



AVREGLERA MERA – OCH BÄTTRE

Maria Eriksson

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668154&flik=4

JUNI 2011

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2011

ISBN 91-7566-815-4

www.timbro.se

info@timbro.se

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668154&flik4

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Avreglera mera	9
Avreglingar – motiv och resultat.....	10
Vilka effekter blir det?	10
Guld, gröna skogar och lägre priser	11
Hur blev det då?	12
Beslutade avreglingar sedan 2006	16
Apoteket	16
Arbetsförmedling	18
Bilbesiktning	19
Järnväg.....	20
Kollektivtrafik på väg.....	21
Flygtrafikledning.....	22
Primärvård.....	23
Fortsätt avreglera	25
Referenser	28

Förord

När Svenska Dagbladet i slutet av förra året gjorde en artikelserie där man förfasade sig över en ökad konsumtion av det receptfria läkemedlet Alvedon kunde man nästan föreställa sig hur det lät på redaktionsmötet.

– Jag har ny statistik här som visar att folk äter Alvedon som aldrig förr. Framför allt unga tjejer.

– Hur kan det komma sig, är det ingen som kontrollerar det där?

– Nej, det är ju avreglerat nu.

– Bra, den vinkeln kör vi.

Reflexen är enkel. Vi ser ett problem. Vi ser att marknaden är avreglerad. Alltså måste problemet bero på avregleringen.

I Apotekets statistik syntes tydligt att försäljningen av receptfria värktabletter började flera år före avregleringen. Detta kom dock inte fram i SvD:s artikelserie, utan några veckor senare i Lydiah Wålstens Timbrorapport "Glesbygden starkast ut: Receptfria läkemedel 2006–2010".

Så hur har de senaste årens avregleringar fungerat? För den som verkligen är intresserad av svaret finns både teorier och utvärderingar att studera. Detta bad vi Maria Eriksson, frilansskribent och redaktör på Svensk tidskrift, att göra.

Slutsatsen är tydlig: Att avreglera marknader ger stora effektivitetsvinster. Det behöver inte alltid handla om lägre priser, utan vinsten kan lika gärna bli bättre tillgänglighet.

Givetvis måste en avreglering utformas på rätt sätt för att få positiva effekter. Låt då debatten handla om hur detta bäst låter sig göras.

Stockholm juni 2011

Håkan Tribell

Chef Timbro Idé

Sammanfattning

Den här rapporten studerar sju avregleringar som har beslutats (och i de flesta fall genomförts) under den innevarande och förra mandatperioden. Av dessa sju – apotek, arbetsförmedling, bilbesiktning, busskollektivtrafik, flygtrafikledning, järnväg och primärvård – är apoteksreformen den först genomförda, en av de mer genomgripande och också den där effekterna är allra tydligast. Sedan 1 juli 2009 har främst tillgängligheten ökat med tvåhundra nya apotek och över tjugo nya aktörer. Många apotek har förlängt sina öppettider. Även marknaden för receptfria läkemedel har avreglerats genom att det blivit möjligt att köpa dessa på andra försäljningsställen än apotek. 6 700 sådana försäljningsställen har ansökt om att få sälja läkemedel. Inträdet för nya aktörer på apoteksmarknaden har underlättats av att regeringen i samband med avregleringen sålde hälften av sina apotek.

Bilprovningen är ett annat statligt monopol som fallit. I dagsläget finns dock bara en annan aktör än delstatliga AB Svensk Bilprovning. En huvudförklaring till det är sannolikt att avregleringen här inte följdes av någon försäljning av besiktningstationer. På sikt talar inte minst erfarenheter från Danmark och Finland för att en ökad tillgänglighet trots allt kommer att bli resultatet av avregleringen när nya stationer öppnar.

Arbetsförmedlingen har bara delvis avreglerats genom att det blivit möjligt att tillämpa lagen om valfrihetssystem (LOV) för att anlita fristående aktörer som så kallade jobbcoacher. Detta har främst använts som en extra resurs under finanskrisen. Systemet skulle dock kunna utvidgas, liknande det vårdval som införts, så att en peng följer med den arbets sökande som kan välja bland olika förmedlingar vilka konkurrerar med kvalitet.

Avregleringen av primärvården innebär som sagt att ett obligatoriskt vårdval införts så att även landsting och regioner som inte haft vårdval tidigare blivit skyldiga att införa ett sådant. Hur de olika modellerna ser ut kan variera mellan landstingen, men gemensamt är att den offentligt finansierade vården kan utföras av olika aktörer vilka patienterna själva kan välja mellan. Vårdvalet har bara funnits i ett drygt år men redan inneburit att antalet vårdcentraler har ökat med en fjärdedel, vilket ger ökad tillgänglighet för patienterna.

Inom infrastrukturområdet kommer en reform som berör busskollektivtrafiken att träda i kraft 1 januari 2012. I korthet innebär den att det blir möjligt att starta kommersiella busslinjer som konkurrerar med befintliga subventionerade linjer. Eftersom subventionsgraden vanligtvis ligger på 40–60 procent kommer utrymmet för nya aktörer att vara begränsat. En mer genomgripande reform där de lokala och regionala trafikhuvudmännen måste invänta kommersiella aktörer innan de sätter upp linjer skulle kunna bidra till ökad konkurrens och effektivitet.

Avregleringen av järnvägen har redan trätt i kraft men väntas få full effekt först 2012. Detta är sista steget i avregleringen av persontrafiken och innebär att även de lönsamma sträckor där SJ tidigare haft monopol nu öppnas för konkurrens. Reformen väntas innebära att antalet tågoperatörer blir fler vilket kan bidra till prispress, men begränsad spårkapacitet, i synnerhet kring storstäderna, kan vara ett hinder mot en väl fungerande marknad.

I september 2010 blev det tillåtet för flygplatser att upphandla flygtrafikledning från någon annan än Luftfartsverket. I dagsläget finns ett ackrediterat företag som har tillstånd att bedriva flygtrafikledning och som kommer att ta över denna på tre privata flygplatser i mars. Under de tre åren som avtalet löper räknar de tre flygplatserna med att spara 6 miljoner kronor, jämfört med Luftfartsverkets avgifter.

Med tanke på de positiva effekterna som väl genomförda avregleringar har finns det goda anledningar att överväga nya områden där reformer skulle kunna öka konkurrensen och effektiviteten. Även om det är ovanligt med marknader där det är helt förbjudet för privata företag att verka – som detaljhandelsmonopolet på alkohol, och tidigare läkemedel – finns det många marknader som inte är fullt konkurrensutsatta eller där bristande konkurrens råder. I sista avsnittet, "Fortsätt avreglera", nämns några exempel på områden som skulle kunna avregleras.

Avreglera mera

En enkel google-sökning på "avreglering" ger snabbt en rad kritiska kommentarer: "Nu måste avregleringen stoppas", "Avreglering för vem då?", "Avreglering skadar kollektivtrafiken". Men den negativa bilden stämmer dåligt med verkligheten. Den här rapporten visar att avregleringar ofta leder till lägre priser, bättre service och ökad tillgänglighet.

En avreglering är en reform som gör det lättare för nya aktörer att verka på en marknad. Enligt teorin leder detta till ökad konkurrens, vilket i sin tur kan ge både makroeffekter, som ökad samhällsekonomisk effektivitet och tillväxt, och mikroeffekter, som lägre priser, ökad tillgänglighet och bättre service. I praktiken är en typisk avregleringsvinst att priserna minskar med 5–10 procent. Som vi ska se är en ökad tillgänglighet också ett vanligt resultat av en avreglering.

Det kan finnas olika skäl till att människor är negativt inställda till avregleringar. Ett kan hänga ihop med svårigheten att mäta effekterna av en avreglering. Att priserna ökat efter att den genomförts betyder till exempel *inte* att avregleringen lett till ökade priser, så länge vi inte kan visa att priserna inte hade ökat, eller hade ökat mindre, om avregleringen inte ägt rum. En kontrafaktisk undersökning måste göras – vad hade hänt om avregleringen inte ägt rum och hur förhåller sig det till det som faktiskt hänt? Egentligen är detta ganska självklart, men i den allmänna debatten glöms ofta detta bort.

Hur en avreglering görs har också stor betydelse för vilka effekter den får. Om inträdeshinder för nya aktörer kvarstår eller om en tidigare statlig monopolist tillåts ha en fortsatt dominerande ställning kan konkurrensen och de positiva effekterna utebli eller bli mindre än vad de skulle kunna bli.

Sammantaget finns det all anledning för borgerligheten att gå vidare, både i debatten och i konkreta åtgärder, med avregleringar, dels på nya områden och dels på de områden som redan reformerats.

Avregleringar – motiv och resultat

Vad menas med avreglering? En definition som föreslagits är att avregleringar är ”sådana regelreformer som syftar till att liberalisera prissättning, in- och utträde m.m., inklusive privatiseringar av offentlig verksamhet som innebär ett ökad marknadsinflytande”.¹ Man skulle också kunna säga att det är en omreglering av en marknad med syfte att öka konkurrensen på denna genom att öppna för nya aktörer eller skapa större likvärdighet i villkor för befintliga aktörer. En avreglering behöver med andra ord inte innebära att mängden regler har minskat. Eftersom avreglering ändå är ett vedertaget begrepp används det i den här rapporten, även i fall när regelreform eller omreglering egentligen skulle vara mer korrekt; alla tre begreppen används i stort sett utbytbart i denna rapport.

Med definitionerna ovan faller många konkurrensfrämjande reformer inom begreppet avreglering; den här rapporten gör därför inte anspråk på ta upp alla avregleringar som har gjorts de senaste decennierna. Vanligtvis menar vi dock oftast en större förändring där till exempel ett statligt monopol har avskaffats, som när det gäller apoteken, eller när regler kring offentlig finansiering av en verksamhet har ändrats, som i fallet med vårdvalsreformer, så att en marknad har uppstått eller väsentligen förändrats. Det är snarare i den betydelsen ordet avreglering kommer att användas.

Avregleringar kan se ganska olika ut och göras på olika sätt. Det kan till exempel bero på vilken typ av marknad det handlar om och hur och varför den var reglerad tidigare. I Sverige associeras till exempel avreglering ofta med de reformer som genomfördes under 1990-talet när olika branscher som kollektivtrafik, telefoni och el liberaliserades.

Vilka effekter blir det?

Avregleringar kan motiveras både utifrån makroeffekter, som högre tillväxt, och mikroeffekter, som fördelar för kunderna genom lägre priser, bättre kvalitet, ökad tillgänglighet och mer valfrihet.² För att utvärdera en avreglering behöver med andra ord flera faktorer vägas in, där en övergripande fråga kan vara om reformen har ökat den samhällsekonomiska effektiviteten. Det vill säga läget efter reformen bör helst jämföras med den situation som varit *om inte* reformen ägt rum. Eftersom samhällsekonomisk effektivitet är svårt att mäta används ofta pris-, kostnads- eller produktivitetsutveckling som kriterier för utvärdering.³

Redan här bör dock en varning utfärdas: ”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

¹ Bergman (2002), sid 12.

² Nicoletti (2004).

³ Bergman (2002), sid 20.

produktiviteten.”⁴ Som vi ska se är det inte ovanligt att långtgående slutsatser kring en avreglerings effekter dras endast genom att jämföra prisutvecklingen före och efter reformen, utan hänsyn till andra faktorer som kan ha spelat in. Bergman (2002) påpekar också det problematiska i att jämföra utvecklingen i ett land som avreglerat en viss bransch med utvecklingen i andra länder helt enkelt eftersom det finns så många variabler som skiljer länder och avregleringar åt. Icke desto mindre är det viktigt att utvärdera avregleringar framför allt för att få mer kunskap om hur avregleringar får bäst effekter.

Flera studier påpekar de metodologiska problemen när det gäller att utvärdera avregleringar – svårigheten att finna rätt data och att göra en kontrafaktisk jämförelse. Den generella slutsatsen blir ändå att avregleringar har överlag positiva effekter.

”Sammantaget tyder innehållet i denna rapport på att den konkurrensutsättning som hittills utvärderats har haft positiva effekter på ekonomisk effektivitet.”⁵

”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.”⁶

Guld, gröna skogar och lägre priser

Marknaden kan inte lösa alla problem heter det ibland. Det stämmer att det finns marknadsmisslyckanden, men ofta glömmer vi bort att det också finns regleringsmisslyckanden.⁷ Problemet är att förväntningarna ofta är höga på att marknaden faktiskt ska lösa alla problem. Avregleringarnas förespråkare ser framför sig hur regelreformen ska leda till lägre priser, ökad produktivitet, ökad sysselsättning och bättre tillgänglighet och service. Om så inte blir fallet framhåller motståndarna, å sin sida, att avregleringarna har misslyckats. Men är det ett rimligt synsätt? Om vi till exempel tittar på bilbesiktningen, för att ta ett aktuellt exempel, där avregleringen enligt studier som gjorts förväntas leda till något högre priser men samtidigt bättre tillgänglighet i form av fler stationer, ökade öppettider och möjligheter till drop-in. Är det då ett misslyckande om priset ökat, ifall det sker som ett resultat av kundernas efterfrågan på bättre service? Taximarknaden är ett annat liknande exempel. Sedan den avreglerades har priserna ökat, men det har också blivit lättare att få tag på en taxi.

Att bara se ett höjt pris som ett misslyckande blir helt enkelt fel eftersom det *inte är samma vara/tjänst man jämför*. En taxi som du fått vänta på i tjugo minuter är inte samma taxi som den som redan är på plats. Däremot är prisjämförelser lätta att göra, det är antagligen en viktig förklaring till att rubriker som ”Avregleringar höjde priserna” är vanligare än ”Avregleringar förbättrade servicen”.⁸

⁴ Ibid, sid 20.

⁵ Karlsson (2005), sid 36.

⁶ Bergman (2002), sid 11.

⁷ Jordahl (2006), sid 3.

⁸ Björklund (2004).

Hur blev det då?

Det finns ett antal svenska studier över effekterna av avregleringar. *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar* från 2002 studerar regelreformer på sex olika områden: bank, flyg, el, tele, tåg och post. Studien går också igenom mer generella slutsatser kring avregleringar, både i Sverige och internationellt, när det gäller hur de genomförts, effekter och förslag på lämpliga tillvägagångssätt. Så här ser en kortfattad beskrivning ut av vad som hänt på dessa sex marknader efter avregleringen⁹:

Bank: Nya aktörer har bidragit till ökad konkurrens om inlåningsräntan. Tycks ha påskyndat utvecklingen av telefon- och Internetbanker.

El: Uppskattas ha sänkt priserna med 10 procent i elproduktions- och elåterförsäljningsleden, vilka står för en tredjedel av elkostnaderna. Svårt att spåra positiva effekter på elnätsmarknaden; kan bero på att det är en reglerad monopolverksamhet.

Flyg: Initialt viss prispress och nya aktörer. Endast en av dessa är kvar och priserna beräknas ha stigit med 15 procent mer än inflationen.¹⁰

Post: Genomsnittlig prispress på 5–10 procent.

Tele: Svårt att skilja effekter av avreglering från effekter av teknisk utveckling. Uppskattad effekt av förvalsreformen isolerat, prispress på 4 procent.

Tåg: 20 procent lägre priser – på avreglerade sträckor. Dock 20 procent högre priser totalt på grund av SJ:s monopol på interregionala sträckor.

I tabellen nedan redovisas några av slutsatserna i *Lärobok för regelnissar* för de enskilda marknaderna.

Ett par år senare tillsatte regeringen den så kallade Regelutredningen. Medan arbetet med den pågick publicerades en artikel i Svenska Dagbladet med rubriken "Avregleringarna har höjt priserna"¹¹:

Guld och gröna skogar? Pyttsan. Kraftigt höjda priser är facit på merparten av de marknader som avreglerades under 90-talet. Värst i klassen är tågresor, som har blivit hela 125 procent dyrare. Endast inom telesektorn har priserna gått ner.

⁹ Bergman (2002), sid 22ff.

¹⁰ I dag finns det fler aktörer på inrikes flygmarknaden än när undersökningen gjordes.

¹¹ Wahlberg (2004).

Tidningen intervjuar regeringens utredare, LO:s chefsekonom Dan Andersson – ”Det här visar att det är naivt att tro att priserna faller bara tack vare ökad konkurrens” – och drar slutsatsen att ”redan nu står det klart att konsumenterna inte gynnats av att monopolen fallit”. En snarlik artikel publicerades i Dagens Nyheter.¹²

I tabellen finns för jämförelse också de resultat som artiklarna syftar på hämtade ur Regelutredningens slutrapport *Liberalisering, regler och marknader* (2005).

Avregleringarnas effekter på priser i olika branscher:

	Bergman (2002)	Regelutredningen (2005)	Bergman (2004)
	Så har avregleringarna påverkat priserna	Så har priserna förändrats 1980–2004	Utfall av avregleringen
Bank			Positivt
El	Minskat	Ökat	Positivt (elproduktion/handel, ej nät)
Flyg	Ökat	Ökat	Positivt
Post	Minskat	Ökat	Positivt
Taxi		Ökat	Positivt
Tele	Minskat	Minskat	Positivt
Tåg	Minskat	Ökat	Positivt (upphandlad tågtrafik)

Hur kan man förklara att en ESO-rapport och en statlig utredning, skrivna med bara tre års mellanrum, kommer till så olika slutsatser? Ja, frågan är om de gör det. För det första anger *Regelutredningen* prisökningar relativt den allmänna prisutvecklingen, KPI.¹³ Medan ESO-rapporten *Lärobok för regelnissar* gör en uppskattning av hur priserna har förändrats *jämfört med om marknaden inte avreglerats*. Återigen är det värt att poängtera vikten av att göra en sådan kontrafaktisk undersökning. Om till exempel en marknad avregleras och priserna ökar med 50 procent, men de hade ökat med 100 procent om den skulle ha avreglerats, har ju avregleringen haft en positiv effekt, trots att priserna ökat.

För det andra är Regelutredningens rapport inte alls lika detaljerad när den anger dessa prisseffekter. Till exempel skiljer den inte på hur tågpriserna förändrats på de sträckor som verkligen konkurrerats ut och på de där SJ fortfarande hade monopol. ”Stora delar av prismåttet avser därför trafik som inte är utsatt för konkurrens.”¹⁴ En förklaring till de ökande priserna som nämns är X2000, en ny produkt som delvis konkurrerar med flyget och där priserna blir därefter. På de konkurrerats ut sträckorna har utredningen valt att inte korrigera för en annan viktig faktor när

¹² Björklund (2004).

¹³ Dessutom mellan åren 1980 och 2004, det vill säga en mätperiod som börjar långt tidigare än tillfället för avreglering av dessa marknader (vilket oftast skedde på 1990-talet).

¹⁴ Regelutredningen (2005), sid 26.

den anger prisökningar. ”

För den regionala trafiken kan prisökningen till en del tillskrivas det faktum att trafikhuvudmännens subventioner av priserna har minskat. Till följd av en ansträngd regional ekonomi har vissa trafikhuvudmän under senare år valt att höja biljettpriserna och minska subventionsgraden i den upphandlade trafiken.¹⁵ För den enskilda konsumenten spelar det förstås mindre roll om priserna ökat för att subventionerna minskat eller av något annat skäl. Men vill man studera effekterna av en avreglering blir det givetvis orimligt att inte ta hänsyn till andra faktorer som kan påverka priset.

För elmarknaden konstaterar Regelutredningen i själva verket att den inte kunnat bedöma effekterna av avregleringen: ”Eftersom det inte varit möjligt att skilja ut effekten av liberaliseringen på elpriset från framför allt de hydrologiska effekterna kan Regelutredningen inte bedöma om elpriset är högre eller lägre än vad det skulle ha varit om elmarknadsreformen inte genomförts.”¹⁶

När det gäller taxiresorna menar Regelutredningen att de ökade priserna främst kan förklaras av dels ökade produktionskostnader för taxitjänster och dels att produkten taxiresa förändrats genom att väntetiderna blivit kortare – konsumenterna betalar helt enkelt för en delvis annan tjänst. Åren innan avregleringen kännetecknades taxiverksamheten av långa väntetider.¹⁷

Sammanfattningsvis går det av Regelutredningens rapport inte att dra slutsatsen att konsumenterna förlorat på avregleringarna. Som framgår av tabellen uppskattade Mats Bergman, författare till *Lärobok för regelnissar*, 2004 att utfallet av avregleringen varit positivt inom samtliga ovan nämnda områden. De studier som har gjorts talar alltså för att den vanligt förekommande negativa bilden av avregleringarna är felaktig. Syftet med genomgången ovan är att visa på hur effekterna av en avreglering ofta misstolkas på ett slarvigt sätt.

Läser man Regelutredningens slutsatser mer noggrant framkommer det också att utredarna drar slutsatsen att det varit rätt att avreglera. ”Regelutredningen anser att elmarknaden ännu inte nått sin slutgiltiga form men att de genomförda reformerna bidragit till en positiv utveckling. Utredningen anser att det varken är möjligt eller önskvärt att återgå till den tidigare marknadsformen.”¹⁸ När det gäller flyget menar utredningen att ”liberaliseringen troligtvis spelat en avgörande roll bakom många av de processer som nu äger rum”, i synnerhet utvecklingen av lågprisflyget. På tågmarknaden anser Regelutredningen att separationen av banhållning och trafik varit bra, samt att ”förekomsten av konkurrens vid upphandling av trafik har haft en positiv effekt på järnvägsmarknaden”.¹⁹

Även när det gäller brev- och telemarknaden menar utredningen att avregleringen lett till ökad konkurrens och därför haft positiva effekter.²⁰ När det gäller taximarknaden är utredningen inte lika entydig om de positiva effekterna men menar ändå att de ökade priserna främst förklaras av ökade

¹⁵ Ibid, sid 26.

¹⁶ Ibid, sid 23.

¹⁷ SCB (2008), sid 64.

¹⁸ Regelutredningen (2005), sid 23.

¹⁹ Ibid, sid 26.

²⁰ Ibid, sid 27 och 31.

produktionskostnader och av att kortare väntetider kräver färre körningar per bil, vilket är dyrare. De ökade priserna beror med andra ord i huvudsak på andra faktorer än avregleringen. Dessutom har privatiseringen minskat den subventionering av privatpersoners resor som troligen skedde tidigare på bekostnad av landstingsresor, vilket innebär ökad effektivitet.

En annan effekt av avregleringen är på flera av dessa områden att prisstrukturen blivit mer rättvisande vilket i sin tur leder till ökad effektivitet. Det gäller till exempel post, där stora, försorterade utskick blivit billigare; tele, där en ökad konkurrens gjorde det svårare för Telia att korssubventionera mellan lokala och långdistanssamtal samt taxi där landstingsbeställda resor blivit billigare när den subventionering av privatresor som tidigare förekom upphörde.²¹

De effekter av avregleringar som vi har berört ovan handlar främst om ökad konkurrens och de effekter den kan få, såsom lägre priser och ökad effektivitet, men det kan vara värt att poängtera att denna konkurrens även kan få andra positiva effekter. En några år gammal svensk studie kom till exempel fram till att en ökad konkurrens i bussbranschen kan ha bidragit till att lönegapet mellan inrikes och utrikes födda inte ökade lika mycket där som på arbetsmarknaden i stort. Amerikanska studier visar också att avregleringar har haft positiva effekter när det gäller diskriminering.²²

Som vi har sett varierar förklaringarna till att priserna har ökat trots avregleringarna. Ofta har nya eller högre skatter tillkommit, kostnader för utsläppsrätter, förändrade produkter och ökade produktionskostnader. Men hur avregleringarna görs och hur förutsättningarna på de olika marknaderna ser ut spelar också in. Det kan till exempel vara värt att notera att de tidigare statliga monopolföretagen SAS, Vattenfall, Posten och SJ i stor utsträckning har behållit sin dominerande position på respektive marknad, vilket i sig kan försvåra för nya konkurrenter att verka där.²³

I själva verket är ingen av de sex marknader som Regelutredningen studerade fullt konkurrensutsatt.²⁴ Om företagen i större utsträckning delats upp och privatiserats hade kanske konkurrenssituationen sett annorlunda ut. Jämför till exempel med hur avregleringen av apoteksmarknaden skett, där möjligheten för nya aktörer att ta sig in på marknaden ökat genom att delar av Apoteket AB privatiserats och kunnat övertas av nya aktörer (mer om detta i följande avsnitt).

²¹ Regelutredningen (2005), sid 27ff och Bergman (2002), sid 23ff.

²² Ohlson (2007).

²³ Petersen (2004).

²⁴ Jordahl (2006), sid 6.

Beslutade avregleringar sedan 2006

Apoteket

Nästan 40 år efter att riksdagen 1970 beslutat att staten skulle få ensamrätt att bedriva detaljhandel med läkemedel tillsattes en utredning om en omreglering av apoteksmarknaden. Den 1 juli 2009 avskaffades monopolet. Dessutom sålde staten hälften av sina apotek (466 av 946). Redan tidigare, 1 mars 2008, hade det blivit tillåtet att sälja receptfria nikotinläkemedel i handeln och 1 november 2009 blev det tillåtet att sälja vissa andra receptfria läkemedel, som till exempel värktabletter, på andra ställen än apotek.

Regeringens syfte med omregleringen var att ge ökad tillgänglighet, bättre service och bättre tjänsteutbud, samt låga läkemedelspriser.

Även om Sverige har varit relativt unikt med sitt statliga apoteksmonopol finns det många länder som har avreglerat sina apoteksmarknader. Där har resultatet ofta varit längre öppettider och nya tjänster, till exempel rådgivning, men inte ökad prispress i någon större utsträckning. Ökad tillgänglighet och bättre service är ur ett internationellt perspektiv därför rimligt att förvänta sig av den ökade konkurrensen.

Före omregleringen var Danmark det enda EU-land som hade sämre täckning av apotek; Sverige hade nästan tre gånger fler invånare per apotek än medianen bland 25 EU-länder.²⁵

Detta kan vara en förklaring till den låga totala kostnaden för läkemedelsdistribution, menade regeringens utredare: "att servicegraden hållits relativt låg och att det funnits acceptans från det offentliga och från medborgarna för en begränsad tillgänglighet, åtminstone såvitt avser öppettider och väntetider."²⁶ Med andra ord har kostnaderna för mediciner kunnat hållas nere tack vare att de varit lite svårare att få tag på.

Frågan är dock i vilken utsträckning medborgarna accepterat de långa väntetiderna, eller helt enkelt bara fick finna sig i dem. Enligt Apotekets kundundersökningar var det tidigare långa väntetider som kunderna var mest missnöjda med. Under de år en avreglering utreddes, men ännu inte trätt i kraft, förändrades dock detta.²⁷ Det kan ses som ett led i Apoteket AB:s strategi att stärka sin position innan företaget konkurrensutsattes där ett ökat utbud av kosmetika, hudvårdsserier och sexleksaker blev en del av varumärkesbyggandet.²⁸ När effekterna av omregleringen av en marknad diskuteras kan det på detta sätt också vara värt att ha i åtanke den marknadsanpassning som ett monopolföretag gör innan omregleringen sker.

Apoteksutredningen bedömde att Apoteket AB i utgångsläget hade en stark position "i kraft av ett

²⁵ Apoteksmarknadsutredningen (2008), sid 36.

²⁶ Socialdepartementet (2009), sid 77.

²⁷ Wålsten (2011), sid 8.

²⁸ Siwe (2009).

drygt kvartssekels ensamrätt, sin ägaresituation och övervägande goda renommé hos allmänheten.”²⁹ Trots dessa förutsättningar kännetecknas apoteksmarknaden mindre än två år efter reformen av att ett flertal nya aktörer har etablerat sig.

Grattis Insjön, Älmsta, Bohus, Rågsved och Hovsjö

”Sedan omregleringen den 1 juli 2009 har det tillkommit fler än tjugo nya apoteksaktörer och det har etablerats runt 200 nya apotek. Några orter i landet som tidigare inte hade apotek har nu fått det, exempelvis Insjön och Älmsta. Inga apotek som fanns före omregleringen har i dagsläget lagts ner. Detta har inneburit en förbättrad tillgänglighet för många konsumenter.”³⁰

Så sammanfattar Konkurrensverket resultatet av liberaliseringen av apoteksmarknaden. Sedan reformen trädde i kraft hade antalet apotek ökat från 918 till 1 116, vilket motsvarar 22 procent. Endast en Apoteket Shop hade lagt ned. I december 2010 fanns 23 olika aktörer med tillstånd att driva apotek. Bland dessa finns både enskilda apotek med egen ägare och kedjor med alltifrån tre till fler än 300 apotek.

En del av aktörerna har också valt att profilera sig genom att till exempel erbjuda ett brett sortiment av hudvårdsprodukter, läkemedel för djur, bredare sortiment av ekologiska produkter eller ett brett lagerlagt sortiment.³¹ Denna profilering kan förväntas bli vanligare och det finns också apotek som vill satsa extra på tjänster som vaccinationer, allergitester eller att finnas i närheten av vårdcentraler.

Apoteket AB har fortfarande en särställning genom sin storlek men utmanas av flera konkurrenter. Enligt en enkätundersökning som Konkurrensverket genomfört beräknas dessutom tvåhundra nya apotek öppnas de kommande två åren.³²

Tillgängligheten har också ökat genom att öppettiderna förbättrats. På 167 av de apotek som fanns innan omregleringen har öppettiderna ökat, medan de har minskat på sex apotek.³³

Avregleringen av apoteksmarknaden har skett i flera steg. En annan reform som trädde i kraft 1 november 2009 gjorde det tillåtet att sälja vissa receptfria läkemedel på andra försäljningsställen än apotek. 6 700 sådana försäljningsställen, till exempel matvaruaffärer och bensinmackar, hade i december 2010 anmält sitt intresse till Läkemedelsverket om att sälja receptfria läkemedel, vilket givetvis ökar tillgängligheten till den typen av produkter avsevärt.³⁴

Först i december 2012 ska Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser slutredovisa hur omregleringen har påverkat läkemedelspriserna. Ett exempel på att priserna blivit lägre är Region Skåne som beräknar att spara 38 miljoner kronor årligen på den upphandlade

²⁹ Apoteksmarknadsutredningen (2008), sid 26.

³⁰ Konkurrensverket (2010a), sid 5.

³¹ Ibid, sid 29–30.

³² Ibid, sid 28.

³³ Ibid, sid 29.

³⁴ Ibid, sid 31.

läkemedelsförsörjningen till sjukvårds- och tandvårdsförvaltningar.³⁵ Men det kan också vara värt att påpeka att lägre priser inte är det enda tecknet på att en marknad fungerar effektivt. Till exempel kan förutsättningarna för att ta fram nya produkter, i detta fall läkemedel, också ha betydelse.³⁶

Arbetsförmedling

18 december 2008 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att upphandla tjänster från externa jobbcoacher. 952 coacher godkändes och verksamheten startade 18 augusti 2009. Fram till den sista januari året efter hade drygt 40 000 fått hjälp av en extern jobbcoach. Av dessa hade 24 procent fått arbete 14 dagar efter avslutad jobbcoachning, enligt en granskning utförd av Ernst & Young. Motsvarande resultat för dem som coachats av Arbetsförmedlingen var 22 procent.³⁷ En senare utvärdering visar också på små skillnader i resultat mellan de externa jobbcoacherna och Arbetsförmedlingens egna coacher, samt ett oklart resultat för försöket i sin helhet.³⁸

I och med att Arbetsförmedlingen sedan den 1 juli 2010 omfattas av lagen om valfrihetssystem (LOV) har systemet med externa jobbcoacher kunnat bli mer flexibelt när Arbetsförmedlingen inte behöver göra en upphandling enligt LOU när sådana ska anlitas. Den arbetsökande kan själv välja en jobbcoach bland dem som Arbetsförmedlingen har tecknat ett avtal med. De olika leverantörerna konkurrerar inte med pris eftersom de får samma ersättning, utan med kvalitet.³⁹

I takt med att arbetslösheten minskat efter finanskrisen har dock många tidsbegränsade kontrakt för jobbcoacher gått ut och inte förnyats eftersom den förstärkning som dessa var tänkta att innebära helt enkelt inte behövs.

Försöksverksamhet med privata arbetsförmedlare har också gjorts i tre län 2007–2008 och försöket utvärderades sedan av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Slutsatsen blev att de 669 utrikesfödda, funktionshindrade och ungdomar som omfattades av försöket var mer nöjda med förmedlarna, hade tätare kontakter med dessa och deltog i fler aktiviteter. Sannolikheten att få ett arbete ökade inte generellt för dem som fick hjälp av en privat arbetsförmedlare, men för utrikesfödda ökade den något och det fanns en tendens till att den minskade något för ungdomar.⁴⁰

De ovan beskrivna exemplen bör dock inte förväxlas med en mer fullskalig konkurrensutsättning av arbetsförmedlingen, vilket till exempel har skett i Australien som var det första landet som införde en privat arbetsförmedling. Kostnaden för arbetsförmedling fastställs på förhand och tjänsterna upphandlas av privata aktörer som till övervägande del är icke-vinstdrivande organisationer. Utvärderingar av reformen tyder på att privata aktörer är mer effektiva och därmed ger lägre

³⁵ Region Skåne (2010).

³⁶ Apoteksmarknadsutredningen (2008), sid 36.

³⁷ Arbetsförmedlingen (2010).

³⁸ Arbetsförmedlingen (2011).

³⁹ Arbetsmarknadsdepartementet (2010), sid 15.

⁴⁰ Benmarker, Grönqvist & Öckert (2009), sid 4.

kostnader för arbetsförmedling.⁴¹

Bilbesiktning

Obligatorisk bilbesiktning infördes 1963. Sedan dess har Svensk Bilprovning haft monopol på att besiktiga bilar fram till dess att verksamheten avreglerades 1 juli 2010. Svensk Bilprovning omsatte 2009 en och en halv miljard kronor och ägs till 52 procent av svenska staten och resten ägs av bilförsäkringsföretag och motorbranschorganisationer. Varje år besiktigas fem och en halv miljoner bilar.

Ett drygt halvår efter avregleringen är fortfarande Svensk Bilprovning den överlägset största aktören på marknaden. Huvudförklaringen till det torde vara att avregleringen i detta fall inte, som när det gäller apoteken, också har inneburit att staten avyttrat en del bilbesiktningstationer. I dagsläget finns en privat aktör, Carspect, som har öppnat två stationer och planerar för ytterligare sju stycken. Den senast öppnade stationen ligger i Svågertorp utanför Malmö och har söndagsöppet samt drop-in.

Fler stationer och förbättrad service var ett förväntat resultat av avregleringen. Före avregleringen konstaterade en studie utförd på uppdrag av Näringsdepartementet att fordonsbesiktningens verksamhet i Sverige hade en prisnivå som låg nära det europeiska genomsnittet, god pålitlighet, underkännandegrad i linje med jämförbara länder och hög produktivitet jämfört med övriga Norden. Däremot var tillgängligheten låg avseende just stationstäthet, öppettider och drop-in.⁴²

Vidare konstaterade studien att de flesta besiktningstationer i Sverige var lönsamma, varför en prisökning kan antas komma att drivas av kundernas önskan om ökad servicenivå och tillgänglighet. 2007 kostade det 300 kr att kontrollbesiktiga bilen hos AB Svensk Bilprovning. Snittpriset för en kontrollbesiktning bedömdes hamna mellan 300 och 400 kronor efter avregleringen, en ganska liten förändring alltså. Det är också värt att poängtera att prisökningen är ett resultat av en efterfrågan på utökad tillgänglighet och bättre service. I februari 2011 kostade en kontrollbesiktning av personbil fortfarande 300 kr hos AB Svensk Bilprovning, medan den andra aktören på marknaden, Carspect, tar mellan 300 och 395 kr, där det högsta priset gäller för drop-in.

Utöver Carspect har två andra företag ansökt om ackreditering. Den beviljas av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC). Alla företag som vill besiktiga bilar måste uppfylla vissa tekniska krav, men också krav på oberoende, vilket till exempel innebär att bilverkstäder inte får genomföra besiktningar. Här har Sverige valt en annan lösning än exempelvis Norge där ett sådant krav på oberoende inte finns.⁴³

Före avregleringen var Sverige ett av sex länder som hade monopol på fordonsbesiktning. I Finland

⁴¹ Stromback (2010).

⁴² Näringsdepartementet (2009a), sid 18.

⁴³ Ibid, sid 30.

utsattes det statliga monopolet för konkurrens 1994–1999 och 2003 såldes det statliga besiktningsbolaget. Antalet besiktningsstationer har tredubblats, men priserna har ökat med cirka 170 procent från 1994 till 2007. Den finska marknaden kännetecknas av relativt höga inträdesbarriärer och få aktörer, vilket kan vara en förklaring. Dessutom har en moms införts och ett ytterligare stöddämpartest, vilket förklarar 40 procent av prisökningen.

I Danmark avreglerades fordonsbesiktningen 2005, även där har antalet stationer tredubblats. Ett pristak infördes de första två åren på 400 DKK, vilket dittills varit kostnaden för en besiktning innan avregleringen. 2007 kostade en bilbesiktning 290–250 DKK. Till skillnad från i Finland är inträdeshindren på den danska marknaden låga, vilket kan förklara att priserna inte har ökat på samma sätt där.⁴⁴

Hur en avreglering görs kan med andra ord få stor betydelse. Om de nya reglerna utformas så att det ändå blir svårt för nya aktörer att etablera sig på marknaden kan positiva effekter utebli eller bli mindre än de annars varit.

En faktor som kan spela in här är den dominerande ställning som AB Svensk Bilprovning har. Konkurrensverket framförde synpunkten till regeringen att ett stort antal av de befintliga bilprovningstationerna borde säljas för att göra det möjligt för nya aktörer att komma in på marknaden. Regeringen nöjde sig med att konstatera att AB Svensk Bilprovning framtid kommer att bli föremål för övervägande i annat sammanhang.⁴⁵

Intressant i sammanhanget är att regeringen inte valde samma strategi när den avreglerade fordonsbesiktningen, som vid avregleringen av apoteken. I det senare fallet såldes som vi sett hälften av de statliga apoteken, vilket gjorde det enkelt för ett stort antal aktörer att komma in på marknaden. Apoteksreformen trädde visserligen i kraft ett år tidigare än omregleringen av bilbesiktningen, men skillnaden i resultat är ändå slående. Bara en procent av besiktningsstationerna är privata (och de ägs av samma aktör) i jämförelse med apoteken där över 40 procent ägs av ett flertal privata aktörer. Regeringen borde därför avveckla (delar av) sitt ägande i AB Svensk Bilprovning för att en god konkurrens ska kunna växa fram.

Järnväg

Den svenska järnvägen har avreglerats i flera steg. 1988 fick det nystartade Banverket ansvaret för själva infrastrukturen, vilken skildes från tågtrafiken. Under 1990-talet började trafik att upphandlas och godstrafiken avreglerades helt. 2001 delades SJ upp i olika delar som bolagiserades, till exempel Green Cargo. Sammanfattningsvis rådde innan den senaste omregleringen fritt inträde på godstrafikmarknaden, medan olönsam järnvägstrafik upphandlades i konkurrens. SJ hade kvar sitt monopol på de sträckor som bedömdes vara lönsamma – av SJ.⁴⁶

⁴⁴ Ibid, sid 28.

⁴⁵ Ibid, sid 35.

⁴⁶ Alexandersson (2010).

Den 1 oktober 2010 slopades denna ensamrätt på lönsamma sträckor när persontrafiken öppnades helt för konkurrens. Marknaden öppnades också för internationella företag. Förändringen väntas få fullt genomslag 2012.

Under de två decennier som gått sedan järnvägstrafiken började avregleras har persontrafik och godstrafik med tåg ökat kraftigt. Biljettpriserna har under samma period ökat betydligt mer än KPI, men som vi har sett tidigare har denna ökning främst skett på de sträckor där SJ haft monopol. En bedömning är att den senaste lagändringen kan leda till en järnvägsmarknad där fler aktörer konkurrerar, men det stora hindret är kapacitetsbegränsningar, främst i anslutning till storstäderna, vilket kan leda till kostnadsökningar.⁴⁷ Som ett exempel på det senare beräknas banavgifterna fördubblas inom en fyraårsperiod från 2009 till 2013. Banavgifterna är dock i dagsläget låga i ett internationellt perspektiv och skulle vara det även om de fördubblades.⁴⁸

Regeringen menar att det är svårt att göra en kalkyl över hur dynamiken på tågmarknaden kommer att påverkas, men håller för troligt att stora nationella tågföretag som Deutsche Bahn kan vara intresserade av den svenska marknaden. Samtidigt påpekar regeringen i sin proposition att ytterligare lagstiftning och andra åtgärder kan komma att behövas i framtiden för att säkerställa en god konkurrens.⁴⁹

En faktor som kan ha stor betydelse för konkurrensen är tilldelningen av spårkapacitet. Den sköts främst av Banverket som tar fram modeller för detta, men en uttalad ambition från regeringens sida är att det ska bli billigare att använda spåren när det är få som vill köra. Ett differentierat prissystem är tänkt att ge möjligheter för bättre utnyttjande av spårkapaciteten.⁵⁰

Kollektivtrafik på väg

På 1970-talet genomfördes den så kallade huvudmannareformen vilken innebar att landsting och kommuner gemensamt fick huvudmannaskap för kollektivtrafiken i varje län. Före reformen fanns många olika bussföretag med egna pris- och biljettsystem. Genom att samordna resurserna förväntades kollektivtrafiken bli mer effektiv, enhetlig, heltäckande och kosta mindre.⁵¹

Även om lagarna har ändrats något sedan dess är fortfarande huvudprincipen att den lokala och regionala kollektivtrafiken – som främst sker inom en kommun eller mellan kommuner i ett län – utförs på initiativ av en kommunal huvudman. Det kan dock innebära att kommunen eller landstinget upphandlar kollektivtrafiken, vilket sker i stor utsträckning.

När det gäller kollektivtrafik i luften och till sjöss är det sedan 1990-talet öppet för alla företag att etablera sig, för tåg gäller motsvarande som vi sett sedan oktober 2010, men för kollektivtrafik på väg krävs en skadlighetsprövning som innebär att: "Om den trafik huvudman som berörs av trafiken

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Banverket (2009).

⁴⁹ Näringsdepartementet (2009b), sid 34.

⁵⁰ Torstensson (2009).

⁵¹ Näringsdepartementet (2010b), sid 24.

gör sannolikt att den tilltänkta busslinjen i betydande mån skulle komma att skada förutsättningarna att driva linje- eller järnvägstrafik som en trafikhuvudman har rätt att bedriva inom länet ska Transportstyrelsen avslå ansökan om linjetrafiktillstånd.”⁵²

Detta betyder alltså i praktiken att trafikhuvudmännen har ett veto mot nyetableringar av kollektivtrafiklinjer, men hur de olika huvudmännen agerar varierar. I juni 2010 beslutades om ny kollektivtrafiklag som innebär att skadlighetsprövning tas bort. Lagen kommer att träda i kraft 1 januari 2012 och innebär att regionala kollektivtrafikmyndigheter fortfarande ska ansvara för att ta initiativ till att etablera regional kollektivtrafik men att det samtidigt blir fritt för andra företag att etablera sig som kommersiell kollektivtrafik.

Regeringens utredare hade föreslagit att de regionala huvudmännen skulle invänta kommersiella aktörer innan de tog initiativ till kollektivtrafik, men regeringen ansåg att den lösningen var för osäker.

I stället kommer offentliga etableringar ske ”i det allmänna intresset och på grundval av beslut om allmän trafikplikt”, medan de kommersiella etableringarna kommer att ske på affärsmässiga grunder.⁵³ Frågan är dock vilket intresse det kommer att finnas att starta egna busslinjer för privata aktörer när den offentligt subventionerade busstrafiken redan ska svara mot det allmänna intresset?

Utrymmet för kommersiell trafik torde vara ganska begränsat, i synnerhet som den befintliga kollektivtrafiken typiskt är subventionerad med 40–60 procent, men det beror till stor del på hur de regionala huvudmännen väljer att agera. Om de till exempel tar ett steg tillbaka och ser vilka linjer som kan köras kommersiellt ökar möjligheterna för nya aktörer. Till skillnad från utredningen valde också regeringen att inte ge något särskilt skydd för kommersiella aktörer som startar nya linjer. Om en trafikhuvudman upptäcker att den nya linjen är lönsam finns inget som hindrar att subventionerad trafik börjar köras på denna, vilket givetvis är problematiskt för företagen.⁵⁴ Så som reformen nu är utformad kan effekterna sammanfattningsvis antas bli ganska små, men ytterligare förändringar av regelverket skulle kunna bidra till ökad konkurrens.

Flygtrafikledning

Den samlade marknaden för flygtrafikledningstjänst uppskattas vara 400 miljoner kronor i Sverige. Tidigare skötte Luftfartsverket all flygledning av flygplatser, men sedan den 1 september 2010 får ägaren till en flygplats upphandla flygtrafikledningstjänsten från andra aktörer än Luftfartsverket eller välja att sköta denna själv. En aktör, statlig eller privat, som vill leverera flygtrafiktjänster certifieras och kontrolleras av Transportstyrelsen.

⁵² Ibid, sid 38.

⁵³ Ibid, sid 102.

⁵⁴ Bedömningen av vilka effekter reformen kan tänkas få baserar sig på en telefonintervju med Gunnar Alexandersson, utredare vid Branschföreningen Tågoperatörerna och författare till avhandlingen *The accidental deregulation : essays on reforms in the Swedish bus and railway industries 1979–2009*, Stockholm : Economic Research Institute, Stockholm School of Economics (EFI), 2010. Intervjun genomfördes den 24 februari 2011.

I dagsläget finns ett privat företag på marknaden, ACR. De utmanade det statliga monopolet redan 2005, men lagstiftningen satte stopp vilket blev en utlösande faktor till den process som ledde fram till lagändringen. Den 1 mars 2011 kommer ACR att ta över flygledningen på Växjö, Västerås och Örebro flygplatser. Under den treåriga avtalsperioden räknar flygplatserna med att spara cirka 6 miljoner kronor jämfört med tidigare avgifter till Luftfartsverket. Sverige har cirka 35 flygplatser och ACR:s VD hoppas på att företaget ska ha en 50-procentig marknadsandel inom ett par år.⁵⁵

En förutsättning för det är att även de statliga flygplatserna börjar upphandla flygtrafikledning från privata aktörer, vilket också är möjligt enligt lagen. Annars kommer bara en mindre del av den samlade marknaden för flygtrafikledning att konkurrensutsättas eftersom den privata andelen uppskattas uppgå till 50–60 miljoner, det vill säga mindre än en åttondel.⁵⁶

Primärvård

Vårdvalsmodeller av olika slag har tidigare förekommit i vissa landsting, mest kända är Stockholm och Halland, men sedan 1 januari 2010 är det obligatoriskt för alla landsting att införa någon form av vårdval i enlighet med lagen om valfrihetssystem (LOV).⁵⁷ Det innebär att alla vårdgivare som uppfyller de krav som ett landsting sätter upp har rätt att etablera sig där och tillhandahålla vård betald med offentliga medel. Ersättningen följer patienterna till den vårdgivare de väljer.⁵⁸

Även om det är obligatoriskt för landstingen att införa vårdval finns fortfarande en betydande kommunal självstyrelse i det att landstingen beslutar om *hur* den regionala vårdvalsmodellen ska se ut. Nackdelen med att landstingen kan välja olika modeller är att det kan försvåra för aktörer som vill etablera sig i flera landsting och som då måste förhålla sig till olika regelverk.

Sammantaget verkar ändå reformen ha fallit väl ut. "Vårdvalsreformen har varit en framgång", sa Konkurrensverkets generaldirektör Dan Sjöblom i november 2010. 223 nya – eller 23 procent fler – vårdmottagningar har ökat patienternas valfrihet. Antalet invånare som kan välja mellan två vårdmottagningar inom fem minuters resväg med bil har ökat med en halv miljon. 44 000 personer som tidigare bara hade en vårdmottagning inom 30 minuters bilresa kan nu välja mellan två olika mottagningar.⁵⁹

I stort sett hela ökningen består av privata mottagningar. Två av tre privata mottagningar drivs av småföretag. Den sista tredjedelen drivs av någon av de tre stora aktörerna på marknaden, Praktikertjänst, Capio och Carema. Trots att dessa har en särställning på marknaden har 80 procent av aktörerna bara en mottagning. Sammanfattningsvis finns det en stor spridning mellan större och

⁵⁵ Carlsson (2010).

⁵⁶ Näringsdepartementet (2010a), sid 216.

⁵⁷ Detta är ett exempel på en omreglering som inte är en avreglering i egentlig bemärkelse eftersom det har tillkommit lagstiftning som innebär att landstingen är skyldiga att införa vårdval, men eftersom reformen kan beskrivas som förändringar i regelverket på ett område med syfte att öka konkurrensen faller den ändå väl inom ramen för den definition av avreglering som vi använt tidigare.

⁵⁸ Socialdepartementet (2008), sid 1.

⁵⁹ Konkurrensverket (2010c), sid 54.

mindre aktörer. Detsamma gäller den geografiska variationen bland nyetableringarna i såväl storstadslän som glesbygdsområden, både i norr och söder. Vårdvalet innebär således inte bara ökade möjligheter för patienterna att välja vårdgivare, utan också för personal inom vården att välja arbetsgivare eller att själva bli företagare.

Trots de i huvudsak positiva resultaten hittills av avregleringen finns det anledning att diskutera vad som kan göras för att konkurrensen ska öka ytterligare. Konkurrensverket trycker exempelvis på att förtroendet från vårdföretagens sida att landstingen agerar konkurrensneutralt och utformar vårdvalssystemen på ett sådant sätt har betydelse för viljan att starta vårdcentraler i ett visst län. ”Det är mycket viktigt att landstingen skapar konkurrensneutrala vårdvalssystem. Privata vårdgivare måste ha förtroende för landstingen, annars vågar de inte etablera sig”, menar generaldirektör Dan Sjöblom.⁶⁰

En faktor som till exempel kan spela roll för nya vårdgivares möjlighet att etablera sig är hur listningen av de patienter som inte aktivt väljer en vårdcentral, den så kallade passiva listningen, går till. I en del landsting skedde den initiala listningen när vårdvalet infördes så att bara redan befintliga vårdcentraler kunde få patienter listade, vilket tydligt missgynnade nya aktörer. Bara Jönköpings landsting har helt och hållet låtit närhet till en vårdcentral styra listningen och där är ökningen av antalet nya vårdmottagningar näst störst, vilket tyder på att det spelar stor roll hur vårdvalet genomförs, för hur stor konkurrensen blir. I vissa landsting gynnas fortfarande de vårdmottagningar som fanns innan vårdvalet genomfördes vid passiv listning av nya patienter.⁶¹

En annan faktor som kan ha betydelse för patienternas rörlighet är hur ersättningen utformas. I en del landsting är till exempel ersättningen mindre om patienten väljer en annan vårdmottagning än den där hon är listad, vilket kan minska rörligheten.⁶²

Vårdvalet, liksom skolvalet, innebär en dynamik när kunden – patienten eller eleven – kan välja och byta utförare av tjänsten. Detta innebär att nya aktörer kommer att etablera sig, vilket skapar ökad konkurrens och tryck mot att tillhandahålla bättre tjänster, eftersom konkurrensen sker med kvalitet, inte pris. Men det innebär också att en del aktörer inte kommer att kunna hävda sig på marknaden. För att systemet ska bli konkurrensneutralt är det viktigt att också de landstingsstyrda verksamheterna får ta konsekvenserna av detta och läggs ner om patientunderlaget sviker.⁶³ På samma sätt som att en skola som har alltför få sökande elever kan bli tvungen att lägga ner, vare sig det är en friskola eller en kommunal skola.

⁶⁰ Konkurrensverket (2010b).

⁶¹ Konkurrensverket (2010c), sid 70–71

⁶² Knutsson & Wahlquist (2009), sid 13.

⁶³ Ibid, sid 26.

Fortsätt avreglera

2002 gjordes en uppskattning att bara cirka en tredjedel av den svenska konsumtionen var "fullt konkurrensutsatt", detta trots att 1990-talet hade präglats av många avregleringar.⁶⁴ En förklaring är den relativt stora offentliga konsumtionen som till stora delar inte är konkurrensutsatt. Under de nästan tio år som gått sedan dess har ett antal reformer genomförts som har ökat den konkurrensutsatta konsumtionen, inte minst vårdvalsreformer, men det finns fortfarande många branscher som inte kan betecknas som fullt konkurrensutsatta. Potentialen att uppnå bättre effektivitet i ekonomin är stor om fler områden skulle avregleras. En annan indikator på att det finns stort utrymme för ökad konkurrens är att bara drygt tio procent av de totala kostnaderna i kommuner respektive landsting går till köp av tjänster från privata utförare.⁶⁵ Av dessa skäl är det svårt att göra någon uttömmande lista över tänkbara avregleringar.

Hur man rangordnar betydelsen av olika avregleringar är en annan fråga. Är det viktigast att avreglera områden som utgör en betydande del av ekonomin, som vård, energi och arbetsmarknad? Eller är det viktigare att avskaffa statliga monopol, som alkohol- och spelmonopolet? Utan att ta ställning till detta finns det gott om exempel på områden där avregleringar skulle kunna bidra till ökad konkurrens, effektivitet och valfrihet.

Innan vi kommer in på de mer konkreta exemplen kan det vara värt att notera att avregleringar inte bara berör specifika produkter eller tjänster, som el eller bilprovning. Ett av de områden där en avreglering skulle kunna få störst effekt är arbetsmarknaden som sådan, inte minst eftersom den omfattar samtliga branscher. Vi behöver inte här upprepa de förslag på reformer som diskuteras på annat håll utan kan nöja oss med att konstatera att avregleringar framför allt skulle kunna underlätta inträdet på arbetsmarknaden för grupper som i dag står utanför den. OECD konstaterar till exempel i en rapport att Sveriges höga minimilöner och strikta anställningsskydd försvårar för personer med lägre produktivitet att komma in på arbetsmarknaden.⁶⁶

Att Sveriges arbetsmarknad är hårt reglerad framgår också av 2011 Index of Economic Freedom. I ett internationellt perspektiv är den ekonomiska friheten i Sverige relativt stor (plats 22 av 179 rankade länder), men när det gäller "labor freedom" ligger Sverige efter länder som Kina, Tadzjikistan och Uzbekistan, vars samlade omdömen är delvis eller totalt ekonomiskt ofria. (För att inte tala om måtten "fiscal freedom" och "government spending" där Sverige intar en jumboplats.⁶⁷) Att Sverige kvalar in på en 22:a-plats sker trots, inte tack vare, skatter och arbetsmarknad. (Hade den ekonomiska friheten varit lika stor på dessa tre områden som för de övriga sju parametrarna hade Sverige i stället legat på bronsplats, strax efter Hongkong och Singapore.) Låg korrupcion,

⁶⁴ "Braunerhjelm (2002) uppskattar exempelvis att enbart cirka en tredjedel av den svenska konsumtionen för närvarande är 'fullt konkurrensutsatt', trots senare års många avregleringar. Det bör emellertid noteras att dataunderlaget för denna bedömning är mycket osäkert." Bergman (2002), sid 21, not 2.

⁶⁵ Källa: SKL, SCB och Ekonomifakta, <<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Privata-aktorer-i-offentlig-sektor/>>.

⁶⁶ OECD (2011), sid 6f.

⁶⁷ Miller m fl (2011).

äganderätter och ett effektivt regelverk för företagande räddar Sveriges ekonomiska anseende. Inom många offentligt finansierade verksamheter kan också vikten av ökad konkurrens för att uppnå ekonomisk effektivitet motiveras av samma skäl – för att de utgör en betydande del av ekonomin. Det gäller till exempel sjukvården där vårdvalsreformen, som vi sett, inneburit en ökad konkurrens men där det fortfarande finns mycket kvar att göra för att öka konkurrensen ytterligare.

Här listas några exempel på områden där en avreglering skulle kunna leda till ökad konkurrens.⁶⁸

Inför fri etableringsrätt inom hemtjänsten och äldreomsorgen

Precis som i primärvården skulle en lag som innebär att kommunerna måste införa ett kundvalssystem kunna öka valfriheten inom hemtjänst och äldreomsorg. Redan i dag finns det ett antal kommuner som har infört kundvalssystem på eget initiativ och även i andra kommuner finns privata aktörer genom exempelvis entreprenader. Men att bara 13,5 procent av den kommunala verksamhet som riktar sig mot äldre och funktionshindrade utförs av privata aktörer visar att det finns stort utrymme för att konkurrensutsätta äldreomsorgen.⁶⁹

Tillåt oberoende a-kassor

A-kassorna har nästan uteslutande nära kopplingar till olika fackförbund. Enligt lagen om arbetslöshetskassor får registrering av en ny a-kassa vägras om dennas verksamhetsområde väsentligen sammanfaller med en redan etablerad a-kassa. Det är med andra ord mycket svårt att starta en ny a-kassa. En avreglering av arbetslöshetskassorna skulle kunna öppna för nya aktörer vilket skulle kunna öka arbetstagarernas valfrihet och öka effektiviteten i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen.⁷⁰

Reformera hyresregleringen

2007 utgjordes 40 procent, eller 1,7 miljoner, av alla bostadslägenheter av hyresrättslägenheter. Hyrorna är reglerade och sätts i huvudsak utifrån förhandlingar mellan hyresvärdar, ofta kommuner, och representanter för hyresgästerna. Ett resultat av bruksvärdessystemet är, vilket Konkurrensverket och många andra kan konstatera, att hyrorna dåligt motsvarar människors betalningsvilja i många områden. Skillnaden mellan hyror i olika delar av en kommun är ofta små.

Resultatet har blivit att en svart marknad växt fram där hyreskontrakt blir en handelsvara. Den svarta hyresmarknaden uppskattas uppgå till en miljard kronor, bara i Stockholm. Ombildning till bostadsrätter är en annan konsekvens av att hyrorna inte ligger i nivå med betalningsviljan. Hyresregleringen hämmar också bostadsbyggandet och renoveringsviljan.⁷¹ Mot denna bakgrund finns det mycket goda skäl för att avreglera hyresmarknaden. Det skulle enligt Konkurrensverket kunna bidra till ökad nyproduktion av bostäder, kortare köer, minskad svarthandel och minskad ombildning till bostadsrätter vilket kan göra det lättare för ungdomar och nyinflyttade till en ort att skaffa en bostad.

⁶⁸ Flera av förslagen är hämtade ur Konkurrensverket (2009) samt Bergström & Erixon (2001).

⁶⁹ Svenskt Näringsliv (2011).

⁷⁰ Andersson (2010).

⁷¹ Konkurrensverket (2009), sid 153f.

Alkohol och spel

Precis som när det gäller andra marknader skulle ett avskaffande av alkohol- och spelmonopolen, till exempel genom ett licenssystem, kunna ge bättre service, ökad tillgänglighet, möjligheter för nya företag etc. Med tanke på att själva syftet med monopolen i dessa fall sägs vara att begränsa just tillgängligheten har dessa frågor dock en politisk logik som skiljer sig från de andra områden vi diskuterat i denna rapport, som vård eller bilprovning.

Reglerat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten

Fjärrvärmemarknaden omsätter cirka 30 miljarder kronor per år. Kommuner står för 60 procent av produktionen, svenska staten och företag för 20 procent vardera. Eftersom kommunerna också är ägare av infrastrukturen, själva rören som varmvattnet leds i, och dessa i praktiken inte måste ge andra aktörer tillträde, utgörs fjärrvärmemarknaden av lokala monopol. Ett så kallat reglerat tredjepartstillträde där olika fjärrvärmeproducenter kan använda näten skulle kunna leda till ökad konkurrens och lägre priser.⁷² Till exempel skulle det öka möjligheterna att ta till vara restvärme från industrin. Regeringen har tillsatt en utredning som ska undersöka förutsättningarna för ett reglerat tredjepartstillträde, denna ska slutredovisas 30 april 2011.⁷³

Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen

”Teoretiskt är det möjligt att halvera kostnaderna för hela byggsektorn”, hävdar Per-Erik Josephson, professor i byggnadsekonomi vid Chalmers.⁷⁴ Detta beror i huvudsak på andra faktorer än just plan- och bygglagen och hur kommunerna agerar utifrån den. Däremot kan detaljplaner och markförsäljning missgynna mindre företag, vilket hämmar konkurrensen.⁷⁵ Genom att göra det enklare att få bygga skulle konkurrensen inom byggbranschen öka, vilket i sin tur skulle kunna bidra till att minska det slöseri som Josephson uppskattar till 30–35 procent av produktionskostnaderna inom bygg- och anläggningsbranschen.

Även om en avreglerad plan- och byggprocess bara skulle bidra till måttligt ökad konkurrens kan det få stor betydelse för samhällsekonomin när vi pratar om en bransch där investeringarna under ett år kan uppgå till 250 miljarder, eller 8 procent av BNP.⁷⁶ En förändrad plan- och bygglag kommer att träda i kraft 2 maj 2011, men den innebär främst en kortare väntetid för bygglov, vilket ska ta högst tio veckor att få. Konkurrensverket har föreslagit mer långtgående åtgärder som att införa privat initiativrätt för bebyggelseprojekt och att minska detaljeringsgraden i detaljplanerna.⁷⁷

⁷² Ibid, sid 61.

⁷³ TPA-utredningen, <www.sou.gov.se/tpa-utredningen/index.htm>.

⁷⁴ Hindersson (2009).

⁷⁵ Statskontoret (2009), sid 21.

⁷⁶ 2008 uppgick bygginvesteringarna i Sverige till 250 miljarder kronor. Källa: Sveriges Byggindustrier.

⁷⁷ Konkurrensverket (2009), sid 64ff.

Referenser

Alexandersson, Gunnar (2010), "Järnvägens avreglering i Sverige – erfarenheter och framtidsutsikter". Stockholm: Branschföreningen Tågoperatörerna, avläst 25 mars, <www.trm.dk/da/publikationer/2010/materiale+fra+jernbanekonference+31+maj+2010/~media/Files/Publication/2010/jernbanekonference%20310510/4%20Gunnar%20Alexandersson_BTO_31%20maj%202010.ashx>.

Andersson, Pär (2010), "Dags att konkurrensutsätta a-kassorna", Stockholm: Svenskt Näringsliv, avläst 25 mars, <www.svensktnaringsliv.se/kommentaren/dags-att-konkurrensutsatta-a-kassorna_110641.html>.

Apoteksmarknadsutredningen (2008), *Omregleringen av apoteksmarknaden*. Stockholm: Socialdepartementet (SOU 2008:4), <www.sweden.gov.se/sb/d/10057/a/95410>.

Arbetsförmedlingen (2010), "Externa jobbcoacher ger stöd till arbetssökande i enlighet med avtal". Stockholm: Arbetsförmedlingen (pressmeddelande), avläst 24 mars, <www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Pressmeddelandeartiklar/Riket/2-26-2010-Externa-jobbcoacher-ger-stod-till-arbetssokande-i-enlighet-med-avtal.html>.

Arbetsförmedlingen (2011), "Oklar effekt av jobbcoachning". Stockholm: Arbetsförmedlingen (pressmeddelande), avläst 12 april, <www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Pressmeddelandeartiklar/Riket/2-22-2011-Oklar-effekt-av-jobbcoachning-.html>.

Arbetsmarknadsdepartementet (2010), *Valfrihetssystem hos arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet (Prop 2009/10:146), <www.regeringen.se/content/1/c6/14/16/71/7334a827.pdf>.

Banverket (2009), "Tjänster, avgifter och kapacitetstilldelning", Borlänge: Banverket (Seminarium 28 maj), avläst 30 mars, <<http://banportalen.banverket.se/Banportalen/pages/7153/Presentation.pdf>>.

Benmarker, Helge, Grönqvist, Erik & Öckert, Björn (2009), *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (Rapport 2009:23), <www.ifau.se/Upload/pdf/se/2009/r09-23.pdf>.

Bergman, Mats (2002), *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar*. Stockholm: Finansdepartementet (Ds 2002:21), <www.regeringen.se/content/1/c6/03/62/97/d9cea1c9.pdf>.

Bergman, Mats (2004), "Konkurrensreformer : inrikesflyget och andra marknader". Stockholm: SNS, avläst 30 mars, <www.sns.se/document/041028mb.ppt>.

Bergström, Fredrik & Erixon, Fredrik, red (2001), *Sila kamelerna och svälj myggen : hur bör konkurrensen främjas?*. Stockholm: Timbro, <www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175664984.pdf>.

Björklund, Marianne (2004), "Avregleringar höjde priserna". *Dagens Nyheter*, 15 september, <www.dn.se/ekonomi/avregleringar-hojde-priserna>.

Carlsson, Anders (2010), "Nu finns privat flygtrafikledning i Sverige". Stockholm: Svenskt Näringsliv, avläst 25 mars, <www.svensktnaringsliv.se/fragor/osund_konkurrens/nu-finns-privat-flygtrafikledning-i-sverige_120439.html>.

Hindersson, Per (2009), "Chalmersstudie : 'Så här halverar ni kostnaderna' ". *Byggindustrin*, 3 juni, <www.byggindustrin.com/nyheter/chalmersstudie-sa-har-halverar-ni-kostna__6550>.

Jordahl, Henrik (2006), *Avregleringar, entreprenadupphandlingar, kundvalsmodeller och vouchersystem*. Stockholm: Ratio, <www.ratio.se/media/45854/den_svenska_modellden8.pdf>.

Karlsson, Matilda (2005), *Avreglering, konkurrensutsättning och ekonomisk effektivitet – offentligt eller privat? : en översikt av svensk empirisk forskning*. Stockholm: Konkurrensverket, <www.kkv.se/upload/filer/forskare-studenter/projekt/2004/proj117-2004.pdf>.

Knutsson, Mathias & Wahlquist, Linda (2009), *Vårdval Sverige : hur skriver vi ett recept för framgång?*. Stockholm: Timbro, <www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175667119.pdf>.

Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*. Stockholm: Konkurrensverket (Konkurrensverkets rapportserie 2009:4), <www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rap_2009-4_forslag.pdf>.

Konkurrensverket (2010a), *Omregleringen av apoteksmarknaden – redovisning av regeringsuppdrag*. Stockholm: Konkurrensverket (Konkurrensverkets rapportserie 2010:4), <www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rap_2010-4.pdf>.

Konkurrensverket (2010b), "Större möjlighet för fler att välja vårdmottagning". Stockholm: Konkurrensverket (Pressmeddelande 25 november), avläst 31 mars, <www.kkv.se/t/NewsPage___6885.aspx>.

Konkurrensverket (2010c), *Uppföljning av vårdval i primärvården : valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar : slutrapport*. Stockholm: Konkurrensverket (Konkurrensverkets rapportserie 2010:3), <www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rap_2010-3.pdf>.

Miller, Terry m fl (2011), *2011 Index of Economic Freedom*. Washington, DC : The Heritage Foundation och New York: *Wall Street Journal*,
<www.heritage.org/Index/pdf/2011/Index2011_Full.pdf>.

Nicoletti, Giuseppe (2004), "Growth effects of product market reforms". Stockholm: SNS, avläst 30 mars, <www.sns.se/document/041028gn.ppt>.

Näringsdepartementet (2009a), *Fordonsbesiktning*. Stockholm: Näringsdepartementet (Prop 2009/10:32), <www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/31/69/b4ab904d.pdf>.

Näringsdepartementet (2009b), *Konkurrens på spåret*. Stockholm: Näringsdepartementet (Prop 2008/09:176), <www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/35/42/2261c477.pdf>.

Näringsdepartementet (2010a), *Luftfartens lagar*. Stockholm: Näringsdepartementet (Prop 2009/10:95), <www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/92/56/a16a4f26.pdf>.

Näringsdepartementet (2010b), *Ny kollektivtrafiklag*. Stockholm: Näringsdepartementet (Prop 2009/10:200), <<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/14/34/53/9617bce0.pdf>>.

OECD (2011), *OECD Economic Surveys : Sweden 2011*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, <www.oecd.org/dataoecd/0/46/46901967.pdf>.

Ohlson, Mikael (2007), *Minskar avregleringar diskriminering av utrikes födda? : en empirisk undersökning av avregleringen av länstrafiken*. Norrköping: Integrationsverket, <<http://www.mkc.botkyrka.se/biblioteket/Publikationer/stencilserie/2007-10Avreglering.pdf>>.

Petersen, Leif (2004), "Bara riktig konkurrens sänker priserna". *Svenska Dagbladet*, 16 september, <www.svd.se/naringsliv/bara-riktig-konkurrens-sanker-priser_163674.svd>.

Regelutredningen (2005), *Liberalisering, regler och marknader*. Stockholm: Regeringskansliet (SOU 2005:4), <www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/70/42/e367519e.pdf>.

Region Skåne (2010), "Upphandling av läkemedelstjänster ger besparing på 38 miljoner". Kristianstad: Region Skåne (Pressmeddelande 23 november), avläst 30 mars, <www.skane.se/templates/page.aspx?id=322093>.

SCB (2008), *Fokus på näringsliv och arbetsmarknad våren 2008*. Örebro: Statistiska centralbyrån, <http://www.scb.se/statistik/_publikationer/AM9903_2008H01_BR_AM78BR0802.pdf>.

Siwe, Malin (2009), "Apoteket: äntligen ägaringsripar". *Dagens Nyheter*, 22 september, <www.dn.se/ledare/signerat/apoteket-antligen-agaringripande>.

Socialdepartementet (2008), *Vårdval i primärvården*. Stockholm: Socialdepartementet (Prop 2008/09:74), <www.regeringen.se/content/1/c6/11/71/76/18be3b95.pdf>.

Socialdepartementet (2009), *Omreglering av apoteksmarknaden*. Stockholm: Socialdepartementet (Prop 2008/09/145), <www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/09/69/3c2ee564.pdf>.

Statskontoret (2009), *Sega gubbar? : en uppföljning av Bygghedskommisionens betänkande "Skärpning gubbar!"*. Stockholm: Statskontoret, <www.statskontoret.se/upload/publikationer/2009/200906.pdf>.

Stromback, Thorsten (2010), *Privat arbetsförmedling : Australienmodellen*. Stockholm: Fores (Fores Policy Paper 2010:5), <www.scribd.com/doc/47586141/Privat-arbetsformedling-Australienmodellen-Fores-Policy-Paper-2010-5>.

Svenskt Näringsliv (2011), *Privat drift i kommunala verksamheter*. Stockholm: Svenskt Näringsliv, <www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00025/Privat_drift_i_kommu_25594a.pdf>.

Torstensson, Åsa (2009), "SJ-monopol på persontrafik helt avskaffat hösten 2010". *Dagens Nyheter*, 25 mars, <www.dn.se/debatt/sj-monopol-pa-persontrafik-helt-avskaffat-hosten-2010>.

Wahlberg, Maria (2004), "Avregleringarna har höjt priserna". *Svenska Dagbladet*, 16 september, <www.svd.se/naringsliv/nyheter/avregleringarna-har-hojt-priserna_163673.svd>.

Wålsten, Lydiah (2011), *Glesbygden starkast ut : receptfria läkemedel 2006–2010*. Stockholm: Timbro, <www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175667980.pdf>.