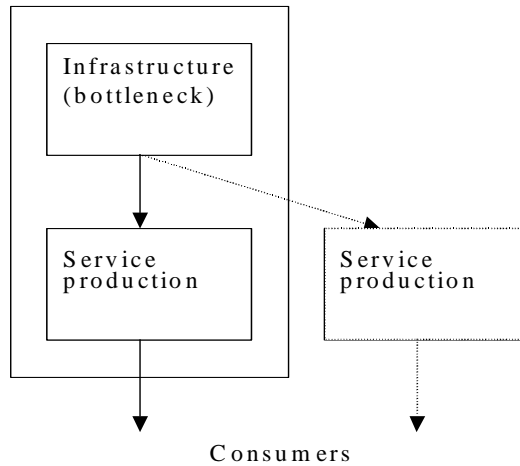
There are various ways of managing market power. The best one is that market entry – or the mere threat of market entry – leads to the elimination of market power. Competition itself can thus be the force that disciplines the market. Such a mechanism can be expected to function well in many markets, but it appears unlikely that the problem of market power would disappear completely, even in the long term, in the majority of infrastructureintensive network sectors. Deregulation in such sectors certainly results in decisions on, for example, pricing and entry and exit being transferred to a greater extent to the market players, but various methods of restricting market power are used even after deregulation.

III The bottleneck problem

The six sectors studied in this report are all characterised by the existence of an infrastructure to which a company must have access in order to compete in the next stage. For example, a company wishing to operate rail traffic must have access to the rail network, while a company wishing to enter on the telecommunication market must have access to at least the peripheral areas of the telecommunication network – i.e. the lines from the subscribers to the

local telephone switches (the access network). This infrastructure functions as a bottleneck for the whole market – a company cannot operate on the market without access to the bottleneck. The situation is illustrated by Figure 9.1.

Figure 9.1. The bottleneck problem



The basic reason for the existence of a bottleneck problem is that the infrastructure construction cost is so high that it is in practice impossible for new companies to set up in the infrastructure stage. Initially, a vertically integrated company (to the left in the Figure) is assumed to control the bottleneck. The next stage, service production, is potentially competitive. The dashed rectangle to the right illustrates such a potential competitor. The competitors are, however, dependent on access to the bottleneck, which also gives the integrated company market power in the later stage.

Turnover in the bottleneck stage is often relatively small, compared with the sector's total turnover. In the electricity sector, electricity network costs are equivalent to approximately one-third of the electricity price paid by households, while in the aviation sector, airport costs are equivalent to approximately one-tenth of the sector's turnover. The market power based on control of the bottleneck stage can therefore impede competition and efficiency in a much larger market.

IV Six models for managing the bottleneck problem

In principle, three different control models and three different ownership structure models have been used in different combinations to manage the bottleneck problem. The three control models are *direct regulation of consumer prices*, *regulation of the price for access* to the bottleneck (access regulation) and *government ownership control* of the whole operation, e.g. through a public utility. The three ownership structure models are infrastructural clubs, vertical separation and horizontal separation.

Price regulation in the consumer stage prevents or makes difficult the exercise of market power. In the ideal case, prices are regulated to the level that would exist if the sector were marked by competition. This model was common in the USA before the deregulations of the past few decades. For example, the electricity, aviation and rail sectors in the USA were subject to price regulation in the consumer stage – like the aviation sector in Sweden. One important disadvantage of the model is that companies have a lack of incentive for cost control. Another difficulty is shaping the model so that companies are given correct investment incentives.

Access regulation is a model that has become popular in recent years, both in Europe and the USA, particularly in the telecommunication market. One advantage of the model is that it allows competition in the production stages that does not have a bottleneck character, providing an incentive for cost control. One disadvantage is that the company controlling the bottleneck openly or covertly can favour its own operations in the stages open to competition. Another disadvantage is that it is still difficult for the regulatory authority to fix a price level to ensure correct investment incentives – i.e. to create conditions for efficiency in the long term.

The traditional European and Swedish model for managing the bottleneck problem is to apply direct central *government ownership control*, often by allowing a public utility to have a monopoly position in the sector. This applied, for example, to the Postal Office Administration (Postverket), SJ (the national rail operator) and the Telecommunications Administration (Televerket). Such a solution gives central government decision-making powers, which prevent the exploitation of market power. Unfortunately, experience has shown that it is difficult to implement cost effectiveness in large state-owned monopolies by issuing orders.

The degree to which market power based on control of the bottleneck can be exercised also depends on the ownership structure. In the banking market, so-called *infrastructural clubs* are relatively common, particularly for payment system infrastructure such as giro centres and credit card payment centres. The model is based on the companies that compete in the following stage jointly owning the infrastructure with a bottleneck character. The companies have an incentive to create competition-neutral conditions between themselves and to ensure that the costs in the bottleneck stage are kept down. In favourable cases, this involves a form of self-regulation, which makes government intervention unnecessary. The disadvantages of the model are, among other things, that an infrastructural club can facilitate price coordination in a later stage, i.e., an explicit or implicit cartel, and that established companies tend to obstruct new entrants to the market.

Another ownership model, which has become increasingly popular in recent years, is *vertical separation*. In this model, ownership of the bottleneck operation is separated from ownership of the operation open to competition. For practical reasons, this is easiest to implement in cases where the public utility model was previously applied, i.e., in the case of public utilities and state-owned companies. For example, Banverket (the National Rail Administration) has been separated from SJ and Svenska Kraftnät from Vattenfall. Privately owned companies can, however, also be split up in certain situations. The splitting up of the US telecommunication monopoly AT&T is an example. The most important advantages of the model are that it facilitates access regulation and that it is easier to create a competition-neutral situation between different companies in a later stage. The main disadvantage is that vertical synergies, i.e., coordination advantages between the different production stages, cannot be fully utilised.

A third ownership model is *horizontal separation*. In this model, a monopoly is split into a number of units, which operate side by side in the market without directly competing with one another. For example, a national electricity or telecommunication monopoly could be split into a number of regional or local monopolies. By comparing the local monopolies with one another, the information to which the regulatory authorities have access increases, making regulation more effective. For example, a monopoly's income can be made dependent on *the other* monopolies' costs. This is a form of benchmarking, which can lead to greater cost-effectiveness than price regulation at a national level. One prerequisite is that the

economies of scale are not too great. In Sweden, the model is used mainly for electricity network companies, but without any clear element of benchmarking.

The last two ownership models, i.e. *vertical or horizontal separation*, are not in themselves solutions to the bottleneck problem, since the monopoly position in the bottleneck stage remains at a national or local level. In the absence of some form of regulation, the company can therefore continue exercising market power. The advantages of the models lie instead in their making regulation more effective. For example, both vertical and horizontal separation can facilitate access regulation. If control through state ownership is applied, vertical separation allows state ownership with its attendant disadvantages to be limited to the infrastructure stage.

V Swedish deregulation has led to unrestricted pricing and freedom of establishment

At an overall level, the Swedish deregulation process shows some clear patterns. Pricing in the six sectors studied was regulated in most cases before deregulation, while it is now unrestricted in most cases, at least in the consumer stage. The previous barriers to entry access have been replaced by freedom of establishment. Briefly, the deregulation process in the six sectors can be described as follows:

The banking, aviation, telecom and electricity retailing sectors have gone from price regulation and establishment control to unrestricted pricing and freedom of establishment. Also electricity production has gone from price regulation to unrestricted pricing, while the principle of freedom of establishment already applied.

The postal sector has, as the other sectors, gone from establishment control to freedom of establishment, but a price regulation has been introduced.

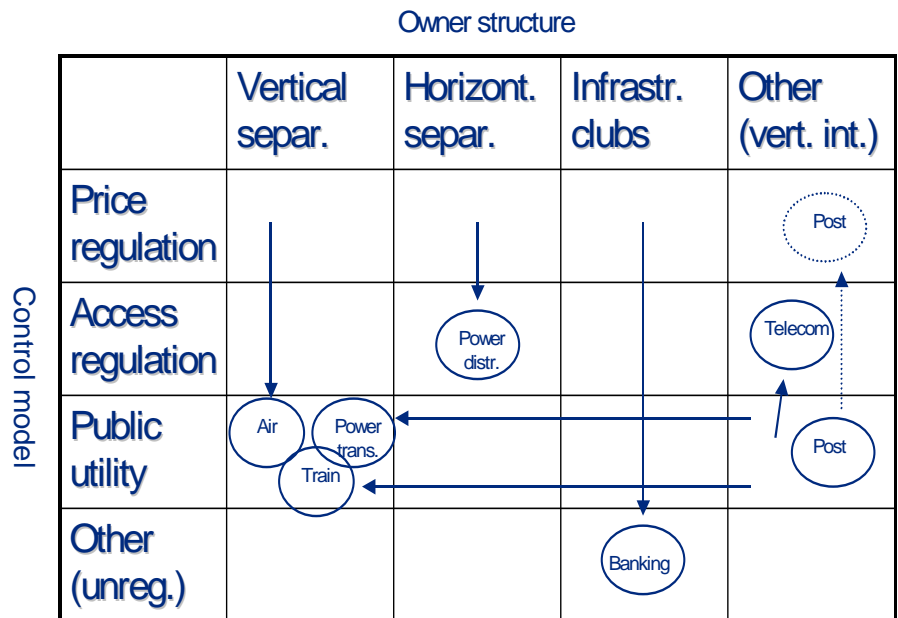
The rail sector has experienced an increased level of freedom of establishment. However, SJ still has priority to profitable passenger traffic and existing freight traffic. On the other hand, pricing is unrestricted.

In the post, telecom and rail sectors, there were previously state-owned public utilities with a monopoly position. There was therefore no need for formal price regulation, as central government controlled pricing through ownership control.

VI Different models for managing the bottleneck problem have been used

Quite different models have been used for managing the bottleneck problem in the six sectors. This applies both before and after deregulation. Figure 9.2 illustrates the main ownership structure and the main control model used to restrict the exercise of market power in the six sectors.

Figure 9.2. Ownership structures and control models before and after deregulation in six sectors (the arrows' starting point marks the situation before deregulation, while the arrows' tip and the sector designations mark the situation after deregulation).



For four of the six sectors studied, the starting point was a vertically integrated public utility: the Post Office Administration, SJ,

the Telecommunications Administration and Vattenfall. The first three public utilities had a monopoly position and there were no access regulations in these markets. The fourth public utility, Vattenfall, met with competition, however, from other electricity producers and there were certain regulations for access to the high voltage network. The local electricity distributors had a monopoly in their markets.

In two of these cases, vertical separation has been implemented. Svenska Kraftnät has been separated from Vattenfall and Banverket has been separated from SJ.¹ In the two other cases – Telia and Posten – vertical integration has been retained. Telia has instead been subject to access regulation. In the postal sector, price regulation of standard postage has been introduced, as well as certain access regulations. The latter must, however, be described as relatively weak, and the main control model for Posten must therefore still be considered to be central government ownership control.

There are bottlenecks at two levels in the electricity market: the transmission network (the national grid) now owned by Svenska Kraftnät and the local distribution networks. The latter are partly owned by private players and partly by the public sector. Operation of the distribution networks is frequently and to an increasing extent carried out by groups that also produce electric power. The previous price regulation in the consumer stage, i.e., of the electricity price, has now been replaced by access regulation, i.e., by regulation of network charges. Access regulation must, however, be described as relatively weak.

Ownership structure in the banking sector, with infrastructural clubs for the central payment systems, may be regarded as a half implemented vertical separation, where (some of) the banks *jointly* own the central infrastructure. Deregulation did not result in any change in this respect, but the previous price regulation (interest rate regulation) was, however, abolished.

Airlines and airports have always been vertically separated, where the necessary infrastructure (airports and air traffic control) is mainly managed by a public utility, the Swedish Civil Aviation Administration (Luftfartsverket). Deregulation did not thus result in any change in the form of ownership, but price regulation in the consumer stage was abolished. This means that control in the

¹ The concept of the public utility model is used in the Figure to designate a control principle, despite Banverket being an authority which is not a public utility and despite Posten now being a state-owned company.

bottleneck stage remains unchanged, while control in the consumer services stage has been abolished.

With regard to the forms of ownership, it should be noted that the public utilities, the Post Office Administration, SJ, the Telecommunications Administration and Vattenfall, have become state-owned companies – Posten, SJ, Telia and Vattenfall. Banverket is a public authority, while the Swedish Civil Aviation Administration and Svenska Kraftnät are public utilities.

The banking sector and local electricity distribution differ from the other sectors in that the bottleneck infrastructure is only partly owned by the public sector. In the aviation market, some airports are privately owned. The element of private ownership is increasing in the telecommunication market through the partial privatisation of Telia as well as through private investment, mainly in mobile telephony and broadband. The incorporation of the Post Office Administration and the Telecommunications Administration has also resulted in the infrastructure owners in these markets adopting a more commercial approach than was previously the case.

To sum up, the control of market power based on access to infrastructure has become more stringent in the deregulated areas of the rail market and with regard to electricity transmission as a result of the implementation of vertical separation. In the telecommunication market, control has also become stricter, as central government control through the public utility model has been replaced by stringent access regulation. In the postal market and with regard to electricity distribution, the level of control is largely unchanged. Public utility control in the postal market has weakened as a result of the incorporation, but is currently being supplemented by relatively weak price and access regulation. Relatively weak price regulation of the electricity price has been replaced by relatively weak access regulation in the electricity distribution stage. In the banking and aviation markets, the control of market power has weakened. In the aviation market, the control mechanisms for the bottleneck – the airports – are unchanged, but price regulation in the next stage has been abolished. In the banking market, the previous price regulation has been abolished and no action has been taken to tighten control of the bottleneck. The infrastructural club model means in practice that a self-regulatory model is applied. However, the disciplinary effect of competition has strengthened in all sectors as a result of the introduction or expansion of freedom of establishment.

VII Deregulation is difficult to evaluate

The effects of deregulation are difficult to evaluate. *Firstly*, it is necessary to decide on the benchmark to be used. A possible benchmark is the stated official objectives of deregulation, another is economic efficiency. This report is based on the latter benchmark. In practice, it is difficult to measure economic efficiency, and the development of prices, costs or productivity is therefore often used as an evaluation criterion.

Secondly, the actual development must be compared with a hypothetical (counterfactual) development, i.e. the development that would have taken place if deregulation had *not* been implemented. A frequently used but normally quite unsatisfactory method is to compare the price (or the cost level or productivity) before and after deregulation. In most sectors, productivity increases over time, while the cost level and price may rise or fall in the long run, depending on whether wages and other costs increase more rapidly or more slowly than productivity. Comparing the development in a country that has deregulated a certain sector with the corresponding development in another country where no reregulation has occurred is also problematic. Market conditions and institutional structure differ between countries. Different countries implementing deregulation in quite different ways make international panel data analyses more difficult.

A *third* difficulty is measuring the variables – e.g. price – used as a basis for the analysis. Despite these difficulties, it is important, as far as possible, to systematically evaluate the deregulations implemented. Such evaluations can provide a better basis for decisions on whether further sectors should be deregulated, and in that case *how* deregulation should be implemented. They can also contribute to a modification of rules and regulations in already deregulated sectors to improve the conditions for achieving efficiency gains.

VIII International experience

There are many studies, which aim to evaluate deregulation, both academic studies and those undertaken by public authorities or organisations. Unfortunately, the above problems are rarely handled satisfactorily. The OECD has reached the conclusion in a number of cases that the effects of individual deregulations have been so large that market prices have, in general, been reduced by 25 per

cent or more. Many individual – particularly American – researchers have made the same assessment. With regard to Swedish deregulation, price cuts of this order have been noted for large mail shots, the procurement of unprofitable rail traffic and long-distance telephony generally. Unfortunately, these studies have often not taken account of the productivity-increase trend, i.e. the price cut that would have taken place without deregulation. The studies, which most satisfactorily adjust for trends of this type, often report considerably lower deregulation gains – often in the range zero to ten per cent.

The best prerequisites for studying the effects of deregulation are perhaps found in sectors in which different US federal states have implemented deregulation at different dates. Studies of this type often indicate gains in the region of five per cent. In view of the large proportion of the economy, which is or has been subject to regulation, even relatively small efficiency gains are, however, of great importance.²

IX Swedish experience

The conclusion from both international and Swedish studies is that the potential gain from deregulation is efficiency increases, which in many cases appear to amount at any rate to 5–10 per cent. In Sweden, gains of at least this order appear to have been realised mainly in the markets for electric power, large mail shots and procured rail traffic as well as in the telecommunication market in general. (The even larger price fall in many cases may be due to the price structure having become more cost adjusted, i.e. a “rebalancing” has taken place between different segments.) In the aviation market and in areas of the postal and rail markets, where Posten and SJ de facto or formally still have a monopoly, prices have instead risen. No clear changes have been identified with regard to electricity network charges. It does not appear that the development of prices and efficiency in the banking market since deregulation has been studied at all, but one impression is that at least the price trend has not been particularly favourable.

² Braunerhjelm (2002) estimates, for example, that only approximately one-third of Swedish consumption is currently “fully open to competition” despite much deregulation in recent years. It should, however, be noted that the data basis for this assessment is very uncertain.

A further conclusion is that deregulation has mainly been successful in cases where regulation of market power has become more stringent or more effective in some respect.

IX.i The banking market

The effect of the deregulation of the Swedish banking market on the banks' efficiency and pricing has been systematically evaluated to a very limited extent. Practically all analysts appear, however, to agree that deregulation was necessary. Following deregulation, the established banks have retained a very high market share and they show very good profitability in the retail banking market. The new challengers, who have succeeded in gaining up to ten per cent of this market, have contributed, however, to increased competition, for example, for interest on deposits, and appear to have accelerated the development of telephone and Internet banks.

IX.ii The electricity market

Approximately one-third of households have switched electricity supplier or renegotiated the terms with the previous supplier. Deregulation of the electricity market is estimated to have reduced prices by approximately 10 per cent in the electricity production and electricity resale stages, which account for approximately one-third of total household electricity costs. In other segments, mainly the electricity network market, it is difficult to detect any positive effects. That may be because these are still regulated monopolies.

IX.iii The aviation market

Following deregulation, the aviation market initially experienced a certain pressure on prices and the new players gained market shares. After five years, the challengers had gained almost one-quarter of the market, but the trend reversed and SAS has been able to consolidate its dominance. The only challenger airlines that remains is Malmö Aviation, with a market share of only just over ten per cent. Over the whole period since deregulation, prices have risen relatively sharply according to most studies. According to some studies, prices have risen overall by approximately 15 per cent more than inflation. The price structure has become more cost ad-

justed, which has resulted in prices rising particularly on short and less popular routes. However, there are signs that competition from low-cost airlines will be more effective in the future.

IX.iv The postal market

The new challengers have gained approximately 5 per cent of the postal market. Deregulation has mainly contributed to competition for large mailshots in metropolitan areas. Here pressure on prices has been marked, with a fall in prices of almost 50 per cent in real terms. For individual postal items, however, real prices have instead risen by 75 per cent. The development has made the price structure more cost adjusted, but the difference between the segments open in practice to competition and those protected in practice is notable. On average, prices have been reduced by approximately 5–10 per cent. Due to the relatively weak rules and regulations for access to the infrastructure, there is little prospect that competition will lead to further price cuts.

IX.v The telecommunication market

In the telecommunication market, rapid technological developments in particular have caused a relatively rapid fall in prices, but deregulation has contributed to the positive trend. The new challengers have, as a result of strong access regulation, been able to gain just over one-quarter of the total telecommunication market and considerably more in the new segments, e.g. mobile telephony and dial-up Internet connection. Most evaluations look very positively at the effects of deregulation, even though the latter have not been possible to separate from the effects of technological developments. The isolated effect of the reform in September 1999 which allowed customers to pre-select one operator has, however, been estimated at approximately 4 per cent. As in a number of other markets, the price structure has become more cost adjusted.

IX.vi The rail market

In the rail market, prices have been substantially reduced – by approximately 20 per cent – in the deregulated segments of regional passenger traffic and unprofitable inter-regional passenger

traffic. In these segments, the new challengers have gained approximately half of the market. Real ticket prices for all rail passenger traffic have, however, *risen* by approximately 20 per cent according to Statistics Sweden, but inter-regional rail traffic, where SJ still has a monopoly, weighs heavily in this price index.

X General recommendations

An analysis of the deregulation implemented in Sweden and in other countries, as well as theoretical considerations, leads us to a number of general recommendations for implementing deregulation. The proposals can be grouped into three areas.

Access to infrastructure

- Create competition-neutral terms for access to the sector's bottlenecks.
- In many cases, a good model is to allow a public utility to own vital infrastructure, e.g., railways or high-voltage electricity grid-lines, but to separate infrastructure operations from operations in other production stages, i.e., train operation or electricity generation. The latter operations can often be advantageously privatised.
- A private monopoly has a stronger incentive to deny competitors access to the necessary infrastructure than a public utility. Privatisation also makes it more difficult to change the rules of the game afterwards.
- If the vertical synergy effects, e.g., between network operation and telecom service provision, are strong, it may be necessary to retain vertical integration. Stringent access regulations are then required, so that competitors can access the infrastructure, e.g., the telecom network.

The role of regulators

- Strong, independent regulatory authorities should be set up. This is particularly important when vertical integration is retained or when the bottleneck stage is privatised.

- In access regulation, the balance between stable, predictable regulations and the regulatory authority's freedom, ability and power to react in case of unexpected events is important. Predictable regulations favour investment and dynamic (long-term) competition, while stringent access regulations and strong regulatory authorities favour competition and efficiency in the shorter term.
- Specific regulations should be supplemented with general regulations – for example, effective competition legislation.
- The rules and regulations must gradually be adapted as the sector conditions change or when deficiencies in the current rules and regulations come to light. However, this must be done taking into account the requirement for predictability.

The political implementation process

- Implement gradual reforms rather than radical, dramatic reforms.
- Plan from the start for monitoring and evaluation of the reform work. This may, for example, require measures for monitoring the price trend over time.

If these recommendations are followed, it is more likely that the intentions behind the regulatory reforms will be materialized.

X.i The public utilities model vs. access regulation

A good model is to allow the bottleneck to be state owned according to the public utility model, while the other production stages are open to competition. This creates conditions for a competition-neutral situation between market players, while the public utility is limited to comprising only the bottleneck stage. Good competition promotes efficiency in those areas of the market where it is possible for a number of companies to operate. Central government control of the bottleneck also increases flexibility. Opportunities are created for averting unexpected market changes, while the regulations for access to the bottleneck and the pricing of the latter can be altered relatively easily. The fact that the public utility model in itself is not optimal for cost control is of less importance in many cases, since this only affects the bottleneck stage

itself, which often accounts for a relatively small part, 10–30 per cent, of the sector’s added value.

Another effective model for solving the bottleneck problem is access regulation. This applies particularly when there are large vertical synergies, i.e. when it is inefficient to implement vertical separation, and when the bottleneck is already privately owned. Effective access regulation creates conditions for effective competition in adjacent production stages, while vertical synergy effects can be utilised. The disadvantage of the model is that it is difficult to draw up access regulations, which both create a competition-neutral situation and provide good incentives for infrastructure investment. The integrated company may wish for various reasons to obstruct competitors’ access to the infrastructure by demanding high payment or by reducing the quality of the services supplied in various ways. In part, this can be managed through stringent rules and regulations for access, but normally an effective supervisory authority is also required, which can control or limit the companies’ actions with relatively great power and a relatively large level of freedom. Such powers create opportunities for closing loopholes in the rules and regulations, and central government retains flexibility in the face of unexpected events. The disadvantage of over-stringent rules and regulations and excessive discretionary powers is, however, that investment incentives can be undermined.

XI Sector-specific recommendations

Based on the general principles for managing the bottleneck problem and on the current institutions in the six sectors studied, a number of proposals for possible reforms follow. The proposals are fundamental and should be seen as suggestions for in-depth investigations, rather than as carefully prepared proposals for reforms.

XI.i The banking sector

There are no rules and regulations for access to the banking sector’s infrastructure of a bottleneck character, i.e., to the central payment systems. The introduction of such regulations should therefore be considered. This applies particularly as the trend appears to be towards increasingly large and few payment systems as a result of the integration of the systems with one another and

due to technological developments. The regulations for access to the airlines' joint ticketing system could serve as a model.

XI.ii The electricity sector

There are regulations for the maximum level of network charges, but the regulations are not particularly stringent. Work is in progress to tighten and clarify the regulations, which is expected to lead to an element of benchmarking, i.e., a systematic comparison of the network companies' costs. It is important that the regulations really are clear and stringent, in order to prevent cross-subsidisation between network operations and electricity trading and to prevent network charges being set at an excessive level. A strict, clear benchmarking model will, however, not be able to take account of all the company-specific cost-increasing factors, which entails a certain degree of "injustice". Some network companies will be forced to set network charges at a relatively low level compared with their own costs, while others will have a more generous profit margin. It should therefore be considered whether the network companies, which regard themselves affected by this, should be able to choose to implement vertical separation (i.e. to undertake not to carry on network operations and electricity production/electricity trading in the same group).

XI.iii The aviation sector

The operation of airports can be vertically separated from air traffic control and regulatory enforcement. This may facilitate coordinated air traffic control between different countries in the longer term. It also opens up the possibility of privatising more airports. Before this takes place, however, rules and regulations for pricing should be in place and privatisations should be implemented successively. One specific proposal is to raise the limit for the airlines regarded as "new entrants" when allocating new and released slots (take-off and landing times). The current limit of three per cent is too low to seriously favour challengers in the domestic market.

XI.iv The postal sector

The nationwide postal system itself is the most significant bottleneck in the postal market, but effective access regulations to the latter are largely lacking. With the New Zealand reform as a model, Posten's competitors should be able to select the segments in which they want to operate under their own management, while they should be able to purchase services from Posten in the other segments at a regulated price. This can apply, for example, to collection, sorting and delivery in certain regions. This would allow companies other than Posten to offer nationwide delivery and the current price regulation of postage rates could be phased out.

XI.v The telecommunication market

In the telecommunication market, there is stringent access regulation. Here, there is a risk of the opposite type compared with the postal market, namely that the access regulations are too stringent. This applies particularly to the relatively new market segments, mainly mobile telephony and broadband access, where competition has existed from the start. The form of stringent access regulation, which was successful with regard to fixed telephony, may be counterproductive in these areas in a long-term perspective, since over-strict regulations risk undermining investment incentives. The new telecommunication markets are similar in many ways to the banking market and its payment systems, where self-regulation is applied.³

XI.vi The rail market

The railway is the most important bottleneck in the rail market, but the rolling stock (locomotives and carriages) can also be a bottleneck for small operators. One possible reform is therefore to set up a company independent of SJ which leases rolling stock. Another possible reform is to gradually restrict SJ's priority to

³ Hence, a certain degree of harmonization between the regulatory frameworks in the banking and telecom industries appears to be called for.

profitable traffic. As a first stage, SJ should not be allowed to resume procured unprofitable traffic by declaring it profitable.

ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser
(Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor –**
förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom väg-**
sektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud** (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och**
hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjlig-**
heter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

- Produktions- kostnads- och produktivitetens utveckling inom ar-**
mén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut**
(Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning**
(Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner** (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige** (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse**
(Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare**
(Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommu-**
ner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling** (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Social-**
bidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den**
offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980
(Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning** (Ds Fi 1986:29)

1987

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinan-**
siering? (Ds Fi 1987:2)
- Vägar ut ur jordbrukarsprisregleringen – några idéskisser**
(Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen**
1970–1980 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparings-teknik (Ds 1988:34)
Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion (Ds 1988:60)
Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
Lönestrukturen och den ”dubbla obalansen” – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall
(Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn?
(Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning
(Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet – med
tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1991:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir
effekterna? (Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala sats-
ningar (Ds 1991:50)

Marginaleffekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barn-
omsorgen (Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten
(Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?
(Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skatte-
politiken (Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internatio-
nell belysning (Ds 1992:83)

Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden
utan konflikt (Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
(Ds 1993:22)
Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
En Social Försäkring (Ds 1994:81)
Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)

Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)

Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)

Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)

Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)

Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)

Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)

Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)

Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
(Ds 1997:79)

Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken
(Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet
(Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag
(Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium – Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton – om svensk musikexport 1974–1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet
(Ds 1999:46)

Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner
(Ds 1999:47)

Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)

Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande
(Ds 1999:50)

Samhällets stöd till de äldre i Europa (Ds 1999:61)

Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption
(Ds 1999:62)

En akademisk fråga – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser
(Ds 1999:65)

Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor
(Ds 1999:66)

Dagis och drivkrafter – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

2000

40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)

Studiebidraget i det långa loppet (Ds 2000:19)

Kroppen eller knoppen – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

Privilegium eller rättighet – en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)

En svartvit arbetsmarknad – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)

Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)

Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)

Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)

2001

Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)

Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)

Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna (Ds 2001:24)

Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40)

Rättvisa och effektivitet – en idéanalys (Ds 2001:42)

I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001:45)

Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen (Ds 2001:59)

2002

Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden (Ds 2002:7)

- Staten fick Svarte Petter** – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen (Ds 2002:9)
- Klassfrågan** – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan (Ds 2002:12)
- The School's Need for Resources** – A Report on the Importance of Small Classes (Ds 2002:12)
- Att hålla balansen** – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin (Ds 2002:18)