

8 Samhällsekonomiska kostnader av regleringar och bristande konkurrens i Sverige

Stefan Fölster och Sam Peltzman

Höga priser i Sverige

... en följd av bristande konkurrens?

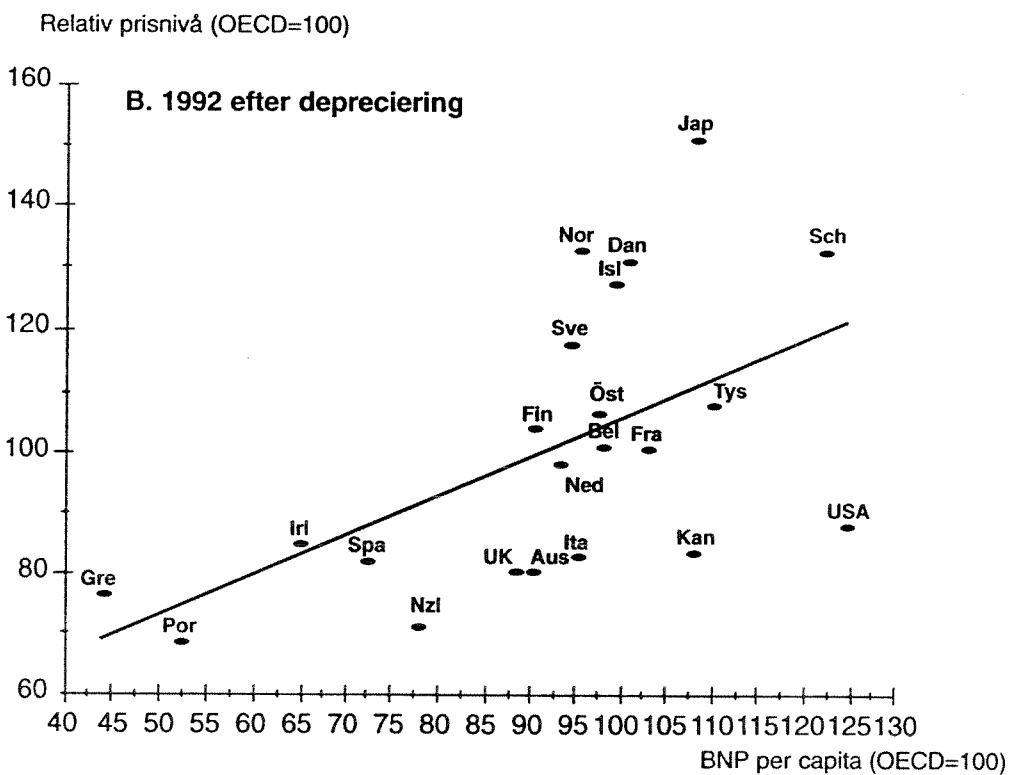
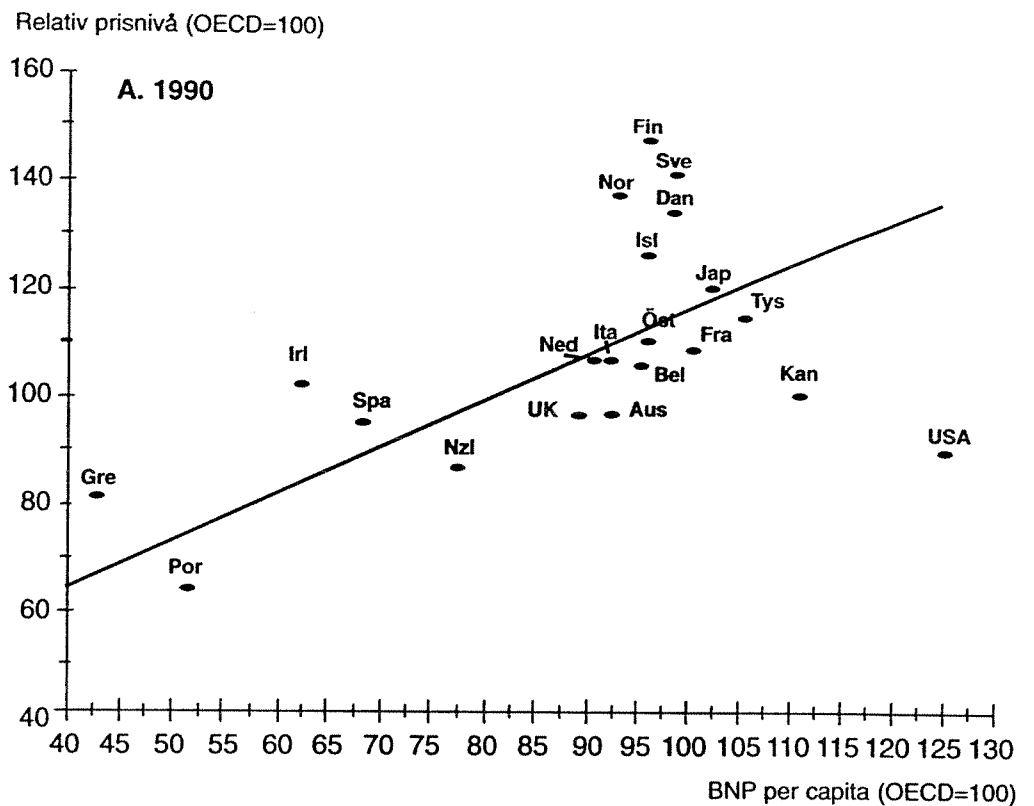
Slapp konkurrens- politik

Sverige är ett högprisland. Detta är något som slår den tillfällige besökaren och det bekräftas även av mer systematiska prisjämförelser mellan länder. Även efter den 20-procentiga deprecieringen av den svenska kronan under hösten 1992 är svenska konsumentpriser högre än i de flesta andra länder. Tillgängliga data visar också att Sveriges status som högprisland sträcker sig åtminstone från slutet av 1960-talet, en lång period som uppvisat betydande växelkursfluktuationer. De höga priserna kan bara delvis förklaras av Sveriges relativa inkomstnivå (se figur 8.1) och av höga indirekta skatter (Lipsej och Swedenborg, 1993). I detta kapitel försöker vi utröna i vad mån de höga priserna beror på den svenska konkurrens- och regleringspolitiken.

Inledning

För en utomstående, i synnerhet för en amerikan som är van vid USA:s antitrustlagstiftning, förefaller svensk konkurrenspolitik ha varit anmärkningsvärt slapp. Fram till juni 1993 var kartellöverenskommelser helt lagliga i Sverige. Visserligen kunde inte brott mot kartellöverenskommelser beivras med lagens hjälp, men företagen var fria att träffa nästan vilka avtal som helst – prisavtal, marknadsdelning, låsning av detaljhandel till olika grossister o.s.v., vilka är *i sig* straffbara handlingar enligt amerikansk lag. Endast s.k. bruttoprissättning och anbudskarteller vid offentlig upphandling var förbjudna. Kartellöverenskommelser skulle registreras offentligt när SPK (Sveriges Pris- och Kartellnämnd) begärde det. I princip kunde kartellöverenskommelser förbjudas om de bevisligen

Figur 8.1
**Realinkomst och
 relativ prisnivå i
 OECD-länderna 1990
 och 1992.**



Källa: OECD (1992, 1994), *Purchasing Power Parities and Real Expenditures*, Paris.

stred mot allmänintresset. Lagstiftningen från 1946, som ledde till inrättandet av kartellregistret, gav emellertid statsmakterna få sanktionsmöjligheter. Trots att statens handlingsutrymme stärktes flera gånger (1953, 1956, 1982) kunde karteller verka förhållandevis obehindrade fram till 1993.

EU-anpassning

Sveriges konkurrenslagstiftning ändrades 1993 för att anpassas till EU:s regler. I huvudsak skedde detta genom att tillämpa *per se*-regeln, d.v.s. att vissa företeelser betraktas som olagliga i sig oavsett om det kan bevisas att de är skadliga från allmän synpunkt. Viktigast är att horisontella prisavtal och marknadsdelning nu förbjöds och att böter för brott mot lagen höjdes. Det enda tillåtna undantaget är om överenskommelserna kan visas öka konkurrensen. Exempelvis kan överenskommelser mellan mindre företag accepteras om detta kan stärka de mindre företagens konkurrenskraft gentemot de större företagen. Anpassningen av de svenska reglerna är i själva verket en europeisk trend mot ökad användning av *per se*-regeln, en regel som också genomsyrar amerikansk lagstiftning. Traditionellt har konkurrenslagstiftningen i såväl EU-länderna som i Sverige tillåtit ingripanden mot konkurrensbegränsningar endast om det kunde bevisas att de stred mot allmänintresset.

... skärper politiken

Nationalekonomer ges sällan tillfälle att undersöka kartellers verkliga effekter. Sveriges "toleranta" inställning fram till 1993, med offentlig registrering av karteller (kartellregistret avskaffades genom 1993 års lagstiftning), skapar en sådan möjlighet som vi utnyttjar. Analysen kan emellertid vara av mer än enbart akademiskt och historiskt intresse. Ingen vet än så länge hur Sveriges nya konkurrenslag kommer att fungera i praktiken. Det är fullt möjligt att tidigare formella avtal enbart ersätts av liknande informella överenskommelser och i så fall kan de effekter vi finner komma att bestå. Det är vårt intryck – även om vi än så länge saknar belägg – att den nya lagstiftningen inte ger Konkurrensverket (den nya myndighet som ersatt SPK) tillräcklig auktoritet för att kunna förhindra många av de numera illegala kartellöverenskommelserna, och att Konkurrensverket i vissa fall har gett eller tillstyrkt mer frikostiga undantag från lagstiftningen än vad som varit nödvändigt. Ett exempel är det nyligen beslutade undantaget för den kooperativa livsmedelsindustrin.

Kartellregistret inte enbart av historiskt intresse

*Regleringar formas av
särintressen...*

*... hämmar konkurren-
sen*

*... betalas av konsu-
menterna*

Krav på avreglering

Offentliga regleringar

Många har pekat på att offentliga regleringar kan leda till minskad konkurrens och höga priser i Sverige. Senast gjordes det av Lindbeckkommissionen (Lindbeck m.fl., 1993, kap. 3). Lindbeckkommissionens bedömning speglar en växande övertygelse bland nationalekonomer om att regleringar har potentiellt konkurrensbegränsande effekter, något som framhävts av den s.k. ekonomiska teorin för regleringar.¹ Denna teori betonar det stora övertag som organiserade särintressen har över vanliga konsumenter när det gäller att påverka regleringars utformning. Den backas upp av omfattande empirisk forskning som visar att regleringar ofta begränsar konkurrensen på konsumenternas bekostnad. Lindbeckrapporten pekar på att svenska regleringar många gånger är mer konkurrens-hindrande än andra länders. Bland de främsta exemplen är livsmedelsindustrin och bostadssektorn, som tillsammans svarar för ungefär hälften av den privata konsumtionen.

Livsmedel och bostäder må vara extremfall, men de illustrerar en benägenhet för reglerande ingrepp i marknaden som man kan misstänka går långt utöver det skenbara syftet (t.ex. att säkerställa tillgång till mat och boende) och leder till minskad konkurrens och höjda kostnader och priser. Denna misstanke, tillsammans med ansträngningar att harmonisera regelsystemen med EU, har banat väg för avregleringar. Under senare år har flera områden avreglerats, bl.a. bank- och försäkringsverksamhet, flyg och telekommunikation. Hinder mot nyinträde i t.ex. livsmedelshandeln har tagits bort och ett stort antal lågprisbutiker har startats. EES-avtalet torde ytterligare öka kraven på avreglering. En grundläggande princip inom EES är att alla varor och tjänster som är lagliga inom ett medlemsland fritt kan importeras till andra länder.

Precis som med den ändrade konkurrenslagen är det ännu för tidigt att säga hur avregleringen kommer att verka i praktiken. I vår analys undersöker vi hur vissa, mycket grovt mätta, svenska regleringar påverkar priser och produktivitet. Vi finner att de har bidragit till kartellbildningen men samtidigt också haft starkare direkta effekter på priser och produktivitet än kartellerna haft i sig. Hur

¹ Teorin utvecklades ursprungligen av Stigler (1971). En sammanfattning av senare arbete finns i Peltzman (1989).

snabbt svenska priser anpassar sig till EU-priser kommer därför i hög grad att bero på hur snabbt regleringarna anpassas.

Sverige ett storföretagsland

Industrikoncentration

De stora multinationella företagens framgångar är kännetecknande för Sveriges ekonomiska utveckling. Om man korregerar för ländernas storlek har Sverige dubbelt så många företag bland världens 500 största som Japan och fyra gånger så många som USA. Dessa svenska multinationella koncerner ger ett intryck av Sverige som ett land av stora företag. Eftersom mycket av produktionen och försäljningen inom dessa företag sker utomlands kan man dock lätt få en överdriven bild. Men den är inte helt felaktig. Åtminstone inom industrin visar statistiken på en relativt hög koncentration.

Koncentration behöver inte vara negativt

En hög koncentrationsgrad kan vara en indikator på ett svagt konkurrenstryck. Det är motivet till den typ av antitrustlagstiftning som EU och Sverige nu har anammat. Företagssamgåenden, som tidigare accepterats i obegränsad utsträckning i Sverige, kommer numera att underkastas en laglig granskning. A priori är det emellertid långt ifrån klart om den höga koncentrationen i Sverige varit en konkurrensmässig styrka eller en svaghet. I viss mån är en högre koncentration ofrånkomlig om företag i mindre länder skall kunna utnyttja stordriftsfördelar. Men mer allmänt kan en hög koncentration spegla skillnader i effektivitet som i slutändan ger lägre, snarare än högre, priser (Demsetz, 1973). Om t.ex. ett eller två företag upptäcker billigare tillverkningsmetoder, så ökar deras marknadsandelar samtidigt som priset faller. En alltför restriktiv hållning mot sammanslagning av företag kan då vara effektivitetssänkande genom att bromsa spridningen av nya produktionsmetoder. Några av våra resultat stöder en sådan slutsats.

Minskad koncentration kan bero på minskad konkurrenskraft

Trots att koncentrationen i svensk industri är hög, så har den ändå minskat något under senare år. I vårt datamaterial föll måttet på produktionskoncentration (det genomsnittliga Herfindahl-indexet) från 0,56 till 0,48 mellan 1976 och 1984 och höll sig därefter på denna lägre nivå. Minskningen berodde enbart på att de största företagens marknadsandelar minskade. Som vi påpekade tidigare innebär detta inte nödvändigtvis att konkurrensen har ökat. Det kan lika väl bero på att de största företagens produktivitetsförspång har krympt.

Minst lika intressant som att koncentrationen har minskat är att

Småföretag kan vitalisera konkurrensen

detta har åstadkommit utan nyinträde. Svensk skattepolitik tycks ha gynnat stora, kapitalintensiva företag med spritt ägande. Skattediskrimineringen mot småföretagen beror sannolikt på att det har varit svårare att skilja de mindre företagens intäkter från deras ägares inkomster. Mindre företag beskattades då progressivt i enlighet med välfärdsstatens ambition att utjämna inkomster. Oavsett orsaken, så har skattediskrimineringen sannolikt hämmat inträde av nya familjeföretag, och därmed minskat konkurrensen för existerande företag.

Offentlig produktion hämmar konkurrensen

Offentlig upphandling och konsumtion

Offentlig upphandling utgör ungefär 20 procent av BNP. Av detta upphandlas 40 procent av staten, medan resten köps av kommuner och landsting. Dessutom är den offentliga produktionen relativt omfattande på grund av att många tjänster, såsom daghem och sjukvård, i Sverige produceras i offentlig regi medan de i många andra länder bedrivs i privat regi. Offentlig produktion kan ses som en extrem form av reglering och monopol. Under senare år har kommuner emellertid börjat att utsätta tekniska tjänster, och i mindre utsträckning sociala tjänster, för konkurrens. Ibland har detta också lett till privatiseringar.

Regler angående offentlig upphandling har skärpts kraftigt genom ny lagstiftning som trädde i kraft samtidigt med EES-avtalet. Den nya lagen föreskriver bl.a. att större upphandlingar utannonseras inom EES-området.

Empirisk analys

Den fråga vi ställer är: Vad skulle priserna i Sverige vara om det inte fanns konkurrenshinder på den svenska marknaden? Vi närmar oss frågan genom att jämföra priset för en viss vara på den svenska hemmamarknaden med exportpriset för samma vara till olika EU-länder.² Vi undersöker om denna kvot är högre när svenska producenter har kartellöverenskommelser, när svenska regleringar är särskilt omfattande etc. Implicit använder vi alltså priset inom EU som

Höga priser i Sverige relativt till EU...

² Båda priserna är exklusive moms. För en närmare beskrivning se Fölster och Peltzman, 1995.

... mått på konkurrenstryck

riktmärke för konkurrens. Det finns fördelar med detta mått jämfört med mer traditionella mått såsom vinstkvoter, t.ex. att man undgår svårigheter att korrekt mäta kostnader eller skilja monopolvinster från effektivitetsvinster. Men det finns också problem, bl.a. att priserna i EU också kan vara höga på grund av ett svagt konkurrenstryck. Måttet avslöjar alltså bara konkurrensproblem i Sverige *relativt* till EU.

Analysen baseras på data för ett urval produkter inom svensk tillverkningsindustri. För våra syften har databasen både för- och nackdelar. Materialet är ovanligt rikt. Vi har uppgift om produktionsvolym, priser, kostnader, sysselsättning o.s.v. för varje företag³ i Sverige som tillverkar en viss vara. Alla prisuppgifter avser producentpriser. Detta är, såvitt vi vet, den första studie som jämför svenska och utländska priser på grundval av producentpriser i stället för konsumentpriser. Användningen av producentpriser gör det möjligt att skilja prisskillnader som uppstår i produktionen från sådana som uppstår i distributionen. Våra data har också en tidsseriedimension som saknas i många andra studier. Detta är fördelarna. Den huvudsakliga svagheten är vår fokusering på tillverkningsindustrin, där konkurrensproblem starkt begränsas av konkurrens från utlandet. De allra viktigaste konkurrensproblemen i Sverige finns förmodligen inom tjänstesektorn, speciellt offentliga tjänster, men också inom detaljhandeln och bostadssektorn. Våra resultat borde därför underskatta betydelsen av konkurrenshinder för samhället som helhet. Med andra ord, om vi finner konkurrensbegränsande effekter av karteller och regleringar inom den mer konkurrensutsatta sektorn – och det gör vi – borde liknande konkurrenshinder ha ännu större skadeverkningar inom andra sektorer.

Empiriska studier använder oftast enskilda industribranscher som observerationsenhet. Flertalet branscher består emellertid av många olika produktmarknader, varav några är mycket koncentrerade och oligopolistiska medan andra uppvisar intensiv konkurrens.⁴ I vår studie kan branscherna disaggregeras. Observationsenheten utgörs här av en enskild produkt.

³ Med undantag av några mycket små företag (< 10 anställda) på vissa marknader.

⁴ Vissa studier har redan visat att data på en mer detaljerad nivå på ett grundläggande sätt ändrar slutsatserna. Kwoka och Ravenscraft (1986) använder t.ex. "line-of-business"-data och visar i motsats till tidigare studier att högre koncentration är korrelerad med lägre vinster.

Största problemen inom tjänstesektorn

Prisskillnader relateras till förekomst av karteller

... och betydelsen av regleringar

Ekonomins "prestationsförmåga"

Data om karteller kommer från det svenska kartellregistret. Denna unikt svenska institution, som avskaffades 1993, upprätthöll ett offentligt register över alla kartellöverenskommelser. Registret är dock knappast fullständigt eftersom en del överenskommelser förmodligen aldrig registrerades. Trots detta ger kartellregistret en unik möjlighet att empiriskt undersöka kartellers effekter på en stor mängd produkter. Detta är, som nämnts tidigare, inte enbart av historiskt intresse. Det finns nämligen en betydande risk att kartellverksamheten kommer att fortsätta trots att formella karteller nu är olagliga.

Vårt mått på regleringar är ännu grövre än kartelluppgifterna. Det kommer från en klassificering av produktgrupper som Konkurrensverket har gjort utifrån verkets bedömning av "betydelsen" av regleringar. Vi använder denna klassificering för att bilda dummyvariabler som anger väsentliga regleringar rörande 1) miljöeffekter 2) pris och 3) tekniska krav för produkter som säljs på hemmamarknaden. Den sistnämnda kategorin omfattar varor som måste möta specifikt svenska krav för att få säljas. Sådana krav kan utgöra ett icke-tariffärt importhinder, som t.ex. när svenska byggnormer utestänger import av byggmaterial. De kan också försvåra marknadsinträde för inhemska företag om dessa har olika möjligheter att anpassa sig till kraven.

Vårt huvudsakliga intresse är hur denna sammanflätning av karteller och regleringar har påverkat den svenska ekonomins "prestationsförmåga". Med prestationsförmåga menar vi främst priser, men också kostnader och produktivitetstillväxt. Vår preliminära undersökning av dessa frågor följer Schmalensees (1989) råd att "det främsta syftet med tvärsnittsstudier (inom området industriell organisation) måste vara att beskriva de viktigaste mönstren i de data som analyseras så tydligt och fullständigt som möjligt" (s. 957). Vi börjar med de viktigaste sambanden utan att hävda att de utgör den reducerade formen av någon explicit modell.

Tabell 8.1
Sambandet mellan
priserna i Sverige
relativt till EU och
kartell- och reglerings-
variabler 1976–1990.

Oberoende variabler	Koefficienter					
	(1)		(2)		(3)	
A. Kartellavtal						
1. Vertikala	-0,1	(1,6)	-0,8	(2,8)	-2,5	(4,5)
2. Horisontella	3,4	(2,9)	2,2	(3,2)	0,1	(1,9)
B. Livsmedelsindustrin			4,4	(3,8)	-2,0	(0,9)
C. Regleringar						
1. Miljö					7,0	(9,1)
2. Pris					12,8	(6,0)
3. Tekniska standard					0,8	(0,7)

Anm.: t-värden inom parentes. Alla regressioner baseras på 1 245 observationer: 83 produkter multiplicerat med 15 års data. Kartell/regleringsvariabler = +1 om kartellen/regleringen gäller under året, 0 i annat fall. Alla regressioner inkluderar 14 dummyvariabler, varje = +1 för observationer åren 1976...90, koefficienter visas inte.

Priser

Tabell 8.1 visar den mest grundläggande och robusta av dessa beskrivningar. Den visar resultaten av en regressionsanalys av sambandet mellan priserna i Sverige relativt till priserna inom EU och olika kartell- och regleringsdummyvariabler. Den ger en ganska entydig bild:

1. Sammantaget uppvisar horisontella karteller ungefär 3 procent högre priser än produkturvalet i genomsnitt för produktmarknaderna [kolumn 1]. Detta resultat är inte på något avgörande sätt beroende av de speciella villkoren inom livsmedelsindustrin [kolumn 2].
2. Regleringar, snarare än karteller, verkar emellertid vara den huvudsakliga förklaringen till de höga relativpriserna [kolumn 3]. Hålls regleringseffekten konstant så medför horisontella karteller inte längre högre relativpriser.
3. Prispremien förknippad med regleringar är stor – tillräckligt stor för att fördubbla (prisreglering) eller öka med hälften (miljöreglering) den typiska svenska prispremien på 13,6 procent jämfört med EU.⁵ Detta innebär att den svenska miljöregleringen har varit mer

*Regleringar viktigare
än karteller*

*... och leder till högre
priser*

⁵ Koefficienternas storlek, vilka är skattningar av dessa extra premier, bör betonas mer än signifikansen. De redovisade (OLS) t-värdena är överskattade eftersom karteller och regleringar håller sig kvar över en längre tid. Detta innebär att vi egentligen inte har 1 245 oberoende observationer. Regressioner som undertrycker all tidsvariation i prisvariabeln genom att använda 15-årsgenomsnitt för de 83 produkterna gav ungefär hälften så stora t-värden.

kostsam än EU:s. Resultaten avslöjar också att prisreglering varit den främsta orsaken till Sveriges ovanligt höga matpriser. Livsmedel som inte varit prisreglerade betingar en prispremie under genomsnittet [rad B, kolumn 3]. Tekniska standard förefaller dock inte ha några priseffekter i vårt material.

Teoretiskt tvetydig konkurrenskraft

4. Vertikala konkurrensbegränsningar har teoretiskt tvetydiga konkurrens effekter, d.v.s. de kan både öka och minska konkurrensen. Det faktum att vertikalt samarbete i vårt material så ofta går hand i hand med horisontella karteller gör att man kan ställa sig tvivlande till att vertikalt samarbete skulle vara konkurrensfrämjande i Sverige. Ändå tyder våra resultat [kolumn 3, rad A.1] snarare på just konkurrensfrämjande effekter.

Exakta storleken underskattas

5. Eftersom regleringar, som vi mäter dem, är koncentrerade till några få branscher, kan deras prishöjande effekter inte förklara merparten av den genomsnittliga prispremien visavi EU. Om regleringseffekten dras bort skulle den genomsnittliga prispremien bara krympa från 13,6 procent till 11,3 procent. Detta borde främst tolkas som att det behövs mer forskning på området, snarare än att vi kan slå oss till ro med denna skattning. Om våra grova mått på regleringar kan förklara nästan 20 procent av den totala prispremien borde en mer sofistikerad analys kunna visa på större effekter.⁶

Marknadsstruktur

Vi har också undersökt betydelsen av marknadsstruktur. Sedan Bain (1951) har mer än ett hundratal studier undersökt sambandet mellan marknadsstrukturmått (oftast koncentration) och mått på marknadsprestation/konkurrens (oftast vinstkvoten som ett indirekt mått på kvoten mellan priset och marginalkostnaden). Eftersom vi har ett direkt mått på relativpriser behöver vi inte lita på indirekta mått på monopolpriser som t.ex. vinstkvoten.

⁶ Alternativa analyser av datamaterialet gav dock inte större effekter. Vi undersökte samspelet mellan regleringar och karteller (d.v.s. har karteller olika effekter på reglerade respektive oreglerade marknader) utan att kunna särskilja något mönster. Vi letade också förgäves efter skillnader i effekter av prisavtal och marknadsdelning. Återigen är det för tidigt att utesluta sådana skillnader. I stället göms de sannolikt av att vi har få produkter inom varje kategori.

Marknadsstruktur kan vara både orsak och effekt

Analysen tyder på att inträde av nya företag spelar en viktig roll. Om koncentrationsgraden hålls konstant ger varje nytt företag på marknaden en prissänkning på ungefär 3 procent. Detta är en viktig aspekt i den svenska ekonomin där det oftast finns mycket få företag på varje produktmarknad. Regressionen tyder på att ett tillskott på två företag per marknad skulle kunna halvera den svenska prispremien. Inträde på olika marknader hålls dock sällan tillbaka av explicita lagliga hinder. Minskad koncentration kan åstadkommas antingen genom mer importkonkurrens eller genom politiska förändringar som innebär att nya företag inte diskrimineras jämfört med befintliga. En strängare politik mot sammanslagning av företag skulle kunna förhindra att antalet företag minskar, men våra resultat angående de möjliga vinsterna av ökad företagsstorlek ger anledning till försiktighet i det avseendet. Slutligen är en varning på plats angående möjligheten att dra strukturella slutsatser av våra regressioner. Orsakssamband som går åt andra hållet – från lägre priser via större marknader till fler företag – kan inte uteslutas.

Högre kostnader?

Produktivitet och tillväxt

Åtminstone sedan Adam Smith hävdade att "monopol... är en stor fiende till god företagsledning" har nationalekonomer misstänkt att det finns ett samband mellan konkurrens och produktionseffektivitet. Vi testar detta samband för Sverige för att utröna i vilken mån bristande konkurrens har medverkat till den svenska tillverkningssektorns uppenbart höga kostnadsnivå.

Vad gäller kostnader per producerad enhet och produktion per anställd – s.k. statisk effektivitet – finner vi:

1. Kartellisering försämrade inte effektiviteten.

Regleringar minskar produktiviteten

2. Miljöreglering och prisreglering minskade effektiviteten (produktion per anställd) med 7 respektive 12 procentenheter. Den negativa effekten av miljöregleringar överraskar inte; den överensstämmer med resultaten av amerikanska studier (Denison, 1985) och beror delvis på att miljövinster av dessa regleringar inte beaktas. De stora effektivitetsförluster som prisregleringar ger upphov till innebär emellertid att de potentiella vinsterna av t.ex. höga svenska matpriser för livsmedelsproducenterna till stor del har slösats bort genom att skydda en ineffektiv produktionsstruktur.

*... men koncentration
behöver inte vara ne-
gativt*

3. Ökad konkurrens i form av ytterligare ett företag på en marknad ökar produktionen per sysselsatt med 6 procent. Detta skall dock inte tolkas som stöd för en aktiv politik mot koncentration. Våra resultat visar nämligen också att de mest koncentrerade produktmarknaderna i Sverige har den högsta produktiviteten. Tillsammans innebär dessa resultat att effektiviteten ökar när artificiella barriärer för nyinträde rivs, samtidigt som marknadskrafterna tillåts bestämma antalet företag och storleken på företagen.

*Låg produktivitetstill-
växt*

Våra slutsatser angående produktivitetstillväxt – s.k. dynamisk effektivitet – måste betraktas som preliminära. Det mest tydliga resultatet är att kartelliserade och reglerade sektorer i Sverige har legat långt efter när det gäller tillväxten i totalfaktorproduktivitet. Denna tendens är särskilt utpräglad för branscher som kännetecknas av horisontella karteller, miljöregleringar och tekniska krav. Dessa branscher har emellertid också inom EU en produktivitetstillväxt under genomsnittet. Det gör det svårt att fastställa på vilket sätt svenska karteller och regleringar har bidragit till den dåliga produktivitetstillväxten. Det finns också andra tänkbara förklaringar till det observerade sambandet, t.ex. att (1) kraven att kartellisera och reglera inträde på en marknad är större när produktivitetstillväxten är låg eller att (2) EU:s konkurrenshinder liknar de i Sverige för liknande produkter och skapar samma låga produktivitetstillväxt. En tydlig slutsats av vår analys är emellertid att kartellisering och reglering inte har gynnat produktivitetstillväxten inom svensk industri.

*Svensk politik har haft
negativa effekter*

Sammanfattning och slutsatser

Vår analys tyder på att Sveriges regleringspolitik och tolerans gentemot karteller har inverkat negativt på den svenska industrins utveckling. Vi har funnit belägg för negativa effekter på priser, produktion, produktivitet och produktivitetstillväxt. Dessa effekter sammanfattas i tabell 8.2. Där kan man också se att flera av effekterna är förhållandevis stora. Genomgående visar sig regleringar vara skadligare än karteller.

... som underskattas

De effekter som vi har kunnat uppmäta är sannolikt underskattade. Vi har, enkelt uttryckt, mätt effekterna som skillnaden mellan en

Alla karteller är inte registrerade

”behandlingsgrupp” och en ”kontrollgrupp” av produkter. För att på ett rättvisande sätt mäta effekten av ”behandlingen” (karteller, regleringar) skulle krävas en kontrollgrupp som är helt fri från karteller och regleringar. En sådan kontrollgrupp finns emellertid inte. Kontrollgruppen består av produkter som inte har *offentligt registrerade* kartellöverenskommelser, men den kan mycket väl innehålla hemliga karteller. Vidare består kontrollgruppen av produkter utan långtgående regleringar av tre *specifika* slag (miljö, pris och tekniska standard). Den innehåller dock produkter som regleras i

Tabell 8.2
Sammanfattning av effekterna av karteller och regleringar.

Karteller och regleringar (branscher som påverkas)	Priser	Förädlingsvärde	Produktivitet (förädlingsvärde per anställd)	Årlig tillväxt i total faktorproduktivitet
<i>Karteller</i>				
Livsmedel, papper och massa, förpackning, kemikalier	-2% för vertikala avtal	-6 till -13% efter avtal, +6% efter avtals upphävande	N	-1,6% för horisontella avtal
<i>Regleringar</i>				
1. Miljö (papper och massa, kemikalier, petroleum)	+6%	-	-7%	-0,5%
2. Pris (livsmedel)	+11%	-	-12%	N
3. Tekniska standard (livsmedel, förpackning, transportmedel)	N	-	N	-1%

N = ingen effekt

- = data saknas

Anm.: Endast de viktigaste branscherna anges under respektive rubrik.

mindre utsträckning eller som är föremål för andra typer av regleringar vilka också påverkar konkurrensen. Därför kan vi endast fånga upp effekten av mer eller mindre kartellisering och reglering, snarare än den fulla effekten av kartellisering och reglering.

EU har också konkurrensproblem

Dessutom finns ytterligare en underskattning i de skattade pris-effekterna (relativt till EU:s priser) till följd av att EU kan ha konkurrensbegränsningar som vi inte tar hänsyn till. De skattade pris-effekterna av miljö- och prisregleringar (+6 procent och +11 procent) är den (extra) prispremien i Sverige jämfört med priset för liknande produkter inom EU. Men dessa produkter (t.ex. kemikalier och livsmedel) är också starkt reglerade inom EU. Våra resultat innebär således att svenska regleringar historiskt har varit mer långtgående än EU:s. Men de visar inte regleringarnas fulla kostnad.

... större problem i den skyddade sektorn

Slutligen måste vi påminna om att de analyserade priserna gäller exportvaror. Genom att fokusera analysen på denna förhållandevis effektiva och konkurrensutsatta sektor har vi missat de värsta exemplen på ineffektivitet och höga priser som konkurrensbrist kan ha gett upphov till. Det faktum att vi har funnit signifikanta pris- och effektivitetseffekter i exportsektorn tyder på att det finns väsentligt större och mer utbredda effekter av regleringar i de mer skyddade delarna av ekonomin.

Dessa reservationer innebär att de redovisade resultaten bör betraktas som en indikation på de negativa effekterna av karteller och regleringar, snarare än som exakta skattningar av sådana effekter. En säker slutsats torde vara att effekterna inte är triviala.

EU-harmonisering ökar konkurrensen

Sveriges planerade inträde i EU har börjat tvinga fram förändringar i de institutioner som fanns under den här undersökta perioden. Det finns därför skäl att vara optimistisk om den svenska industrins framtid. Införandet av EU:s konkurrenslagstiftning minskar sannolikt spelrummet för karteller. Våra resultat visar att en mindre kartelliserad svensk industri blir mer effektiv, både i statisk och dynamisk mening. Integrationen med EU för ofrånkomligen med sig en harmonisering av regleringspolitiken. Därmed torde också kostnaderna för regleringar bli mer lika, vilket borde förbättra Sveriges konkurrenskraft.

EU-integrationen kommer att påverka olika branscher i olika grad, eftersom graden av kartellisering och reglering har varierat mellan branscherna. Livsmedelsindustrin i synnerhet torde påverkas mer än andra av ett närmande av svensk politik till EU:s. En stor del

*Livsmedelsindustrin
påverkas mest*

av denna bransch har varit kartelliserad och underkastad både prisreglering och tekniska standard som skyddat mot nyinträde och utländsk konkurrens. Om dessa konkurrenshinder eliminerades tyder våra resultat på att matpriserna skulle sjunka reallt med ungefär 10 procent i producentledet, medan produktionen per anställd skulle öka med lika mycket. Samtidigt skulle livsmedelsindustrin sannolikt vända sin undermåliga produktivitetsutveckling.

Svensk industri är mycket koncentrerad, vilket skulle kunna tyda på att konkurrensen inte är särskilt livaktig. Våra resultat visar emellertid att man inte nödvändigtvis behöver oro sig för detta. De mest koncentrerade produktmarknaderna har ofta lägre priser och högre produktion per sysselsatt än de mindre koncentrerade. Vi tolkar detta så att hög koncentration, i frånvaro av regleringar, speglar kostnadsfördelar hos företagen. Samtidigt har vi sett att ett större antal företag ger ännu lägre priser och högre produktivitet. Dessa två resultat tillsammans innebär att man måste skilja mellan koncentration i produktionen och antal företag som säljer på marknaden vid utvärdering av svenska marknadsstrukturer. Importkonkurrensen måste vägas in.

Inte ta efter USA

Detta har klara implikationer för konkurrenspolitiken. Vårt lekmanamässiga intryck är att EU:s konkurrenspolitik är mindre restriktiv än USA:s. USA:s politik har visserligen förändrats, men det finns fortfarande en tendens att förhindra sammanslagningar enbart därför att de ökar koncentrationen.⁷ Sverige torde knappast vinna på att anamma en liknande fokusering på numeriska koncentrationsmått. Sammanslagningar och nedläggningar kommer med nödvändighet att gå hand i hand med industrins strukturomvandling. Försök att bromsa processen därför att den står i konflikt med något numeriskt mål för koncentrationen skulle bara fördröja effektiviseringen. Att riva institutionella inträdeshinder och konkurrenshämmande regleringar torde förtjäna högre prioritet än att bekämpa koncentrationen.

⁷ Som en illustration: under "merger"-riktlinjerna för det amerikanska justitiedepartementets Antitrust Division, skall en antitrustundersökning inledas om en sammanslagning ökar Herfindahl-indexet med 50 punkter om indexet i utgångsläget överstiger 1 800. En undersökning skulle t.ex. inledas om ett företag med 43 procents marknadsandel slogs ihop med ett företag som hade 1 procents marknadsandel.

Referenser

- Bain, J. (1951), "Relation of Profit Rate to Industry Concentration: American manufacturing, 1936–1940", *Quarterly Journal of Economics*, 65.
- Demsetz, H. (1973), "Industry Structure, Market Rivalry and Public Policy", *Journal of Law and Economics*, 16, s. 1–10.
- Denison, E. (1985), *Recent USA Productivity*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Fölster, S. och S. Peltzman (1995), "The Social Cost of Regulation and Lack of Competition in Sweden", SNS Occasional Paper No 67, SNS, Stockholm.
- Kwoka, J.E. och D.J. Ravenscraft (1986), "Cooperation v. Rivalry: Price-cost Margins by Line of Business", *Economica*, 53, s. 351–363.
- Lindbeck, A. m.fl. (1993), *Nya villkor för ekonomi och politik*, Ekonomikommisionens förslag SOU 1993:16, Allmänna Förlaget, Stockholm
- Lindbeck, A. et al. (1994), *Turning Sweden Around*, MIT Press, Cambridge.
- Lipsey, R. och B. Swedenborg (1993), "The High Cost of Eating: Agricultural Protection and International Differences in Food Prices", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4555.
- OECD (1992), *Purchasing Power Parities and Real Expenditures*, Paris.
- OECD (1994), *Purchasing Power Parities and Real Expenditures*, Paris.
- Peltzman, S. (1989), "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, s. 1–41.
- Schmalensee, R. (1989), "Inter-industry Studies of Structure and Performance", kap. 16 i R. Schmalensee och R. Willig (red.), *The Handbook of Industrial Organization V.II.*, North-Holland, Amsterdam.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*.
- Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, s. 3–21.