

IFN Policy Paper nr 35, 2010

Ett lagförbud för myndigheter att bedriva konkurrensutsatt näringsverksamhet

Kriterier för undandag från förbud

Henrik Jordahl

Ett lagförbud för myndigheter att bedriva konkurrensutsatt näringsverksamhet

Kriterier för undantag från förbud

Henrik Jordahl

Institutet för Näringslivsforskning (IFN)

Rapporten är skriven på uppdrag av Konkurrensverket och finns även publicerad i verkets serie av uppdragsforskningsrapporter (nr 1, 2010). Författaren svarar för slutsatser och bedömningar i rapporten.

Utgiven i februari 2010.

Innehåll

Sammanfattning	3
Summary	4
1 Inledning	5
1.1 Omfattningen av statliga myndigheters näringsverksamhet	5
1.2 Klagomål mot konkurrens från staten.....	7
1.3 Avgränsningar	7
2 Befintliga förslag	9
2.1 Förvaltningskommitténs förslag	9
2.2 Konkurrensverkets förslag.....	11
3. Skillnader mellan myndigheter och företag	13
4. Konkurrens mellan myndigheter och företag	17
4.1 Konsekvenser för företag: underprissättning m.m.....	19
4.2 Konsekvenser för myndigheter: undanträngning och rollkonflikter	22
5. Argumenten för näringsverksamhet i myndighetsform	26
5.1 Samproduktionsfördelar	29
5.2 Tillfälliga överskott	30
5.3 Avsaknad av privata alternativ inom till exempel ett glesbygdsområde	31
5.4 Särskild och unik kompetens.....	32
5.5 Personalens kompetensutveckling.....	32
5.6 Sysselsättning av arbetshandikappade, arbetslösa och ungdomar	33
6. Utformning av en förbudsregel och kriterier för undantagsprövning	34
Referenser	37

Sammanfattning

Att statliga myndigheter säljer varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader är vanligt förekommande enligt Statskontorets kartläggningar. I många fall bedrivs näringsverksamheten utan stöd i lagar, instruktioner och regleringsbrev. Samtidigt har snedvridande konkurrens från offentlig verksamhet, inte minst i form av underprissättning, återkommande varit ett av de vanligaste klagomålen till Konkurrensverket. Den här rapporten behandlar en föreslagen förbudsregel för statliga myndigheter att bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader och speciellt kriterier för undantag från en sådan regel.

En genomgång av skillnader mellan myndigheter och privata företag tyder på att myndigheter har både möjligheter och motiv att snedvrیدا konkurrensen. Jämfört med privata företag är offentliga aktörer förmodligen mer benägna att sänka sina priser på ett för konkurrenterna skadligt sätt. Problemet kan gå så långt som till att privata företag inte vågar sig in på en marknad där en statlig myndighet är verksam. Om myndigheter använder prissättning och tillståndsgivning till att angripa konkurrerande företag fungerar marknaden sämre genom att lönsamma affärer inte kommer till stånd.

Myndigheters näringsverksamhet kan även ha negativa konsekvenser som slår tillbaka på dem själva. Det finns risk för att näringsverksamheten tränger ut myndighetsutövningen. Att fördela personalens tid mellan två så olika aktiviteter är svårt, speciellt när näringsverksamhet förstärker myndighetens budget och är enklare att mäta resultatet av. Näringsverksamhet riskerar också att stöta bort eller demoralisera personer som vill arbeta på en viss myndighet av ideella skäl. Ett förbud mot näringsverksamhet i myndighetsform på konkurrensutsatta marknader kan därmed ge dubbel avkastning genom att vässa effektiviteten både på marknader och hos myndigheter.

Å andra sidan kan myndigheters näringsverksamhet under vissa omständigheter vara samhällsekonomiskt effektiv. Av de argument som tidigare utredningar har lyft fram utgör samproduktionsfördelar det starkaste skälet för att, i begränsad omfattning, tillåta sådan verksamhet. Däremot bör tillfälliga överskott, särskild och unik kompetens, samt personalens kompetensutveckling i princip inte kunna införas som undantagskriterier.

Eftersom de negativa konsekvenserna av näringsverksamhet är störst vid rollkonflikter bör en myndighet under inga omständigheter tillåtas att bedriva näringsverksamhet på marknader där den själv beviljar tillstånd eller bedriver tillsyn. I andra fall bör rätten att bevilja undantag ligga hos en utomstående aktör som ger tydliga motiveringar och regelbundet omprövar undantagen.

Summary

According to surveys conducted by the Swedish Agency for Public Management it is common practice among government agencies to sell goods and services in competitive markets. In many cases, the commercial activities are carried out without legal support or governmental approval. At the same time, unfair competition from the public sector, not least in the form predatory pricing, has repeatedly been one of the most common complaints to the Swedish Competition Authority. This report deals with a suggested legal rule that would prohibit government agencies at the national level to conduct commercial activities in competitive markets. In particular it deals with possible exemption criteria for such a rule.

A survey of the differences between government agencies and private companies gives at hand that the former have both the opportunity and the motive to distort competition. Compared with private companies, public actors are arguably more inclined to engage in predatory pricing. In the worst case, private companies may not dare to enter a market were a government agency is doing business. If government agencies use pricing and licensing to attack competing firms, markets will underperform as profitable transactions are left unrealized.

The commercial activities of government agencies may also backfire at the agencies themselves. There is a risk that commercial activities crowd out the exercise of public authority. To allocate the staff's time between two such dissimilar activities is a difficult task, especially when the commercial activities contribute to the agency's budget and are easier to measure. Moreover, the commercial activities risk alienating and pushing away persons with an intrinsic motivation to work at a particular government agency. Prohibiting government agencies to conduct commercial activities in competitive markets may thus yield a double dividend by sharpening the efficiency of both markets and agencies.

On the other hand, it may under certain circumstances be economically efficient to let government agencies perform commercial activities. Among the arguments emphasized in previous inquiries, economies of scope provide the strongest reason to allow this, to a limited extent. On the contrary, temporary surpluses, specific and unique competencies, and staff skills development should in principle not be accepted as exemption criteria.

Since the negative consequences of commercial activities are largest in situations where the government has a dual role as seller and regulator, a government agency should under no circumstances be allowed to conduct commercial activities in markets where it is responsible for licensing or supervision. In other cases, exemptions should be granted by an external actor, accompanied by clear justifications, and reconsidered on regular occasion.

1 Inledning

Den här rapporten behandlar kriterier för undantag från en förbudsregel för myndigheter att bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. En sådan förbudsregel har föreslagits av Förvaltningskommittén och förespråkas av Konkurrensverket i rapporten *Åtgärder för bättre konkurrens*.¹ Utvärderingen av undantagskriterierna utgår från ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv.

Det finns två grundläggande problem med att låta myndigheter bedriva näringsverksamhet. För det första leder det i många fall till snedvriden konkurrens som skadar samhällsekonomin och särskilt drabbar småföretag och konsumenter. För det andra kan näringsverksamheten ha en negativ inverkan på myndighetsutövningen och på allmänhetens förtroende för denna.

Trots att konkurrens mellan myndigheter och privata aktörer är omfattande och i många fall problematisk råder det brist på ekonomisk forskning, speciellt empiriska studier, om sådan konkurrens. Dessutom är konkurrensrätten i Sverige, liksom i övriga Europa och USA, fokuserad på konkurrens mellan privata företag och har haft svårt att hantera konkurrensproblem som orsakas av den offentliga sektorn.

1.1 Omfattningen av statliga myndigheters näringsverksamhet

Den mest grundliga utredningen av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta näringsverksamhet har gjorts av Statskontoret på uppdrag av Förvaltningskommittén.² Statskontoret uppskattar för år 2006 att 109 statliga myndigheter sålde avgiftsfinansierade varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader för mellan 24 och 32 miljarder kronor.³ Bygg- och projekteringstjänster (med Vägverket som säljare) stod för de största intäkterna. Därefter följde uthyrningsverksamhet, som dominerades av Statens fastighetsverk genom uthyrning och förvaltning av statlig mark och egendom. Utbildningsverksamhet och uppdragsutbildning var den verksamhet som bedrevs av flest myndigheter (44 stycken). Nästan alla, 90 procent, av de 109 näringsverksamma myndigheterna angav att de konkurrerar med privata företag, 47 procent att de konkurrerar med andra statliga myndigheter, 18 procent att de konkurrerar med kommuner och landsting inklusive av dem ägda bolag, och 16 procent att de konkurrerar med statligt ägda bolag. Den konkurrensutsatta verksamheten har ökat sedan 1998 och är, enligt Förvaltningskommittén, idag av stor omfattning.⁴

¹ SOU 2008:118; Konkurrensverket (2009a, s 150).

² Statskontoret (2008a, b) och SOU 2008:118, bilaga 6.

³ Statskontoret (2008b). Utredningen bygger på en enkät som skickades ut till 225 myndigheter och som 214 av dem besvarade. Om forskningsbidrag inkluderas blir det uppskattade intervallet 24–40 miljarder kronor.

⁴ Statskontoret (2008a, s 24–28); SOU 2008:118, s 122.

Det måste betonas att Statskontorets siffror är behäftade med betydande osäkerhet. Osäkerheten har flera orsaker. För det första särredovisar myndigheterna inte sin konkurrensutsatta verksamhet. Det finns inte något generellt krav på att skilja ut konkurrensutsatta verksamheter i budget och årsredovisning.

Förvaltningskommittén hittade inte heller några sådana krav i myndigheternas regleringsbrev.⁵ De statliga förvaltningsmyndigheterna redovisar idag sin konkurrensutsatta försäljning av varor och tjänster tillsammans med annan avgiftsfinansierad verksamhet. För det andra är konkurrensutsatt verksamhet inte ett entydigt definierat begrepp. Myndigheternas svar på en enkät från Statskontoret visar att de tolkar och tillämpar begreppet på olika sätt.⁶ För det tredje har Statskontoret inte räknat med potentiellt konkurrensutsatt verksamhet. Förklaringen till detta är praktisk, sådana uppgifter vore ännu svårare att samla in. Men ur ett konkurrensperspektiv kan utestängning av potentiell konkurrens vara minst lika skadlig som snedvridning av befintlig konkurrens.

Statskontoret har tidigare noterat att myndigheter ofta bedriver näringsverksamhet utan stöd och motiv för detta i lagar, instruktioner och regleringsbrev. Motiven är istället rent myndighetsinterna och tjänar varken till att förbättra konkurrenssituationen på en marknad eller att tillhandahålla varor som annars inte skulle ha funnits till försäljning.⁷

Enligt en rapport utgiven av Svenskt Näringsliv ägnar sig 95 procent av de statliga myndigheterna åt kommersiell verksamhet. Tillsammans sålde svenska myndigheter och verk varor och tjänster för nästan 50 miljarder kronor år 2005, varav hälften såldes till köpare utanför statsförvaltningen. Rapporten ger en exempelsamling på statlig konkurrens som kan betraktas som osund.⁸

Situationen är inte unik för Sverige. Även i ett land som USA bedriver offentliga aktörer näringsverksamhet på ett flertal konkurrensutsatta marknader. Bland annat gäller detta tågfrakt, finansiella tjänster, el och vatten, väderprognoser, teknisk information och grunddata.⁹

Det måste framhållas att de konkurrensproblem som offentlig näringsverksamhet ger upphov till inte behöver stå i proportion till myndigheternas intäkter från denna verksamhet. Om staten till exempel tillhandahåller en tjänst till ett mycket lågt pris blir försäljningsintäkterna små, men de samhällsekonomiska förlusterna

⁵ SOU 2008:118, bilaga 6, s 226.

⁶ Därför har Statskontoret (2008b) justerat upp de enkätuppgifter om myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet som Statskontoret (2008a) tidigare hade summerat till 25 miljarder kronor.

⁷ Statskontoret (2000).

⁸ Brantingson (2006).

⁹ Geddes (2004).

kan likväl vara stora, bland annat om potentiella konkurrenter stängs ute från marknaden.¹⁰

1.2 Klagomål mot konkurrens från staten

Att många företag upplever sig vara utsatta för orättvis konkurrens från offentlig verksamhet har dokumenterats upprepade gånger. Snedvridande konkurrens från offentlig verksamhet, inte minst i form av underprissättning har återkommande varit ett av de vanligaste klagomålen till Konkurrensverket.¹¹

I sin rapport *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat* redovisar Konkurrensverket svar från en enkätundersökning som gick ut till företagsledare i tio branscher där konkurrensproblem mellan offentlig och privat sektor kunde tänkas förekomma. I enkäten angav 63 procent av företagsledarna att de upplevde konkurrens från offentliga aktörer och 34 procent angav att de upplevde detta i stor eller mycket stor omfattning. Av de som upplevde konkurrens från offentliga aktörer angav 77 procent att den var ett problem och 40 procent att problemet var stort eller mycket stort. Andra resultat från enkäten var att vart tredje företag upplevde konkurrensen från offentliga aktörer som ökande och att två av tre företag ansåg att de offentliga aktörerna inte försökte konkurrera med privata företag på lika villkor. De som ansåg att det förekom konkurrens från offentliga aktörer angav i första hand att kommunerna låg bakom. Konkurrens från staten angavs framför allt i branscherna skogsvård, uppdragsutbildning, bredband och städning.¹²

1.3 Avgränsningar

Rapporten behandlar undantagskriterier från en förbudsregel för myndigheters näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Rapporten behandlar endast statliga myndigheters näringsverksamhet på säljsidan, i linje med Förvaltningskommitténs och Konkurrensverkets förslag. Det innebär att statligt ägda företag, den kommunala sektorn och offentlig upphandling utelämnas från rapporten. Ur konkurrenssynvinkel är statligt ägda företag inte lika problematiska som myndigheter, även om de också har möjligheter och motiva att snedvrida konkurrensen. För den kommunala sektorn förbjuder kommunallagen i princip all näringsverksamhet, dock med flera undantag som har utvecklats genom rättspraxis. Hur effektivt eller verkningfullt det kommunala regelverket är behandlas inte i denna rapport. Något motsvarande förbud för statliga myndigheter att bedriva näringsverksamhet finns inte.

¹⁰ På samma sätt kan inte intäkterna från en skatt användas till att mäta skattens samhällsekonomiska kostnad. En skatt som inte genererar några intäkter kan ändå vara ytterst skadlig om den förhindrar värdeskapande transaktioner från att genomföras.

¹¹ Konkurrensverket, "Vanliga klagomål", <<http://www.kkv.se/t/Page.aspx?id=612>> (2009-12-09).

¹² Konkurrensverket (2004, s 49–54).

Missbruksbestämmelser och den kompletterande konfliktlösningsregel som infördes den 1 januari 2010 behandlas inte.¹³ Hur konfliktlösningsregeln fungerar kommer att prövas genom rättspraxis. Enligt Förvaltningskommittén förstärker konfliktlösningsregeln behovet av en huvudregel med en möjlighet för regeringen att, utifrån vissa kriterier, besluta om undantag. I annat fall riskerar domstolarna att få för stort inflytande över vilka verksamheter de statliga förvaltningsmyndigheterna tillåts att bedriva.¹⁴

Det underliggande material som rapporten baseras på är främst internationell nationalekonomisk forskning och svenska utredningar och skrifter.

¹³ Regeringens proposition 2008/09:231 Konfliktlösningsregler vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.

¹⁴ SOU 2008:118, s 124.

2 Befintliga förslag

Ett av Förvaltningskommitténs förslag är att, med vissa undantag, förbjuda myndigheter att bedriva näringsverksamhet.¹⁵ Konkurrensverket förespråkar ett liknande förslag i sin rapport *Åtgärder för bättre konkurrens*.¹⁶ Härnäst sammanfattas dessa två förslag.

2.1 Förvaltningskommitténs förslag

Förvaltningskommitténs arbete syftade bland annat till att klargöra vad som bör vara det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter och till att särskilt granska och ompröva myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Förvaltningskommittén tolkade det senare syftet som situationer när statliga förvaltningsmyndigheter agerar säljare av avgiftsfinansierade varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.¹⁷ Kommitténs förslag på detta område är tänkta att råda bot på avsaknaden av lag eller förordning för den förvaltningspolitiska principen att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform, såvida inte särskilda skäl föreligger.¹⁸ Förvaltningskommitténs förslag på en huvudregel lyder:¹⁹

En huvudregel införs som innebär att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Detta bör regleras i lag.

Regeringen bör i en sådan ordning – med stöd av vissa kriterier – kunna besluta om undantag från huvudregeln.

Den föreslagna huvudregeln omfattar inte anslagsfinansierad verksamhet eller varor och tjänster som är myndighetsutövning och/eller finansieras med offentligrättsliga avgifter.²⁰ Förvaltningskommittén betonar även att förslaget inte omfattar all avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Avgiftsfinansierad, frivilligt efterfrågad uppdragsverksamhet som inte är konkurrensutsatt bör vara fortsatt tillåten.²¹

Enligt Förvaltningskommittén bör regeringens beslut om undantag grunda sig på ett brett samhällsekonomiskt och konkurrenspolitiskt perspektiv. Flera skäl eller kriterier för undantag räknas upp som möjliga. Förvaltningskommittén menar att

¹⁵ SOU 2008:118.

¹⁶ Konkurrensverket (2009a, s 150).

¹⁷ SOU 2008: 118, bilaga 6, s 193.

¹⁸ SOU 2008:118, s 121.

¹⁹ SOU 2008:118, s 123.

²⁰ Pass, högskoleprovet och körkort nämns som exempel.

²¹ Förvaltningskommittén noterar dock att det finns ett avgränsningsproblem mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt uppdragsverksamhet (SOU 2008:118, bilaga 6, s 204).

regeringen själv i det enskilda fallet måste pröva vad som är tillräckligt starka skäl för att besluta om undantag och inte delegera detta beslut till någon myndighet. Som kriterier till underlag för en sådan prövning nämns samproduktionsfördelar, svårigheter att dimensionera för ett internt behov, odelbarheter, samt särskild eller unik kompetens.²² Dessa kriterier behandlas närmare i avsnitt 5.

Undantag från huvudregeln bör dock vara avgränsade till myndighetens kärnverksamhet och bör inte få resultera i rollkonflikter (till exempel på marknader där myndigheten beviljar tillstånd eller bedriver tillsyn). Undantag bör heller inte ges om försäljningen skulle påverka myndighetens kärnverksamhet negativt.²³ Otillräcklig konkurrens bedöms inte heller som ett godtagbart skäl för undantag. Otillräcklig konkurrens kan i många fall bero just på myndighetens säljverksamhet.²⁴

Förvaltningskommittén ger också förslag om budgetering och redovisning:²⁵

En statlig förvaltningsmyndighet som bemyndigats att sälja en vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad ska i sitt budgetunderlag och årsredovisning dels budgetera, dels särredovisa intäkter och kostnader från varor och tjänster som myndigheten säljer på en konkurrensutsatt marknad.

En statlig förvaltningsmyndighet som bemyndigats att sälja en vara eller en tjänst på en konkurrensutsatt marknad ska i sin interna redovisning särredovisa intäkter och kostnader från varor och tjänster som den säljer på en konkurrensutsatt marknad.

Den interna och externa redovisningen ska ha samma indelning och avgränsning.

Till att börja med konstaterar Förvaltningskommittén att dessa redovisningsregler behövs oavsett om riksdag och regering inför kommitténs huvudförslag om en lagstadgad förbudsregel med undantagsprövning. Tanken med att konkurrensutsatta och ej konkurrensutsatta verksamheter budgeteras och redovisas inom skilda avgiftsområden är att underskott i de konkurrensutsatta verksamheterna inte ska kunna täckas med avgiftsintäkter från verksamheter som är skyddade från konkurrens. Förslaget skulle underlätta för regeringen att styra sådan säljverksamhet på konkurrensutsatta marknader som man har tillåtit en myndighet att bedriva. En vidare fördel tillfaller medborgarna, samt företag och andra myndigheter, i form av ökad insyn. Förvaltningskommittén rekommenderar att det ekonomiska målet för varor och tjänster som säljs på konkurrensutsatta marknader bör vara full kostnadstäckning.

Genom att ställa samma krav på myndigheternas interna redovisning blir kopplingen mellan extern och intern redovisning tydlig. Däremot bedömer

²² SOU 2008: 118, s 127.

²³ SOU 2008: 118, s 127.

²⁴ SOU 2008:118, s 129.

²⁵ SOU 2008:118, s 130.

Förvaltningskommittén det inte som lika viktigt att konkurrensutsatta säljverksamheter hålls organisatoriskt åtskilda från andra verksamheter.²⁶

En notabel skillnad är att Förvaltningskommittén när det gäller budget och redovisning endast talar om en konkurrensutsatt marknad, medan man i sin föreslagna huvudregel även lägger till en *potentiellt* konkurrensutsatt marknad. Även om det för den enskilda myndigheten kan vara svårt att avgöra om en marknad är potentiellt konkurrensutsatt eller inte framstår det som oklart varför konkurrensutsättningen inte definieras på samma sätt i de olika förslagen.

2.2 Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket har på uppdrag av regeringen presenterat en rad förslag för att förbättra konkurrensen i Sverige. Konkurrensverket ställer sig bakom Förvaltningskommitténs huvudförslag som ligger i linje med verkets tidigare framförda uppfattning. Konkurrensverket vill dock precisera Förvaltningskommitténs föreslagna huvudregel:²⁷

Inför ett principförbud i lag för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad.

Kriterierna för undantag från förbudet måste vara strikta och utgår från ett krav på samhällsekonomisk effektivitet.

Undantag bör överhuvudtaget inte medges för sådan näringsverksamhet där myndigheten bedriver tillsyn och annan myndighetsutövning.

Konkurrensverket betonar att undantag, beslutade av regeringen, bör utgå från kriterier som är *strikta* och som utgår från *samhällsekonomisk effektivitet*. Förvaltningskommittén talar i kommentarerna till sitt huvudförslag om "särskilda skäl" som bör motiveras ur ett "brett samhällsekonomiskt och konkurrenspolitiskt perspektiv" med utgångspunkten att "skydda samhällsekonomin, dvs. medborgarna och konsumenterna".²⁸ Konkurrensverket är striktare även i formuleringen att undantag "överhuvudtaget inte" bör medges vid rollkonflikter. Förvaltningskommittén uttrycker här att "säljverksamhet inte [bör] få föra med sig rollkonflikter".²⁹

Även i sin helhet ger Förvaltningskommitténs längre framställning ett försiktigare intryck än Konkurrensverkets förslag. För detta talar bland annat kommitténs bedömning att det inte är möjligt att i förväg peka ut de varor och tjänster som skulle kunna vara tillåtna för myndigheter att sälja. Även

²⁶ SOU 2008:118, s 133.

²⁷ Konkurrensverket (2009a, s 150).

²⁸ SOU 2008:118, s 125–126.

²⁹ SOU 2008:118, s 127.

skrivningarna "Vad som är tillräckligt starka skäl för att besluta om ett undantag från huvudregeln måste beslutas av regeringen i varje enskilt fall" och "Några kriterier kan vara" öppnar för ganska generösa möjligheter till undantag.³⁰ Konkurrensverkets kortare framställning avslutas istället med "Som vägledning för prövning behövs tydliga riktlinjer och kriterier för när ett undantag kan anses vara motiverat."³¹

Till skillnad från Förvaltningskommittén ger Konkurrensverket även ett förslag om att konkurrensutsatt näringsverksamhet bör hållas organisatoriskt åtskild från annan verksamhet. Detta förslag har lydelsen:³²

Inför en bestämmelse med innebörden att en myndighet inte får sammanblanda näringsverksamhet med myndighetsutövning.

Konkurrensverkets första argument för en sådan bestämmelse är att undvika rollkonflikter, vilket blir mindre angeläget om sådana situationer förbjudits i enlighet med verkets föreslagna principförbud ovan. Andra argument som Konkurrensverket anför är risken för korssubventionering och för att näringsverksamhet får myndigheter att tappa fokus och integritet. Slutligen skulle organisatorisk separation förbättra myndighetens trovärdighet och underlätta insyn och kontroll av näringsverksamhetens kostnader. Förvaltningskommitténs bedömning är att organisatorisk separation inte är lika viktig som att konkurrensutsatt verksamhet särredovisas.³³

Konkurrensverket presenterar även ett antal relaterade förslag med syftet att effektivisera reglerna för den offentliga sektorns försäljning av grunddata eller nödvändig information. Många statliga myndigheter samlar in grunddata samtidigt som man konkurrerar med privata företag som använder dessa data, bland annat gäller detta Bolagsverket, Lantmäteriverket, Patent- och registreringsverket, Statistiska centralbyrån, Sjöfartsverket, SMHI och Sveriges geologiska undersökningar.³⁴

³⁰ SOU 2008:118, s 126, 128.

³¹ Konkurrensverket (2009a, s 151).

³² Konkurrensverket (2009a, s 148).

³³ SOU 2008:118, s 133.

³⁴ Konkurrensverket (2009a, s 160–163).

3. Skillnader mellan myndigheter och företag

Ett förbud för myndigheter att bedriva näringsverksamhet måste utvärderas utifrån skillnader mellan myndigheter och privatägda företag.³⁵ Om inga sådana skillnader förelåg skulle ett förbud vara svårt att motivera. Inom nationalekonomin kan skillnaderna analyseras med hjälp av principal-agent-teori, kontraktsteori och teorier för bolagsstyrning (*corporate governance*).

Till att börja med har myndigheter fler och bredare mål än privata företag. Även om inte alla företag strävar efter ekonomisk vinst till varje pris kännetecknas de överlag av vinstmaximering. Myndigheter har istället politiska mål, ofta med sikte på rättvisa, jämlikhet och att korrigera så kallade marknadsmisslyckanden. Ett typexempel på ett marknadsmisslyckande är en extern effekt, det vill säga en positiv eller negativ sidoeffekt av en aktivitet som inte prissätts på marknaden. Utbildning brukar framhållas som en aktivitet med positiva externa effekter eftersom den förutom de huvudsakliga fördelar som tillfaller den enskilde studenten även ger vissa fördelar på samhällsnivå (bland annat i form av möjligheten att skriftligt kommunicera med andra och rimligen även i form av en bättre fungerande demokrati). För den här rapporten kan vi notera att svenska universitet ofta drivs i myndighetsform. Som ett annat exempel ger bilkörning upphov till negativa externa effekter i form av trängsel och utsläpp. Bilkörningsexemplet illustrerar att externa effekter även kan åtgärdas med hjälp av skatter och avgifter.

Tanken att staten till skillnad från företag tar hänsyn till sociala intäkter och kostnader benämner La Porta och López-de-Silanes (1999, s 1193–1194) det sociala perspektivet som de kontrasterar mot ombudsperspektivet (*agency perspective*). Ombudsperspektivet kan i sin tur delas in i två perspektiv: det politiska perspektivet och ledningsperspektivet. I det politiska perspektivet ligger, som namnet antyder, det centrala delegeringsproblemet mellan å ena sidan politiker och å andra sidan företags- eller myndighetsledningen. Politiska ingrepp och hänsynstaganden får till följd att myndigheter och statliga företag gör fel saker på fel sätt med för många anställda.

Ledningsperspektivet fokuserar istället på delegeringsproblemet mellan å ena sidan företag- eller myndighetsledning och å andra sidan övriga anställda. På grund av problem som bland annat har att göra med bristen på fullständiga kontrakt kan man ifrågasätta om den offentliga sektorn kan återskapa incitamentsstrukturen i ett privat företag. Det politiska perspektivet och ledningsperspektivet kan dock av flera anledningar vara svåra att skilja åt. För det första eftersom politiska ingrepp "sipprar ner" och även påverkar delegeringen längre ner mellan myndighetsledning och andra anställda. För det andra eftersom incitament och

³⁵ Privatägd och privat syftar genomgående i rapporten på att ägarna utgörs av privatpersoner och inte på Aktiebolagslagens skillnad mellan privata och publika bolag (där privata bolag ägs av en mindre krets).

kontroll på lägre nivåer påverkar i vilken utsträckning politiska målsättningar går att driva igenom.

Ett alternativt sätt att presentera skillnaderna mellan myndigheter och företag är att utgå från ägarnas kontrollproblem och skilja på deras externa och interna kontrollmöjligheter av ledningen.³⁶ Intern kontroll syftar på faktorer inom företaget/myndigheten som begränsar målkonflikter, främst ägarstyrning och belöningsystem. Extern kontroll syftar på faktorer utom företaget/myndigheten som åstadkommer detta: kapitalmarknaden, arbetsmarknaden för chefer och risken för konkurs.

Tabell 1 listar betydelsefulla skillnader mellan företag och myndigheter.

Tabell 1 Skillnader mellan företag och myndigheter

Skillnad	Företag	Myndigheter	Referenser
Målfunktion	Endimensionell, vinstmaximering	Flerdimensionell, välfärdsmaximering	Atkinson & Stiglitz (1980)
Överskott	Tillfaller ägarna	Tillfaller medborgarna, disponeras av politiker	Alchian (1965)
Ägarstyrning	Bolagsstämma	Nationella val	Shleifer & Vishny (1997)
Budgetrestriktion	Hård, konkurs vid insolvens	Mjuk, konkurs omöjlig	Kornai (1986), Kornai m fl (2003)
Belöningsystem	Kopplad till aktiekurs	Fast lön och befördran	Cragg & Dyck (2003), Trebilcok & Iacobucci (2003), Roland (2008)
Uppköp	Disciplinerar ledningen och vaskar fram lämpliga ägare	Nej (endast vid bolagisering och privatisering)	Manne (1965), Vickers & Yarrow (1988)

Det är förvisso självklart att myndigheter bör ha andra mål än privata företag, men deras flerdimensionella målfunktion skapar komplikationer. Effektiviteten i privatägda företag gynnas av att det är lättare att styra de anställda mot ett endimensionellt mål – lönsamhet. När otydliga mål på temat "maximera social

³⁶ Se Sokol (2009).

välfärd” ska konkretiseras infinner sig tolkningsfrågor, mätproblem och målkonflikter.

Eftersom ekonomiska överskott i myndigheter tillfaller alla medborgare och disponeras av politiker har offentligt anställda svagare incitament än privatanställda att kapa kostnader eftersom deras personliga belöning för detta blir mindre än i privata företag. I extremfallet lägger staten beslag på hela besparingen.³⁷ Detsamma gäller incitamenten för att utveckla nya produkter. Med alla medborgare som ägare blir även snålskjutsåkande i kontrollutövandet ett problem.

Enligt den finansiella ekonomins teorier för ägarstyrning kan små, utspridda aktieägare ställas inför kontrollproblem gentemot sin företagsledning som liknar de problem som väljarna står inför gentemot sina politiker. Skillnaden är att delegeringen vid myndighetsutövning har två led (väljare-politiker-myndighetsledning) istället för ett (ägare-företagsledning). Och eftersom ett riksdagsval rör så många frågor är det svårt för väljarna att kontrollera hur politikerna sköter en enskild myndighet. Detta betyder i sin tur att politikerna kan försumma styrningen av en myndighet utan att drabbas lika hårt som företagsägare som slarvar med bolagsstyrningen.

Statliga bolag tillåts sällan gå i konkurs. För myndigheter är konkurs inte ens ett möjligt utfall.³⁸ Ledningen i statligt ägda företag eller myndigheter behöver därför inte vara lika rädda som sina privata kollegor för att missköta verksamheten. Problemet beror ytterst på statens oförmåga till självbindning. Det är en enkel sak för en politiker att i förväg deklarerar att statliga myndigheter och företag måste klara sig själva, men desto svårare och politiskt kostsamt att lägga ner en myndighet eller låta ett företag gå i konkurs. För näringsverksamhet som bedrivs i myndighetsform är problemet förmodligen som störst eftersom konkurs inte är en existerande juridisk möjlighet. Myndigheter och statliga företag drar fördel av den mjuka budgetrestriktionen bland annat genom att de inte behöver samma bankgarantier som privata företag när de lånar pengar. Deras kostnad för främmande kapital blir därför lägre.

I kölvattnet av den senaste finanskrisen och skandaler i företag som Enron och WorldCom framstår finansiella belöningssystem och bonusprogram som en skillnad som inte nödvändigtvis innebär att företag har en fördel över myndigheter. Studier visar att missriktade monetära incitament hänger samman med företagsbedrägerier, men också att monetära incitament i allmänhet riskerar att tränga undan inre drivkrafter (*intrinsic motivation*).³⁹ Samtidigt kan man se belöningssystem kopplade till aktiekursen som en möjlighet som endast är

³⁷ Berliner (1952) gav ett klassiskt exempel i form av den så kallade spärrhjulseffekt som förlamade företagsledningen i sovjetiska företag.

³⁸ Nedläggning av en myndighet som gör av med för mycket pengar är förstås en möjlighet, men detta sker inte med någon automatik liknande den för ett företag som hamnat på obestånd.

³⁹ Se till exempel Frey och Osterloh (2005).

tillgänglig för företag men som inte bör användas på ett sådant sätt eller i sådan utsträckning att ledningens incitament förvrids till att bli dysfunktionella. Det finns tecken på att företagsvärderingen ökar med ledningens aktieinnehav, men bara upp till en viss punkt, för att därefter minska med ytterligare aktieinnehav.⁴⁰ Om vi vänder uppmärksamheten från belöning till bestraffning är det avgjort svårare att bli av med underpresterande chefer i offentlig än i privat sektor. Detta beror både på svårigheten att mäta individuella prestationer och på andra faktorer som förklarar den högre jobsäkerheten i offentlig sektor. Börsnotering och aktiehandel ger värdefull information om hur ett företag sköts. Eftersom aktiekursen signalerar företagsledningens prestationer till framtida arbetsgivare har ledningen incitament att prestera väl även om de inte själva äger några aktier.

Slutligen äger enskilda medborgare inte några andelar i en myndighet som de kan sälja om de är missnöjda med ledningen.⁴¹ Genom sammangående och uppköp tenderar företag att ägas av dem som kan tillföra mest värde. Den kapitalist som har de bästa idéerna för att utveckla ett privat företag kan bjuda över andra intressenter, medan den som har liknande idéer för en myndighet inte kan ta över verksamheten på något jämförbart sätt. Huruvida den nuvarande myndighetsledningen är den bästa möjliga måste istället avgöras i den betydligt trubbigare demokratiska processen.

⁴⁰ Morck, Shleifer och Vishny (1988).

⁴¹ Detta innebär att eventuella krav på ekonomisk avkastning inte kan bli lika hårda eftersom den medborgare som är missnöjd med avkastningen inte kan sälja sin andel. En myndighet har därmed en lägre kostnad för eget kapital.

4. Konkurrens mellan myndigheter och företag

Genomgången av skillnader mellan myndigheter och privatägda företag tyder på att statliga myndigheter har både möjligheter och motiv att snedvrیدا konkurrensen. I det här avsnittet går jag vidare och preciserar de konkurrensproblem som uppkommer vid näringsverksamhet i myndighetsform. Efter en övergripande diskussion om konkurrens och konkurrensproblem presenteras den fortsatta analysen i två delar: avsnitt 4.1 behandlar konsekvenser för de företag som utsätts för konkurrens från en myndighet och avsnitt 4.2 presenterar konsekvenser för en sådan myndighets egen verksamhet.

Konkurrens är välfärdshöjande på flera inbördes relaterade sätt. Konkurrerande företag måste anstränga sig för att erbjuda så låga priser och så hög kvalitet som möjligt. Om konkurrensen däremot är svag kan företagen utnyttja sin marknadsmakt och sätta ett pris som är så högt att en del konsumenter väljer att inte köpa produkten trots att de värderar den högre än vad den kostar att färdigställa.

Att det finns flera företag på marknaden innebär att konsumenterna har flera olika alternativ att välja mellan. Över tiden kommer de produkter som konsumenterna väljer bort att sorteras ut till förmån för mer attraktiva varor och tjänster. Konkurrensen framtvingar en anpassning till konsumenternas preferenser och önskemål. Dessutom disciplinerar konkurrensen företagen i deras produktionsprocesser. Den som slösar med sina resurser på en konkurrensutsatt marknad får problem att hålla jämna steg med konkurrenterna. Studier av brittiska och amerikanska företag visar att produktiviteten ökar snabbare och att bolagsstyrningen fungerar bättre ju mer konkurrensutsatt ett företag är.⁴²

Det finns flera teoretiska argument för att konkurrens stimulerar innovation och ekonomisk tillväxt.⁴³ Flera empiriska studier pekar också på ett positivt samband mellan konkurrens och innovation, vilket tyder på att konkurrensen tvingar företagen att utvecklas för att överleva på marknaden.^{44 45}

Så länge konkurrensen fungerar på en marknad talar den ekonomiska litteraturen om privatiseringar och jämförelser mellan statliga och privata företag tydligt emot statlig inblandning. Statligt ägda företag blir i genomsnitt mer lönsamma och

⁴² Se Nickel (1996) för totalfaktorproduktiviteten i Storbritannien och Jagannathan och Srinivasan (1999) för bolagsstyrning och hantering av kassaflöden i USA.

⁴³ Se till exempel Aghion och Howitts (1998) lärobok om ekonomisk tillväxt.

⁴⁴ Se Ahn (2002) eller Alesina m.fl. (2005) som påvisar ett positivt samband mellan konkurrensfrämjande reformer och investeringar. Nicoletti och Scarpetta (2003) finner att sådana reformer kan ge högre multifaktorproduktiviteten.

⁴⁵ Schumpeter (1942) framhöll på 1940-talet det omvända sambandet: att hård konkurrens kan minska företagets innovationstakt. Till exempel är läkemedelsföretag villiga att lägga ner stora resurser på forskning eftersom de kan göra betydande vinster på sina nya mediciner under den tid då de skyddas från konkurrens. I ett försök att kombinera detta synsätt med det att konkurrens tvingar fram innovationer för att överleva menar Aghion m.fl. (2005) att innovationstakten kan vara högre vid mellanliggande konkurrensnivåer än vid låga och höga nivåer.

effektiva när de privatiseras. På konkurrensutsatta marknader är detta samband tydligt, medan det på marknader med svag konkurrens hänger på att lämpliga regleringar förhindrar att effektivitetsvinsterna överskuggas av att de privatiserade företagen utnyttjar sin marknadsmakt.⁴⁶ Eftersom myndigheter avviker mer från privata företag än vad statligt ägda företag gör framstår det generellt som ineffektivt att myndigheter bedriver näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. På marknader med konkurrensproblem är det – utifrån privatiseringslitteraturen – svårare att generellt döma ut näringsverksamhet i myndighetsform; den bör då ställas mot statligt affärsverksamhet i bolagsform eller reglering av de privata företagen på marknaden.

För den här rapporten är det dock de konkurrensutsatta marknaderna som är av intresse – vilket alltså kastar tvivel över näringsverksamhet i myndighetsform. En Världsbanksstudie som sammanfattar den akademiska privatiseringslitteraturen konstaterar att debatten idag handlar om hur privatiseringar av infrastruktur – i telenät och i andra strukturer med konkurrensproblem – bäst ska fungera. Att förespråka att statligt företagande på normala konkurrensutsatta marknader har blivit en ytterlighetsposition.⁴⁷ Därmed inte sagt att undantag från en generell princip är uteslutna. Som titeln till denna rapport antyder är kriterier för undantag från ett förbud mot näringsverksamhet huvudföremålet för vårt intresse.

Även om inträdet av offentliga aktörer i teorin skulle kunna förstärka konkurrensen på en marknad visar flera av Konkurrensverkets rapporter att myndigheters näringsverksamhet i praktiken försvagar konkurrensen. Den teoretiska litteraturen kring blandekonomiska marknader (*mixed oligopoly*) utgår från marknader där konkurrensen inte är "perfekt" och visar att en offentlig aktör skulle kunna gå in och förbättra konkurrensen genom att agera på vissa sätt.⁴⁸ Om konkurrensproblemen har sin orsak i regleringar och inträdeshinder vore det dock ineffektivt att stimulera konkurrensen genom att blanda in offentliga aktörer i rollen som producenter. Att avreglera och förenkla marknadsinträde är en enklare och mer direkt lösning på problemet.

Enligt Konkurrensverket har offentliga aktörer som bedriver näringsverksamhet på samma eller ett närliggande område som de har myndighets- eller tillsynsuppgifter på minst tre fördelar som riskerar att snedvrider konkurrensen. För det första kan myndigheten subventionera sin näringsverksamhet med skattemedel eller avgifter på andra områden. För det andra ger myndighetsrollen en försäljningskanal till möjliga kunder. För det tredje påverkar myndighetens beslut dess konkurrenter.⁴⁹

Offentliga aktörer kan snedvrider konkurrensen på flera sätt. Underprissättning är det mest uppmärksammade av dessa. Men alternativa strategier som syftar till att

⁴⁶ Se Megginson och Netter (2001), Megginson (2005) och Jordahl (2009).

⁴⁷ Kikeri och Kolo (2005, s 24–25).

⁴⁸ Se till exempel Merrill och Schneider (1966), Harris och Wiens (1980) eller De Fraja och Delbono (1989).

⁴⁹ Konkurrensverket (2000).

höja konkurrenternas kostnader följer samma logik, till exempel prishöjningar eller inställda leveranser på insatsvaror i konkurrerande företags produktion, hamstring av sådana insatsvaror för att driva upp deras pris, lobbying och rättsstrider riktade mot konkurrenterna, samt spridande av missvisande reklam och information.

Eftersom statliga myndigheter har en särställning på sina ansvarsområden och dessutom på flera punkter är fundamentalt olika privatägda företag är det mycket svårt att få till stånd en konkurrens på lika villkor. Förvaltningskommittén gör bedömningen att det inte är möjligt att skapa konkurrens på lika villkor mellan statliga myndigheter och privata företag. Att organisera statliga myndigheter så att deras konkurrensfördelar neutraliseras är varken möjligt eller önskvärt.⁵⁰ Om offentliga aktörer ska stärka konkurrensen är offentligt ägda företag en lämpligare organisationsform.

4.1 Konsekvenser för företag: underprissättning m.m.

Ett vanligt klagomål till Konkurrensverket är att offentliga aktörer sätter orimligt låga priser som subventioneras med skattemedel eller avgifter från andra verksamheter.⁵¹ Den statliga Underprissättningskommittén såg detta som det mest allvarliga konkurrensproblemet i skärningspunkten mellan privat och offentlig sektor.⁵² Många små företag saknar tillräckliga säkerhetsmarginaler och finansiella resurser för att kunna stå emot myndigheter som agerar på konkurrensutsatta marknader.

Om en statlig myndighet utnyttjar sin särställning och snedvrider konkurrensen med privata företag går detta ut över den samhällsekonomiska effektiviteten. Problemet kan gå så långt att privata företag inte ens vågar sig in på en marknad där en offentlig aktör är verksam. Ett flertal studier av statliga företag i olika länder visar att de har hämmat konkurrensen genom underprissättning och politisk påverkan som resulterar i inträdeshinder och höjda kostnader för konkurrenterna.⁵³ Uteblivna nyetableringar är potentiellt mycket hämmande för näringslivsutveckling och tillväxt.

Det är lätt att förknippa skadlig underprissättning (*predatory pricing*) med privata företag som försöker öka sin vinst genom att slå ut sina konkurrenter. Inte desto mindre talar en ekonomisk argumentation för att det är de offentliga aktörerna som är mer benägna att sänka sina priser på ett för konkurrenterna skadligt sätt.

Till att börja med är underprissättning endast lönsam under vissa speciella förutsättningar. De förluster som uppstår när priset på en vara sätts under

⁵⁰ SOU 2008:118, s 118.

⁵¹ Konkurrensverket, "Vanliga klagomål", <<http://www.kkv.se/t/Page.aspx?id=612>> (2009-12-09).

⁵² SOU 1995:105.

⁵³ Studierna refereras av Shirley och Walsh (2001, s 7). Se även Sheshinski och López-Calva (2003, s 357).

marginalkostnaden måste understiga de vinster som går att göra med hjälp av en framtida prishöjning efter det att konkurrenterna har tvingats lämna marknaden (och inga nya konkurrenter vågar sig in). I annat fall är hot om priskrig inte trovärdiga. Den teoretiska litteraturen inom industriell organisation visar dock att ryktesskapande underprissättning kan vara lönsam vid asymmetrisk information (till exempel om kostnader).⁵⁴ Juridiska kriterier för underprissättning (typiskt baserade på kostnader) är dock svåra att använda och riskerar att straffa företag som sänker priserna på legitima grunder (och avskräcka andra företag från detta). Eftersom sänkta priser är en av de stora fördelarna med konkurrens kan juridiska misstag i form av sådana falsklarm eller "typ 1-fel" vara högst kostsamma i termer av välfärd och konsumentnytta. Empiriska studier visar att underprissättning är ett ovanligt fenomen. Även om detta kan bero på att den lagstiftning som förbjuder beteendet fungerar är det svårt att avgöra om lagstiftningen behövs för att upprätthålla konkurrensen.⁵⁵

Jämfört med ett privat företag är det mer troligt att ett statligt företag verkligen kommer att följa upp ett hot om priskrig. Standardmodellen på området, konstruerad av Sappington och Sidak, utgår från att ledningen i statliga myndigheter och företag bryr sig mindre om sin vinst och mer om sin försäljning än vad privata företagsledare gör. På lång sikt försvinner förhoppningsvis konkurrenterna och på kort sikt leder priskriget till ökad försäljning, vilket även det värderas positivt.⁵⁶ Av denna anledning kan även små offentliga företag vara villiga att sänka sina priser på ett aggressivt sätt även om dess konkurrenter är så stora att de inte kan drivas från marknaden.⁵⁷ Ju mindre en offentlig aktör bryr sig om sin vinst och ju mer priskänslig efterfrågan på dess produkter är, desto starkare är incitamenten för konkurrensnedvridande underprissättning.⁵⁸ Bland annat en empirisk studie av prissättningen hos U.S. Postal Service ger stöd för detta.⁵⁹

Viljan att sätta låga priser innebär dessutom att en offentlig aktör kan frestas att satsa på en ineffektiv produktionsteknik som ger låga rörliga kostnader. Och om kostnaderna för en konkurrensutsatt tjänst B är fallande i produktionen av en icke-konkurrensutsatt tjänst A finns incitament att expandera utbudet av A så att priset på B kan sättas lägre än hos konkurrenterna.

Offentliga företag har dessutom större möjligheter att snedvrیدا konkurrensen med låga priser, av åtminstone fem anledningar:⁶⁰

⁵⁴ Milgrom och Roberts (1982), Kreps och Wilson (1982).

⁵⁵ Denna bedömning görs av Kaplow och Shapiro (2007, s 1197).

⁵⁶ Sappington och Sidak (2003a). Niskanen (1971, 1975) hävdar att myndigheter strävar efter att maximera sin budget.

⁵⁷ Lott (1990).

⁵⁸ Se Sappington och Sidak (2003a) och Lott (1990, 1999).

⁵⁹ Geddes (2008).

⁶⁰ Sappington och Sidak (2003b, s 514–517).

1. Om de lagar och förordningar som reglerar det offentliga företaget stipulerar andra mål än vinstmaximering kan det innebära att företaget har möjligheten att utvärda långa perioder med mycket låga priser.
2. Ett offentligt företag måste inte alltid ta igen förluster genom att så småningom höja priset på den aktuella marknaden. Om det offentliga företaget har ett lagligt monopol på en annan marknad kan det välja att istället höja priset på den marknaden. Det är också möjligt att de förluster som de låga priserna ger upphov till täcks med skattemedel.
3. Offentliga företag kan ha fördelar jämfört med privata företag när det gäller att förhindra framtida återinträden på marknaden. Till exempel har det amerikanska postverket en viss frihet att själva sätta gränserna för sitt lagliga monopol. En sådan rätt kan användas till att obstruera konkurrenternas verksamhet.
4. Offentliga företag undkommer många av de förbindelser som privata företag ingår. Om ägarna (det vill säga skattebetalarna) inte behöver ges någon kompensation för att de finansierar verksamheten har det offentliga företaget i praktiken tillgång till kraftigt subventionerat kapital. Dessutom är vissa offentliga verksamheter skattebefriade.
5. Ett offentligt företag kan ha större friheter i sin prissättning jämfört med ett reglerat privat företag eftersom samma juridiska arsenal inte alltid kan tillgripas mot offentliga företag. I USA är offentliga företag undantagna från stora delar av landets antitrustlagstiftning.

Andra strategier än underprissättning kan förstås också användas av en myndighet för att vinna fördelar på konkurrerande företags bekostnad. Om konkurrerande företag använder insatsvaror från myndigheten kan myndigheten använda prishöjningar och inställda leveranser för att fördyra och försvåra deras verksamhet. Problemet är extra allvarligt om myndigheten har unik tillgång till en strategisk resurs, exempelvis infrastruktur till följd av nuvarande eller tidigare monopol. I en artikel i *Ekonomisk Debatt* har min kollega Roger Svensson visat att flera svenska myndigheter och statliga företag snedvrider konkurrensen på konsultmarknaden.⁶¹ Myndigheternas exklusiva avtal med statliga konsultföretag gör dem till dominerande underleverantörer av experter på sitt område. Myndigheterna kan därmed utnyttja en strategi som kallas *Predation by putting rivals at a cost disadvantage*.⁶²

När en myndighet säljer varor på marknader som är kopplade till dess myndighetsutövning står även andra medel till buds för att missgynna konkurrenterna. Tillsyn och tillståndsbefrivande ger myndigheten potentiella fördelar i konkurrensen med privata företag.⁶³ I en sådan situation får myndighetspersoner svårt att agera neutralt och kommer i värsta fall att medvetet

⁶¹ Svensson (2000).

⁶² Strategin beskrivs av Ordover och Saloner (1989).

⁶³ Problemet beskrivs i flera statliga utredningar: Veterinär fältverksamhet i nya former (SOU 2007:24); Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005: 80); Skog till nytta för alla? – Utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen (SOU 2005: 39); och Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:111).

fatta beslut som missgynnar de företag som uppfattas som hotfulla och problematiska konkurrenter. Att den här typen av "dubbelkommando" bör undvikas borde stå klart redan från den ekonomiska litteraturen om *regulatory capture*, den engelska termen för att myndigheter med regleringsansvar ibland hamnar under för stort inflytande av de företag som de ska reglera.⁶⁴

En tydlig rekommendation från den ekonomiska regleringslitteraturen är att myndigheter med regleringsansvar bör göras oberoende både från politiker och från de företag som de reglerar.⁶⁵ Därför talar starka skäl för att inte tillåta myndigheter att bedriva näringsverksamhet på områden där roll- och intressekonflikter är tydliga. I linje med detta föreslår Förvaltningskommittén att undantag från ett förbud mot statliga myndigheters näringsverksamhet inte bör förekomma på områden där myndigheterna bedriver tillsyn, beviljar tillstånd eller har en främjandeuppgift.⁶⁶ Enligt OECD:s riktlinjer ska statlig näringsverksamhet hållas fullständigt organisatorisk åtskiljd från reglering för att undvika en situation med staten som "at the same time a major market player and an arbitrator."⁶⁷

Sammanfattningsvis är det mer troligt att underprissättning förekommer hos offentliga aktörer än hos privata företag. Samtidigt är det svårt att juridiskt slå fast att en offentlig aktör ägnar sig åt underprissättning när syftet att göra större vinster i framtiden saknas. Sappington och Sidak – två av de främsta akademiska experterna på området – drar därför slutsatserna att konkurrenslagarna måste stramas upp vad gäller offentliga aktörer, att monopol som upprätthålls av lagstiftning ska göras så snäva som möjligt (så att konkurrensen inte i onödan begränsas på konkurrensutsatta eller potentiellt konkurrensutsatta marknader), och att det kan vara nödvändigt att sätta upp strikta gränser som hindrar offentliga aktörer från att expandera utanför de marknader där de har monopol som upprätthålls med lagstiftning.

4.2 Konsekvenser för myndigheter: undanträngning och rollkonflikter

Sedan 1980-talet finns i många länder en trend mot ett ökat marknadstänkande inom den offentliga sektorn. De nya metoderna rymms under (det vaga) samlingsbegreppet *New Public Management*, och inkluderar resultatmätning och -styrning, monetära incitament, samt konkurrensutsättning genom att åtskilja utförande och finansiering.⁶⁸ Förespråkare för sådana förändringar hävdar att en ökad marknadsorientering inom offentlig sektor leder till högre effektivitet utan några betydande negativa sidoeffekter. Att låta myndigheter bedriva näringsverksamhet kan tyckas vara en logisk följd av att införa ett ökat

⁶⁴ Se till exempel Stigler (1971) eller Posner (1974).

⁶⁵ Armstrong och Sappington (2006).

⁶⁶ SOU 2008:118, s 127.

⁶⁷ OECD (2005, s 18).

⁶⁸ Se till exempel Hodges (2005, s xv).

marknadstänkande inom offentlig sektor. Näringsverksamheten kan tänkas effektivisera verksamheten, bidra positivt till utvecklingen av myndighetens verksamhet, och förankra myndigheterna i det omkringliggande samhället.

I mina ögon vore detta att dra argumentet för långt. Förtjänsterna med ett ökat marknadstänkande inom offentlig sektor är inte primärt förknippade med kommersiell verksamhet. Till exempel är Förvaltningskommittén tydlig med att statliga förvaltningsmyndigheter inte ska sträva efter att efterlikna privata företag och att incitamenten för effektivisering kan och bör utformas på andra sätt än genom näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader.⁶⁹

Även om myndigheternas näringsverksamhet ger intäkter bör deras finansieringsbehov inte påverkas av detta. Avgifterna ska nämligen sättas med full kostnadstäckning som mål.⁷⁰ Och i de fall där underprissättning förekommer är det istället så att myndighetens finansieringsbehov ökar till följd av näringsverksamheten.

Viktigare, och värre, är att näringsverksamhet lika gärna kan ha en negativ inverkan på myndighetens övriga verksamhet. Av flera skäl riskerar näringsverksamhet att tränga undan myndighetsuppgifter.

För det första måste arbetstiden för en rad anställda fördelas mellan myndighetsutövning och näringsverksamhet. Det är inget som säger att den fördelningen kommer att falla väl ut. Lantmäteriverket uppger till exempel i en statlig utredning att de mest kvalificerade medarbetarna efterfrågas både i det interna myndighetsarbetet och i näringsverksamheten, vilket leder till friktioner mellan myndighetens olika ansvarsområden. Speciellt vid förseningar i något projekt blir det svårt att avgöra hur experterna bör fördela sin tid.⁷¹ Och eftersom de som jobbar med näringsverksamhet rimligen blir mer attraktiva i det privata näringslivet kan många av myndighetens anställda se näringsverksamheten som en personlig språngbräda eller som ett sätt att förbättra sin interna förhandlingsposition genom att skaffa sig bättre outside options.

För det andra riskerar näringsverksamhet att introducera ett knivigt problem som har att göra med skillnader i mätbarhet, beskrivet av Holmström och Milgrom i en välciterad artikel.⁷² Speciellt om en myndighet kombinerar näringsverksamhet med en annan New Public Management-komponent – monetära incitament – finns det anledning att tro att näringsverksamheten, som är lättare att mäta resultatet av (i form av ekonomiskt överskott) kommer att tränga undan myndighetsutövningen.

⁶⁹ SOU 2008:118, s 118, 128.

⁷⁰ SOU 2008:118, s 210.

⁷¹ Se SOU 2000:27, s 162, där Lantmäteriverkets svar uppges vara representativt.

⁷² Holmström och Milgrom (1991). Se även Kerr (1975) och Baker (1992).

Problemet är välbekant inom universitetsväsendet där kvalitet och kvantitet är lättare att mäta för forskning än för utbildning, vilket medför att många universitetslärare försummar sin undervisning för att göra forskarkarriär. På lägre utbildningsnivåer finns ett liknande problem i de amerikanska skolor som har kopplat lärarnas löner till elevernas provresultat. Detta belöningsystem har fått många lärare att ägna lektionerna åt att lära ut hur de kommande proven fungerar på bekostnad av ämneskunskaperna (och speciellt då sådana som inte brukar testas).⁷³ Problemet elimineras inte med en helt fast lön eftersom befordran lättare baseras på den mätbara aktiviteten.

Problem som har att göra med mätbarheten hos olika uppgifter går att reducera genom att låta varje anställd arbeta med en enda uppgift. En sådan lösning är dessvärre ogörlig i de flesta statliga myndigheter eftersom näringsverksamheten i många fall består av oregelbunden konsultverksamhet av mindre omfattning. Om en myndighets näringsverksamhet är så omfattande att ett antal personer kan jobba heltid med den blir frågan snarare om en sådan enhet ska bolagiseras, knoppas av eller säljas. Att myndigheter på heltid ska anställa personer för att arbeta med näringsverksamhet förefaller svårt att motivera.

För det tredje riskerar näringsverksamhet att kollidera med den sorteringsprocess som genom deras yrkesval placerar personer med en relativt hög inre, immateriell motivation i myndigheter med en mission eller uppgift som de känner för, och som placerar personer med en relativt hög monetär motivation i näringslivet.⁷⁴ Till att börja med kan myndighetens anställda vara människor som bryr sig reellt lite om pengar och därför inte har någon komparativ fördel i näringsverksamhet. Därtill finns det en risk för att näringsverksamhet urholkar myndighetens unika mission och demoraliserar de anställda som sökte sig dit för att följa sitt kall.

Näringsverksamheten skapar också en oklar mission för personer som funderar på att söka sig till myndigheten. Människor som söker efter en organisation som passar deras personliga värderingar känner sig kanske inte hemma i en myndighet som blandar ut sina traditionella uppgifter med näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader.

Om en statlig myndighet har konkurrenter som omfattas av dess myndighetsutövning uppstår lätt roll-, mål- och intressekonflikter. Ett företag som befinner sig i en konkurrenssituation med en myndighet blir mindre villigt att lämna ut uppgifter som – direkt eller indirekt – kan avslöja dess affärsplaner, räkenskaper och kunduppgifter. I Veterinärutredningen framkom till exempel att

⁷³ Problemen med att belöna lärare utifrån deras elevers prestationer beskrivs av Barlevi och Neal (2009) – som också föreslår en möjlig lösning.

⁷⁴ Se Besley och Ghatak (2005). Jag bortser här medvetet från den ideella sektorn, där organisationers mission och deras medarbetares inre motivation är helt avgörande. Det viktiga för våra ändamål är att mission och inre motivation är viktigare på en myndighet än i ett vinstdrivande företag.

veterinärer av denna anledning har varit ovilliga att lämna information om sina kunder (bland annat i journaluppgifter) till Jordbruksverket.⁷⁵

Sammanblandning av roller minskar även myndighetens transparens vilket gör det svårare för politiker och medborgare att styra, granska och utkräva ansvar. I förlängningen kan marknadsaktörernas och medborgarnas förtroende för myndigheten urholkas.

Till sist kan en myndighet genom påtryckningar tvingas ta politiska hänsyn, vilket leder till interna problem som sänker näringsverksamhetens effektivitet. Detta följer av de skillnader mellan myndigheter och företag som beskrivs i avsnitt 3.⁷⁶

Sammanfattningsvis framstår det av flera skäl som problematiskt att blanda myndighetsutövning och näringsverksamhet inom en organisation, speciellt om myndighetsutövningen berör företag som myndigheten konkurrerar med i sin näringsverksamhet. Detta talar för att myndigheternas verksamhet bör renodlas och koncentreras till myndighetsutövning.

⁷⁵ SOU 2007:24.

⁷⁶ Se speciellt La Porta och López-de-Silanes (1999).

5. Argumenten för näringsverksamhet i myndighetsform

De beskrivna konkurrensproblemen talar emot att låta statliga myndigheter bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta eller potentiellt konkurrensutsatta marknader. Samtidigt finns det tänkbara situationer då den samhällsekonomiska effektiviteten gynnas av ett avsteg från en sådan princip. Sådana situationer har diskuterats av flera myndigheter och statliga utredningar, bland annat av Riskrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensrådet och Förvaltningskommittén.

Riksrevisionsverket angav i en av sina rapporter tre huvudsakliga motiv till varför staten bedriver konkurrensutsatt näringsverksamhet:⁷⁷

1. Det finns ett behov av verksamheten hos samhället och av att staten bedriver den.
2. Det finns kompetens och andra förutsättningar hos myndigheten för att bedriva en viss verksamhet.
3. Verksamheten möjliggör ett effektivt resursutnyttjande hos myndigheten/staten.

Riksrevisionsverkets motiv är emellertid så generella att det är svårt att gå vidare och avgöra vilka situationer som uppfyller respektive inte uppfyller dem. Dessutom utelämnas av någon anledning resursutnyttjandet bland de företag som myndigheten konkurrerar med. Att en myndighet utnyttjar sina resurser effektivt måste vägas mot att resurserna kan utnyttjas ineffektivt på marknaden (vilket avsnitt 4.1 ger anledning att frukta).

Ekonomistyrningsverket vill inte heller ge någon "uttömmande beskrivning av alla tänkbara skäl" men urskiljer fyra vanliga motiv, som är värda att citera *in extenso* för att få med verkets förtydligande exempel:⁷⁸

1. En myndighet bedriver en anslagsfinansierad basverksamhet som ger upphov till "biprodukter" som efterfrågas. En vanlig form av biprodukter är utbildnings- eller konsultuppdrag som efterfrågas p.g.a. myndighetens kompetens. Typexempel är Patent- och registreringsverket som erhåller olika konsultuppdrag i patentfrågor där handläggarnas kunskap från basverksamheten utnyttjas.
2. En myndighet behöver för att upprätthålla en tillräcklig allmän kompetens inom sitt område utföra vissa tjänster som även bjuds ut på en marknad. Ett tydligt exempel är Statens livsmedelsverk som har behov att få allehanda analysuppdrag för att utveckla sin kompetens och följa utvecklingen inom sitt område. Verket har i regleringsbrevet uttryckligen getts rätt att t.o.m.

⁷⁷ Riksrevisionsverket (1997).

⁷⁸ Ekonomistyrningsverket (2000, s 38–39).

sätta ned avgifterna för att få uppdrag som bl.a. "kan förväntas tillföra forskningen på livsmedelsområdet erfarenheter av stor betydelse".

3. En viss verksamhet kan anses så angelägen för samhället att det inte är lämpligt att dess existens är beroende av att en marknad är villig att tillgodose tjänsten i tillräcklig omfattning. Generellt handlar det om verksamhet som i och för sig skulle kunna utföras av t.ex. privata aktörer men som ses som så vitala för samhället att de ändå är en statlig angelägenhet. På den statliga sidan kan som exempel nämnas delar av väderprognosverksamheten hos Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och delar av kartverksamheten hos Lantmäteriverket.
4. En verksamhet är bara i begränsad utsträckning intressant för en marknad och det är därför ett statligt ansvar att se till att tjänsten finns tillgänglig t.ex. i glesbygdsområden, eller för medborgare utan ekonomiska möjligheter att få tjänsten till gällande marknadspriser. Det tydligaste exemplet är kanske distriktsveterinärorganisationen som erbjuder tjänster i områden som är mindre attraktiva för privatpraktiserande veterinärer.

Konkurrensrådet beskriver tre undantagssituationer då offentliga aktörer kan tillåtas producera tjänster som av tradition har varit förbehållna det privata näringslivet:⁷⁹

1. Hög grad av samproduktionsfördelar mellan monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet.
2. Avsaknad av privata alternativ inom till exempel ett glesbygdsområde.
3. Svårigheter att dimensionera ett internt behov, t.ex. kommuninternt, utan att det uppstår tillfälliga och oavsiktliga överskott.

Förvaltningskommittén går direkt på frågan om vad som kan vara tillräckligt starka särskilda skäl för att motivera undantag från kommitténs föreslagna huvudregel (som beskrivs i avsnitt 2.1 i denna rapport) att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad. Förvaltningskommittén anser att undantag måste bedömas i varje enskilt fall, men anger att tre kriterier kan vara:⁸⁰

1. Samproduktionsfördelar: Det skulle kunna finnas en så hög grad av samproduktionsfördelar mellan monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att inte tillåta den statliga myndigheten att bedriva den konkurrensutsatta säljverksamheten.
2. Svårigheter att dimensionera för ett internt behov utan att det uppstår begränsade, tillfälliga och oavsiktliga överskott: Det skulle för en myndighet kunna uppstå svårigheter att dimensionera verksamheten för ett internt behov utan att det uppstår överskott.

⁷⁹ SOU 2000:117.

⁸⁰ SOU (2008:118, s 126–127).

3. Särskild och unik kompetens: En myndighet kan ha en särskild och unik kompetens, t.ex. inom ramen för tjänsteexport av förvaltningskunnande, som marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad.

Både Konkurrensrådet och Förvaltningskommittén avvisar explicit så kallade odelbarheter, som kan uppstå vid kapitalintensiv industriproduktion, som ett motiv eftersom de beror på myndighetens egna investeringsbeslut (Konkurrensrådet) och eftersom odelbarheter inte förekommer vid tjänsteproduktion (Förvaltningskommittén).

Om vi sammanställer de ekonomiska motiv som Ekonomistyrningsverket, Konkurrensrådet och Förvaltningskommittén anför, samt lägger till ett ytterligare motiv på slutet framträder följande lista:

1. Samproduktionsfördelar
2. Tillfälliga överskott
3. Avsaknad av privata alternativ inom till exempel ett glesbygdsområde
4. Särskild och unik kompetens
5. Personalens kompetensutveckling
6. Sysselsättning av arbetshandikappade, arbetslösa och ungdomar

Därutöver förekommer även mer politiska argument för att tjänster som är tillräckligt angelägna för samhället ska kunna undantas från en förbudsregel. Det handlar här om verksamheter som ligger utanför det "traditionella näringslivets område" men som inte desto mindre skulle kunna utföras av privata företag (enligt Ekonomistyrningsverket exempelvis kärnverksamheten hos SMHI och Lantmäteriverket). Vi har med andra ord att göra med rent politiska avvägningar om hur angelägna olika tjänster är för samhället. Högre utbildning är ett annat viktigt exempel där universiteten (som är statliga myndigheter) av politiska skäl inte tar betalt för sin undervisning. Sådana avvägningar kan visserligen analyseras med hjälp av ekonomiska resonemang, men det finns inte anledning att i den här rapporten närmare gå in på alla tjänster som kan komma ifråga.⁸¹ Att många av dessa tjänster skulle kunna utföras av privata företag men finansieras med skattemedel förtjänar att uppmärksammas.⁸²

I de följande avsnitten behandlas i tur och ordning de sex listade ekonomiska motiven till undantag från en förbudsregel för myndigheter att bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader.

⁸¹ Till exempel har ett antal tjänster inom EG-rätten bedömts vara av allmänt ekonomiskt intresse, bland annat TV-sändningar, basutbud av posttjänster, nationellt elnät och system för tilläggspension (SOU 2008:118, bilaga 5, avsnitt 2.6).

⁸² Se Shleifer (1998) för en generell framställning av den här typen av privatiserad drift, eller Jordahl (2008) för en översikt mer inriktad mot svenska förhållanden.

5.1 Samproduktionsfördelar

Samproduktionsfördelar (*economies of scope*) föreligger när kostnaden för att producera två produkter, A och B, blir lägre om de produceras tillsammans av en aktör än om de produceras var för sig. Samproduktionsfördelar förekommer för mängder av produkter och medför i normalfallet inte några konkurrensproblem. Men problem kan uppstå om en offentlig aktör producerar A; speciellt om produktionen sker med monopol. Det kan då uppkomma fall där konkurrensneutralitet ställs mot samhällsekonomisk effektivitet eftersom offentlig näringsverksamhet, under de givna förutsättningarna, är mer effektiv än privat.⁸³

Konkurrensrådet gjorde bedömningen att offentlig näringsverksamhet bör tillåtas vid uppenbara samproduktionsfördelar. Framst gäller detta när B produceras som en oundviklig konsekvens av att A produceras; som när matvaror produceras vid en kockutbildning.⁸⁴ I detta exempel är samproduktionsfördelarna övertydliga, men annars är det som regel mycket svårt att avgöra hur stora fördelarna är. Domstolar och regleringsmyndigheter har tillräckliga problem att mäta kostnader i företag utan samproduktionsfördelar. Om sådana utomstående organisationer ska avgöra hur kostnaderna för B beror på produktionen av A ställs de inför komplikationer på en helt annan nivå. Speciellt eftersom den myndighet som producerar A och B kan ha incitament att överdriva samproduktionsfördelarna eller att strategiskt investera i kapacitet som medför samproduktionsfördelar.

När det gäller konsulttjänster som till exempel Statistiska Centralbyrån eller Patent- och registreringsverket utför går samproduktionsfördelarna ofta att ifrågasätta. Det är förvisso sant att de personer som samlar in statistik och bereder ärenden på dessa myndigheter får anses vara experter på områden där denna statistik används eller som rör dessa ärenden. Men dessa personer behöver inte konsultera exklusivt för sin myndighets räkning.⁸⁵ Att konsultera vid sidan av eller efter avslutad tjänst på en myndighet är naturliga alternativ som sannolikt skulle växa fram snabbt om myndigheterna upphörde med den här typen av konsultverksamhet. Även bolagisering av konsultverksamheten förefaller mer attraktivt än konsultande inifrån myndigheten.

En viktig faktor som talar emot att tillåta myndigheter att bedriva näringsverksamhet när de kan uppvisa samproduktionsfördelar är att de drivkrafter att missgynna konkurrenter som beskrevs i avsnitt 4.1 kan bli ännu starkare när det finns samproduktionsfördelar. Av denna anledning rekommenderar ekonomerna Sappington och Sidak högre undre prisgränser för reglerade statliga företag som har samproduktionsfördelar än för reglerade privata företag med motsvarande samproduktionsfördelar. Den undre prisgränsen bör

⁸³ Se till exempel Jordahl (2004).

⁸⁴ SOU 2000:117, s 123.

⁸⁵ Svensson (2000).

sättas högre om det statliga företaget har stora incitament och möjligheter att uppfylla andra mål än vinstmaximering, om det är svårt att mäta företagets kostnader, samt om samproduktionsfördelarna är stora.⁸⁶

Dessutom talar de dynamiska fördelarna med konkurrens (beskrivna i avsnitt 4) emot samproduktionsfördelar som argument för offentlig näringsverksamhet. Om en myndighet som har monopol på produkt A och därför har låga kostnader för att producera B tillåts konkurrera ut de företag som producerar B, riskerar marknaden för B att stagnera. Av denna anledning gör jag bedömningen att samproduktionsfördelar inte bör få användas som argument för att monopolisera eller dominera en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad. Notera även att de rollkonflikter som beskrivs i avsnitt 4.2 talar emot statlig näringsverksamhet som bygger på samproduktionsfördelar med myndighetsutövning på samma område. Men uppenbara samproduktionsfördelar på områden utanför myndighetsutövningen bör i enstaka fall kunna motivera viss statlig näringsverksamhet av begränsad omfattning.

Med tanke på risken för missbruk bör det åligga en myndighet att tydligt dokumentera eventuella samproduktionsfördelar. Samtidigt bör den externa tillståndsgivaren tydligt begränsa den omfattning näringsverksamheten får ha. Att myndigheter skalar upp eller modifierar sin myndighetsutövning för att kunna expandera sin näringsverksamhet vore en högst oönskad konsekvens av ett undantag för samproduktionsfördelar.

5.2 Tillfälliga överskott

Förvaltningskommittén menar att myndigheter i vissa fall kan ha svårt att dimensionera delar av sin verksamhet utan att det uppstår överskott och att detta kan tänkas vara ett kriterium för undantag från en förbudsregel mot näringsverksamhet i myndighetsform.⁸⁷ Men som Konkurrensverket påpekar i sitt remissvar har Förvaltningskommittén inte utvecklat hur tillfälliga överskott skulle kunna fungera som ett undantagskriterium.⁸⁸ Det exempel som Konkurrensrådet anger är växtodling för stadsparker i kommunala handelsträdgårdar.⁸⁹

Förutom att växtodlingsexemplet rör kommuner och inte statliga myndigheter kan vi börja med att konstatera att oavsiktliga och tillfälliga överskott visserligen kan uppstå för varor men rimligen inte så ofta för tjänster. De tjänster som statliga myndigheter säljer på konkurrensutsatta marknader är individuellt kundanpassade och produceras i viss utsträckning – liksom många tjänster i allmänhet – med kundens samverkan.

⁸⁶ Sappington och Sidak (2003b).

⁸⁷ SOU 2008:118, s 126–127.

⁸⁸ Konkurrensverket (2009b, s 8).

⁸⁹ SOU 2000:117, s 124–125.

Vid dimensioneringsvårigheter bör man vidare fråga sig om det rationella alternativet inte är att köpa in hela eller kompletterande delar av det interna behovet på den konkurrensutsatta marknaden. Åtminstone visar en tidigare frånvaro av sådana inköp att myndighetens överskott inte har varit oavsiktliga. Att systematiskt överdimensionera verksamheten kan inte betecknas som oavsiktligt. Detta visar även på faran med ett statistiskt perspektiv på samhällsekonomisk effektivitet. Om "oavsiktliga" överskott är tillåtna att sälja reduceras incitamenten för en snabb anpassning till ett krympande verksamhetsbehov. Som en parallell bygger friskolesystemet och andra valfrihetssystem på att kommunerna är beredda att dra ner på sin egenproducerade verksamhet när dess efterfrågan sjunker, även om det på kort sikt kan innebära att lokaler står tomma.

Vid en sammanvägning är det svårt att komma till någon annan slutsats än att fördelarna med att tillåta statliga myndigheter sälja tillfälliga överskott är oklara och överskuggas av de större och mer konkreta nackdelarna.

5.3 Avsaknad av privata alternativ inom till exempel ett glesbygdsområde

Att staten har ett ansvar för att vissa tjänster tillhandahålls trots att de inte är företagsekonomiskt lönsamma är en relativt utbredd politisk uppfattning. Ofta rör det sig om tjänster i glesbygdsområden, med distriktsveterinärorganisationen som ett åberopat exempel.⁹⁰

Problemet med det här argumentet är att det inte förutsätter att tjänsterna produceras av en statlig myndighet. På marknaden för inrikes persontrafik på järnväg är det just de olönsamma glesbygdslinjerna som privata företag har släppts in på. Posten tillhandahåller på statens uppdrag en rikstäckande service genom avtal med ett stort antal privata ombud i glesbygd (främst dagligvarubutiker och bensinstationer).

Det finns en relativt omfattande empirisk litteratur som behandlar frågan om när staten bör köpa in en tjänst istället för att producera den själv. En tumregel är att tjänster vars kvalitet och kvantitet relativt enkelt kan specificeras i kontrakt bör läggas ut på privata leverantörer.⁹¹ Att en politiskt efterfrågad tjänst inte bjuds ut i en region är långt ifrån ett tillräckligt skäl för att staten ska anställa personer och producera tjänsten i egen regi. I de fall där egenproduktion är att föredra finns det dessutom inget i glesbygdsargumentet som säger att myndighetsformen är att föredra framför till exempel ett statligt företag. Ytterligare ett problem med att låta en statlig myndighet kliva in är att företag med nya idéer som gör privat produktion lönsam riskerar att stängas ute från marknaden.⁹²

⁹⁰ Se till exempel Ekonomistyrningsverket (2000, s 38).

⁹¹ Se Domberger och Jensen (1997) och Jensen och Stonecash (2005).

⁹² Detta konkurrensproblem beskrivs närmare i avsnitt 4.1.

5.4 Särskild och unik kompetens

Personalen på en myndighet kan tänkas ha en unik kompetens inom området för sitt myndighetsutövande. Med detta i åtanke har den statliga kommittén Export av statligt förvaltningskunnande i en utredning föreslagit att myndigheter bör få sälja sitt förvaltningskunnande på export – med hjälp av extrainsatt statligt stöd. Men trots att utredningen konstaterar att underprissättning förekommer ägnas konkurrensfrågorna endast en ytlig analys. Hur de privata konsultföretagen påverkas diskuteras inte närmare och utredningen rymmer heller inte något förslag som skulle förhindra att myndigheternas underprissättning fortsätter. De privata företagens export inom förvaltningsområdet är till stor del överlappande med den statliga exporten.⁹³

Försäljning och export av unik kompetens behöver inte utföras av myndigheter och när svenska myndigheter har ägnat sig åt detta har de snedvridit konkurrensen.⁹⁴ Dessutom går det inte att undvika rollkonflikter och prioriteringsproblem inom de myndigheter som ger sig ut på exportmarknaderna. Hur personalen – speciellt experter och nyckelpersoner – ska fördela sin tid mellan det interna myndighetsarbetet och näringsverksamheten är svårt att avgöra.

5.5 Personalens kompetensutveckling

När svenska myndigheter tillfrågades om de positiva effekterna av deras förvaltningsexport var kompetenshöjning bland personalen det vanligaste svaret.⁹⁵ Två frågor måste dock besvaras innan vi kan gå vidare med det här argumentet. Den första frågan är om den höjda kompetensen är värdefull i myndighetsutövningen. Att en myndighet ska ägna sig åt näringsverksamhet för att bli bättre på näringsverksamhet är inget övertygande resonemang. Den andra frågan är om kompetenshöjningen inte kan åstadkommas på ett enklare sätt. Att driva projekt på andra kontinenter framstår till exempel som ett dyrt och omständligt sätt att förbättra personalens språkkunskaper – en av de konkreta fördelar med tjänsteexport som flest myndigheter uppgav.

Det föreligger en uppenbar risk att politiker och myndigheter ser kompetensutveckling genom näringsverksamhet som en gratislunch eftersom den ger intäkter istället för att kosta pengar. En samhällsekonomisk kalkyl tar istället hänsyn till hur konkurrerande företag påverkas (i Sverige och andra länder) och jämför exporten med mer direkta åtgärder för att höja personalens kompetens.

⁹³ SOU 2000:27. Förekomsten av underprissättning konstateras på s 72–73.

⁹⁴ Svensson (2000).

⁹⁵ SOU 2000:27, s 161.

5.6 Sysselsättning av arbetshandikappade, arbetslösa och ungdomar

Att inom offentlig sektor bereda sysselsättning åt arbetshandikappade, arbetslösa och ungdomar har länge varit en del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. I flera fall bidrar de som anställs inom sådana program till offentlig näringsverksamhet som konkurrerar med företag i det privata näringslivet. Till exempel har det statliga bolaget Samhalls explicit fått uppdraget att producera efterfrågade varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader. Syftet är skapa utvecklingsmöjligheter för personer med funktionsnedsättningar. För denna grupp finns förutom Samhall även möjligheten till ett skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA). En statlig myndighet som anställer en person med rätt till OSA erhåller lönebidrag från Arbetsförmedlingen.⁹⁶ Ett annat program av denna typ presenterades i höstbudgeten 2009 under namnet Lyft och ska till en kostnad av 2,3 miljarder kronor ge 40 000 tillfälliga jobb inom stat, kommun och ideell sektor till personer som riskerar att fastna i arbetslöshet.⁹⁷

Det finns dock inget som säger att de beskrivna sysselsättningsprogrammen måste mynna ut i offentlig näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Och när de gör det kan verksamheten, som i Samhalls fall, lämpligen drivas i aktiebolagsform. Att myndigheter med skyddade anställningar (OSA eller lyftjobb) åtnjuter en konkurrensfördel i form av subventionerad arbetskraft utgör ett argument mot att de ska tillåtas bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Under sådana omständigheter blir det rimligen svårare att upprätthålla konkurrensneutralitet gentemot marknadens privata företag. I vilket fall som helst finns de huvudsakliga konkurrensproblemen framför allt på den kommunala nivån och faller därmed utanför en förbudsregel för statliga myndigheter.⁹⁸

⁹⁶ Sibbmark (2009, s 35).

⁹⁷ Regeringens proposition 2009/10:1, s 47; samt "Frågor och svar om arbetsmarknadspolitiken, budget 2010", <www.sweden.gov.se/sb/d/12199#item132006> (besökt 2010-01-29).

⁹⁸ SOU 2000:117, s 203.

6. Utformning av en förbudsregel och kriterier för undantagsprövning

Som genomgången i denna rapport visar talar flera skäl för att begränsa statliga myndigheters näringsverksamhet på konkurrensutsatta eller potentiellt konkurrensutsatta marknader. I det här avslutande avsnittet diskuterar jag hur en sådan förbudsregel bör utformas med fokus på vilka kriterier som kan ligga till grund för undantagsprövning.

Till att börja med har en förbudsregel flera fördelar framför en missbruksprincip.⁹⁹ En förbudsregel är tydligare, vilket minskar osäkerheten hos ekonomiska beslutsfattare. Denna osäkerhet kan mycket väl innebära minskade investeringar och företagsetableringar. En förbudsregel ger också bättre skydd åt de företag som inte har resurser att uthärda perioder av snedvridande konkurrens från statliga myndigheter.

Vad gäller tydlighet finns tyvärr brister hos Förvaltningskommitténs förslag på undantagskriterier. De föreslagna kriterierna är delvis oklara och lämnar stort utrymme för godtyckliga eller subjektiva bedömningar. Flexibla regler har sina fördelar (framför allt vid oförutsedda situationer) men dessa måste vägas mot de fördelar som fasta regler ger upphov till. Förutom att reducera osäkerhet har fasta regler den fördelen att de underlättar upprätthållandet av goda intentioner som är frestande att överge "när det kommer till kritan".

En huvudprincip vid undantagsprövning bör vara att undantag beviljas av en extern aktör som har att bevisa att en specifik verksamhet berättigar till undantag. Detta ligger i linje med att undantagen bör tolkas strikt och motiveras även av det informationsövertag som en myndighet har om sin egen verksamhet. Det bör speciellt åligga den externa aktören att visa att bolagisering eller privatisering av den konkurrensutsatta näringsverksamheten vore underlägsna som alternativ. Undantag bör under inga omständigheter beviljas på områden där en myndighet beviljar tillstånd, bedriver tillsyn, eller har en främjandeuppgift.

Bortsett från rena politiska avvägningar – som är svåra att bedöma i en ekonomisk rapport – bör undantagskriterierna bygga på samhällsekonomisk effektivitet. Samhällsekonomisk effektivitet gynnar människors ekonomi och är dessutom ett kriterium som innebär att det går att förutse ungefär vad en domstolsprövning kan tänkas komma fram till. Att begränsa sig till ett kriterium upprättar också en spärr mot att helt godtyckliga typer av skäl kan åberopas.

⁹⁹ Med en förbudsregel eller -princip anger lagtexten ett generellt förbud mot konkurrensbegränsningar och vilka sanktioner den som bryter mot förbudet drabbas av. Med en missbruksprincip bygger lagstiftningen på ingripanden mot konkurrensbegränsningar i enskilda, skadliga fall, medan andra fall kan passera utan åtgärd.

Utifrån genomgången i avsnitt 5 är min bedömning att samproduktionsfördelar på områden utanför myndighetsutövningen i enstaka fall skulle kunna motivera viss statlig näringsverksamhet av begränsad omfattning. När det gäller sysselsättning av arbetshandikappade, arbetslösa och ungdomar och avsaknad av privata alternativ inom till exempel ett glesbygdsområde bör undantag endast övervägas om det inte går att driva de aktuella verksamheterna effektivare i bolagsform eller genom att köpa in tjänsterna från privata företag. Tillfälliga överskott, särskild och unik kompetens, samt personalens kompetensutveckling bör däremot i princip inte kunna anföras som undantagskriterier.

Undantagen kräver att tillåten näringsverksamhet särredovisas enligt så kallad bruttoredovisning, det vill säga att inkomster och utgifter, alternativt intäkter och kostnader, redovisas var för sig. Myndighetens interna och externa redovisning bör utan dröjsmål utelämnas till den som granskar näringsverksamheten.

En viktig fråga är slutligen hur regelbrott bör bestraffas. Sanktionsmöjligheterna mot offentliga aktörer har länge varit ett problem. Det förekommer till exempel att kommuner underlåter att följa domstolsutslag i kommunalbesvärsmål; enligt kommunallagen kan de göra detta utan att drabbas av några sanktioner.¹⁰⁰ För att undantagsreglerna ska fungera effektivt krävs det även sanktionsmöjligheter mot myndigheter som bryter mot de redovisningskraven. Utan tillgång till en detaljerad och ändamålsenlig redovisning går det inte att kontrollera om myndigheterna följer konkurrensreglerna och håller sig inom de beviljade undantagen.¹⁰¹ Tyvärr innehåller Förvaltningskommitténs förslag inte några riktlinjer för vilka konsekvenserna bör bli när en statlig myndighet bryter mot det föreslagna förbudet eller mot kravet på särredovisning.

I den kompletterande konfliktlösningsregeln används vitesföreläggande.¹⁰² Ekonomiska sanktioner är lämpliga när det gäller näringsverksamhet, men en komplikation är att offentliga aktörer inte bryr sig lika mycket om vinst – och därmed biter vite eller böter inte likar hårt som på ett privat företag. Offentliga aktörers lägre vikt vid vinst utgör grunden till flera av de konkurrensproblem som beskrivs i avsnitt 4.1. Om företagsledningen äger aktier i det företag de arbetar i blir skillnaden i de ekonomiska sanktionernas bitkraft ännu större.

Underprissättningsutredningen tog upp problemet med kommunalt domstolstrots och rekommenderade personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning.¹⁰³ Personligt ansvar kan vara mer effektivt än andra påföljder eftersom det understundom kan ligga i myndighetsanställdas intresse att ignorera lagen med avsikten att vältra över böter och straffavgifter på skattebetalarna.

¹⁰⁰ Konkurrensverket (2004, s 80).

¹⁰¹ Bristen på kontroll av myndigheternas särredovisning uppmärksammas av Konkurrensverket (2009b).

¹⁰² Regeringens proposition 2008/09:231 Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.

¹⁰³ SOU 1995:105.

Slutligen bör undantag återkommande omprövas för att undvika att de baseras på kriterier som inte längre är uppfyllda. Många konkurrensproblem mellan offentlig och privat sektor har uppkommit när privata entreprenörer med nya affärsidéer utmanar gamla offentliga monopol. En fungerande förbudsregel med tydliga och välmotiverade undantag skulle släppa fram företag att konkurrera med nya, billigare och bättre produkter samtidigt som resursutnyttjandet hos de statliga myndigheterna skulle effektiviseras.

Referenser

- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith och P. Howitt, 2005. Competition and innovation: An inverted-u relationship. *Quarterly Journal of Economics*, 120 (2), 701–728.
- Aghion, P. och P. Howitt, 1998. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge och London: MIT Press.
- Ahn, S., 2002. Competition, innovation and productivity growth: A review of theory and evidence. OECD Economics Department Working Papers, nr 317. Paris: OECD.
- Alchian, A., 1965. Some economics of property rights. *Il Politico*, 30 (4), 816–829.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti och F. Schiantarelli, 2005. Regulation and investment. *Journal of the European Economic Association*, 3 (4), 791–825.
- Armstrong, M. och D. Sappington, 2006. Regulation, competition, and liberalization. *Journal of Economic Literature*, 44 (2), 325–366.
- Atkinson, A. och J. Stiglitz, 1980. *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw Hill.
- Baker, G., 1992. Incentive contracts and performance measurement. *Journal of Political Economy*, 100 (3), 598–614.
- Barlevy, G. och D. Neal, 2009. Pay for percentile. IZA Discussion Paper nr 4383. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Berliner, J., 1952. The informal organization of the Soviet firm. *Quarterly Journal of Economics*, 66 (3), 342–365.
- Besley, T. och M. Ghatak, 2005. Competition and incentives with motivated agents. *American Economic Review*, 95 (3), 616–636.
- Brantingson, C., 2006. Osund statlig konkurrens slår ut privat företagsamhet. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Cragg, M. och A. Dyck, 2003. Privatization and management incentives: Evidence from the United Kingdom. *Journal of Law Economics and Organization*, 19 (1), 176–217.
- De Fraja, G. och F. Delbono, 1989. Alternative strategies of a public enterprise in oligopoly. *Oxford Economic Papers*, 41 (2), 302–311.
- Domberger, S. och Jensen, P.H., 1997. Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (4), 67–78.
- Ekonomistyrningsverket, 2000. Att styra avgiftsbelagd verksamhet. ESV 2000:21. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

- Frey, B. och M. Osterloh, 2005. Yes, managers should be paid like bureaucrats. *Journal of Management Inquiry*, 14 (1), 96–111.
- Geddes, R., 2004. Case Studies of anticompetitive SOE behavior. Kapitel 2 i R. Geddes (red), *Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises*. Stanford CA: Hoover Institution Press, 27–58.
- Geddes, R., 2008. Pricing by state-owned enterprises: The case of postal services. *Managerial and Decision Economics*, 29 (7), 575–591.
- Harris, R.G. och E.G. Wiens, 1980. Government enterprise: An instrument for the internal regulation of industry. *Canadian Journal of Economics*, 13 (1), 125–132.
- Hodges, R., 2005. Introduction. I R. Hodges (red), *Governance and the Public Sector: An Elgar Reference Collection*. Cheltenham UK och Northampton MA: Edward Elgar Publishing, xi–xviii.
- Holmström, B. och P. Milgrom, 1991. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 24–52.
- Jagannathan, R. och S. Srinivasan, 1999. Does product market competition reduce agency costs? *North American Journal of Economics and Finance*, 10 (2), 387–399.
- Jensen, P.H. och R.E. Stonecash, 2005. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19 (5), 767–787.
- Jordahl, H., 2004. Offentlig verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Bilaga 5 till Konkurrensverkets rapport 2004:4, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Jordahl, H., 2008. Privat produktion av offentligt finansierade tjänster. *Ekonomisk Debatt*, 36 (3), 46–58.
- Jordahl, H., 2009. Privatiseringar av statligt ägda företag – En litteraturöversikt med fokus på OECD-länderna. Rapport N9010, Finansdepartementet och Näringsdepartementet.
- Kaplow, L. och C. Shapiro, 2007. Antitrust. Kapitel 15 i A.M. Polinsky och S. Shavell (red), *Handbook of Law and Economics*, volym 2, Amsterdam: North-Holland, 1073–1225.
- Kerr, S., 1975. On the folly of rewarding for A while hoping for B. *Academy of Management Journal*, 18 (4), 769–783.
- Kikeri, S. och A. Kolo, 2005. Privatization: Trends and recent developments. World Bank Policy Research Working Paper Series 3765. Washington D.C.: Världsbanken.
- Konkurrensverket, 2000. *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag*. Konkurrensverkets rapportserie 2000:1. Stockholm: Konkurrensverket.
- Konkurrensverket, 2004. *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*. Konkurrensverkets rapportserie 2004:4. Stockholm: Konkurrensverket.

Konkurrensverket, 2009a. Åtgärder för bättre konkurrens – förslag. Konkurrensverkets rapportserie 2009:4. Stockholm: Konkurrensverket.

Konkurrensverket, 2009b. Yttrande om Förvaltningskommitténs slutbetänkande: Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118). Dnr 124/2009. Stockholm: Konkurrensverket.

Kornai, J., 1986. The soft budget constraint. *Kyklos*, 39 (1), 3–30.

Kornai, J., E. Maskin och G. Roland, 2003. Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 41 (4), 1095–1136.

Kreps, D. och R. Wilson, 1982. Reputation and imperfect information. *Journal of Economic Theory*, 27 (2), 253–279.

La Porta, R. och F. López-de-Silanes, 1999. The benefits of privatization: Evidence from Mexico. *Quarterly Journal of Economics*, 114 (4), 1193–1242.

Lott, J., 1990. Predation by public enterprises. *Journal of Public Economics*, 43 (2), 237–251.

Lott, J., 1999. *Are Predatory Commitments Credible? Who Should the Courts Believe?* Chicago: University of Chicago Press.

Manne, H., 1965. Mergers and the market for corporate control. *Journal of Political Economy*, 73 (2), 110–120.

Meggison, W., 2005. *The Financial Economics of Privatization*. Oxford: Oxford University Press.

Meggison, W. och J. Netter, 2001. From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39 (2), 321–389.

Merrill, W. och N. Schneider, 1966. Government firms in oligopoly industries: A short-run analysis. *Quarterly Journal of Economics*, 80 (3), 400–412.

Milgrom, P., och J. Roberts, 1982. Predation, reputation, and entry deterrence. *Journal of Economic Theory*, 27 (2), 280–312.

Morck, R., A. Shleifer och R. Vishny, 1988. Management, ownership and market valuation: An empirical analysis. *Journal of Financial Economics*, 20 (1–2), 293–315.

Nickell, S., 1996. Competition and corporate performance. *Journal of Political Economy*, 104 (4), 724–746.

Nicoletti, G. och S. Scarpetta, 2003. Regulation, productivity and growth: OECD evidence. *Economic Policy*, 18 (36), 9–72.

Niskanen, W., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.

Niskanen, W., 1975. Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, 18 (3)3, 617–643.

OECD, 2005. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing.

Ordoover, J.A. och G. Saloner, 1989. Predation, monopolization and antitrust. I R. Schmalensee och R.D. Willig (red), Handbook of Industrial Organization, vol I. Amsterdam: North Holland.

Posner, R., 1974. Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, 5 (2), 335–358.

Regeringens proposition 2008/09:231. Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.

Regeringens budgetproposition 2009/10:1. Jobba Sverige ur krisen.

Riksrevisionsverket, 1997. Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet. RRV 1997:61. Stockholm: Riksrevisionsverket.

Roland, G., 2008. Private and Public Ownership in Economic Theory. Kapitel 1 i G. Roland (red), Privatization: Successes and Failures, New York, Columbia University Press, 32–75.

Sappington, D. och G. Sidak, 2003a. Incentives for anticompetitive behavior by public enterprises. *Review of Industrial Organization*, 22 (3), 183–206.

Sappington, D. och G. Sidak, 2003b. Competition law for state-owned enterprises. *Antitrust Law Journal*, 71 (2), 479–523.

Sappington, D. och G. Sidak, 2004. Anticompetitive behavior by state-owned enterprises: Incentives and capabilities. Kapitel 1 i Richard Geddes (red), *Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises*. Stanford CA: Hoover Institution Press, 1–25.

Schumpeter, J., 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Bros.

Sheshinski, E. och L. López-Calva, 2003. Privatization and its benefits: Theory and evidence. *CESifo Economic Studies*, 49 (3), 429–459.

Shirley, M. och P. Walsh, 2001. Public vs. private ownership: The current state of the debate. World Bank Policy Research Working Paper, nr 2420. Washington D.C.: Världsbanken.

Shleifer, A., 1998. State versus private ownership. *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4), 133–150.

Shleifer, A. och R. Vishny, 1997. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, 52 (2), 737–783.

Sibbmark, K., 2009. Arbetsmarknadspolitisk översikt 2008. Rapport 2009:21. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Sokol, D., 2009. What role for government ownership in business and what is the best form of oversight? Kapitel 3 i A. Fredenberg (red) *The Pros and Cons of Competition in/by the Public Sector*. Stockholm: Konkurrensverket.

SOU 1995:105. Konkurrens i balans: Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. Slutbetänkande från Underprissättningsutredningen.

SOU 2000:27. Export av statligt förvaltningskunnande. Betänkande från kommittén Export av statligt förvaltningskunnande.

SOU 2000:117. Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Betänkande från Konkurrensrådet.

SOU 2003:111. Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta. Betänkande från Lantmäterikutredningen.

SOU 2005:39. Skog till nytta för alla? – Utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen. Delbetänkande från Skogsutredningen

SOU 2005:80. Uppdragsarkeologi i tiden. Betänkande från Uppdragsarkeologikutredningen.

SOU 2007:24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Betänkande från Veterinärutredningen.

SOU 2008:118. Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. Slutbetänkande från Förvaltningskommittén.

Statskontoret, 2000. Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrenskonflikter. Rapport 2000:16. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2008a). Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2008b) Konkurrensutsatt verksamhet II – en analys av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Stockholm: Statskontoret.

Stigler, G., 1971. The economic theory of regulation. *Bell Journal of Economics*, 2 (1), 3–21.

Svensson, R., 2000. Illojal konkurrens från staten på marknaden för konsulttjänster. *Ekonomisk Debatt*, 28 (8), 759–767.

Trebilcock, M. och E. Iacobucci, 2003. Privatization and Accountability. *Harvard Law Review*, 116 (5), 1422–1453.

Vickers, J. och G. Yarrow, 1988. Privatization: An economic analysis. Cambridge MA: MIT Press.