



Slutsatser och sammanfattning

EKONOMIRÅDETS RAPPORT 2002

Gränslös konkurrens

Sverige i ett integrerat Europa

Pontus Braunerhjelm (red.) • Mattias Ganslandt
Sten Nyberg • Johan Stennek • Nils Wahl

SNS FÖRLAG



SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag, samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

Slutsatser och sammanfattning av

Ekonomirådets rapport 2002

Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa

Pontus Braunerhjelm, Mattias Ganslandt, Sten Nyberg, Johan Stennek, Nils Wahl

© 2002 Författarna och SNS Förlag

Beställ boken från:

SNS Förlag

Box 5629

114 86 Stockholm

Tel: 08-507 025 00

Fax: 08-507 025 25

E-post: order@sns.se

Hemsida: www.sns.se

Gränslös konkurrens?

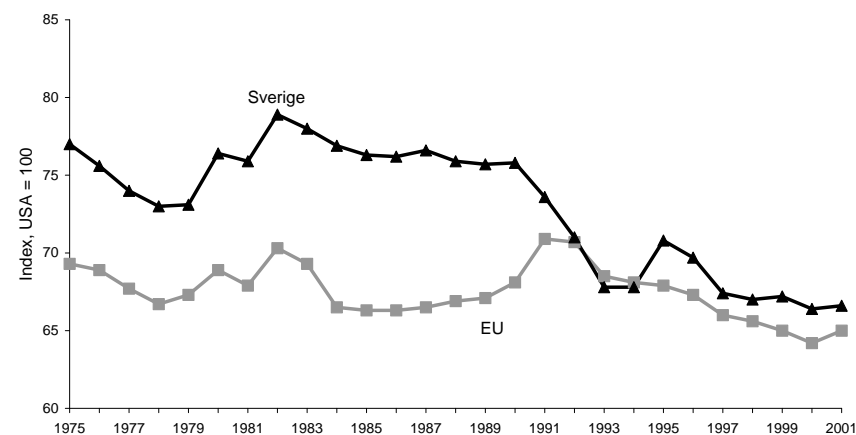
Den 1 januari 1993 gick startskottet för Europas inre marknad. Förväntningarna var högt uppdrivna. En rad studier förutspådde att skapandet av den inre marknaden var förenat med omfattande och uthålliga tillväxt- och välfärdseffekter. Detta skulle bli Europas avstamp och väg ut ur den stagnation och "eurosclerosis" som varit dess kännetecken sedan slutet av 1960-talet. Ambitionen var att minska den ekonomiska klyftan mellan EU och USA (figur 1), en ambition som därefter utvidgats till att göra EU till den mest kunskapsintensiva och tillväxtstarka regionen under 2000-talets första decennium.

Utgångspunkten för SNS ekonomirådsrapport 2002 är en kritisk granskning av hur den europeiska integrationen påverkat konkurrens och öppenhet inom EU, med fokus på utvecklingen i Sverige. Strålkastarljuset riktas på några områden som vi bedömer vara avgörande för den samhällsekonomiska utvecklingen. Våra ekonomisk-politiska slutsatser samlas under fyra huvudrubriker:

- Institutioner och regelverk
- Konkurrenspolitiken
- Handelspolitiken
- Övriga konkurrenspolitiska åtgärder.

Figur 1. Klyftan mellan EU och USA kvar

Köpkraftsjusterad BNP per capita i Sverige och EU 1975–2001, USA = 100



Ekonomisk-politiska slutsatser

Förstärk och förtydliga institutionerna!

- Avveckla den inkvisitoriska processen vad gäller företagsförvärv genom att flytta ansvaret från Europeiska kommissionen (nedan kallad Kommissionen) till domstol eller en ny myndighet – ett europeiskt konkurrensverk (dvs. ungefär som det svenska systemet är uppbyggt).
- Inför tydliga effektivitetskriterier vid förvärv och fusioner. I vissa fall kan effektiviseringen inom produktionen bara åstadkommas genom fusioner och förvärv. För att kunna hantera dessa fall har i USA utvecklats en metod som innebär att fördelen av effektivitetsvinster (och konsumentnyttan) vid en fusion, vägs mot nackdelarna av en minskad konkurrens.
- Ta steget fullt ut och inför ett s.k. *leniency*-förfarande – ”kronvittnen” – i stil med det amerikanska systemet. Det innebär större lättnader för de företag som väljer att avslöja konkurrensbegränsande överenskommelser, jämfört med det idag rådande systemet i EU.
- Öka incitamenten för ett mer aktivt engagemang i konkurrensövervakningen genom att kunder och konkurrenter blir mer delaktiga i konkurrensövervakningen. Detta förutsätter att grunderna för skadeståndsansättningen ändras, där större vikt läggs vid effektivitetsförlusterna.

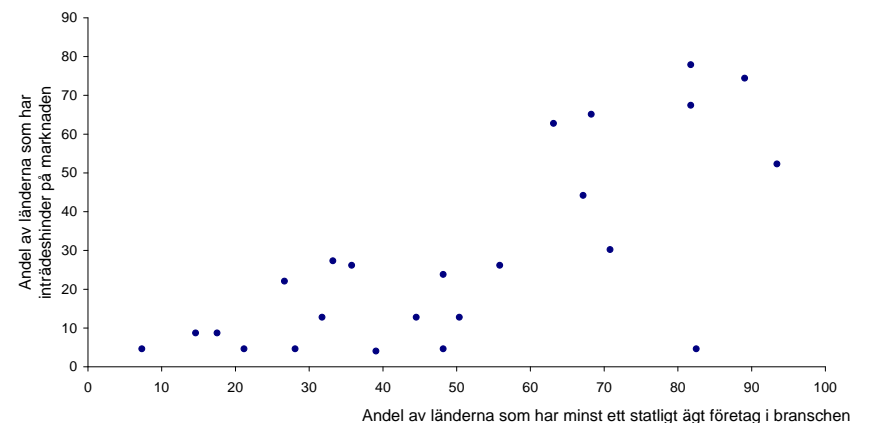
Förstärk konkurrenspolitiken!

- Fasa i möjligaste mån ut gruppundantagen, dvs. av Kommissionen definierade relationer mellan företag som inskränker konkurrensen (t.ex. exklusiva återförsäljningsavtal inom bilbranschen).
- Sätt upp en tidtabell för när skyddade sektorer ska konkurrensutsättas. Endast för vissa, t.ex. postverksamhet (50 procent ska konkurrensutsättas inom fem år), har detta mål förtydligats med avseende på hur stor del av näringen som ska konkurrensutsättas och inom vilken tidsrymd.
- Prioritera finansmarknaderna vad gäller avvecklandet av kvarstående hinder för att en europeisk marknad ska kunna bildas. Finansmarknaderna spelar en nyckelroll i omvandlingen mot ett mer dynamiskt EU. Kapitalkostnaderna är högre, samtidigt som avkastningen är lägre, i EU jämfört med USA.

- Ange tydligt kostnaden för bevarandet av konkurrenshinder (jordbruksområdet, statsstöd). En rad stöd och subventioner är dolda i form av lägre skattesatser (förlagsverksamhet, livsmedels- och fordonsindustrierna i Sverige) och inneslutna i andra kostnadsposter i statsbudgeten som gör det svårt att identifiera stöden.
- Avveckla kommunal verksamhet där privata alternativ finns. Kommunerna är kanske de största mottagarna av stöd, men effekterna är oklara. Risken är att framväxten av en privat tjänstesektor hindras.
- Öka takten i privatiseringarna. Statligt ägande samvarierar med andra inträdeshinder på marknaden (figur 2). I EU finns stort utrymme för ökade privatiseringar inom t.ex. energi-, post-, tele- och transportnäringarna som traditionellt har dominerats av ett offentligt ägande.
- Sätt upp en konkret tidtabell för att avveckla statsstödet. Inom EU uppgår det i genomsnitt till ca 3 000 kronor per EU-inväånare och år. Skillnader i stödnivåer mellan länder är betydande. Hårdare sanktioner bör införas för att stävja missbruket av statsstöd.
- Låt statsstöd begränsas till klart angivna undantagsfall där förväntad måluppfyllelse tydligt anges för respektive sektor eller region som stödet avser. Utvärderingen av stödformer ska betona hur stödet påverkar framtida tillväxtpotentialer. Nuvarande utformning tenderar att cementera näringslivsstrukturen och bromsa förnyelse.

Figur 2. Ju större andel statligt ägande, deso sämre konkurrens

Samband mellan statligt ägande och inträdeshinder på marknaden i 24 branscher inom OECD



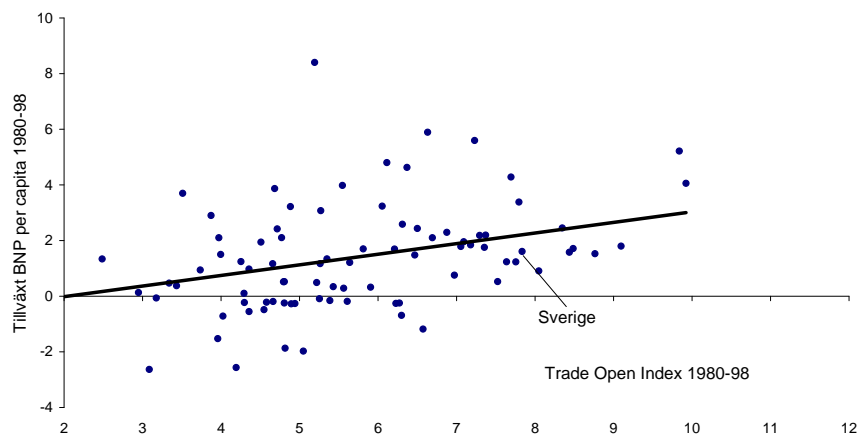
- Låt oberoende revisorer sköta revisionen av kommunernas verksamhet. Regelverket kring statsstödet till kommunerna är svårgränsligt och måluppfyllelsen svag.

Ge handelspolitiken ett globalt fokus!

- Prioritera globala lösningar framför regionala eller bilaterala handelsavtal. Idag hindras utvecklingsländerna från att dra nytta av sina komparativa fördelar eftersom de inte har tillträde till EU:s (och USA:s) marknader för jordbruksprodukter och andra arbetsintensiva produkter. Detta begränsar deras tillväxtpotential och minskar välståndet (figur 3). EU svarar för ca 40 procent av världens bilaterala handelsavtal.
- Avveckla kvarvarande handelsbegränsningar och subventioner. Subventionerna till jordbruket och 22 andra branscher kostar ca 5 000 kr per år och EU-konsument.
- Reformera jordbrukspolitiken och anpassa medlen efter de mål som eftersträvas (t.ex. miljö och öppna landskap).
- Låt Kommissionens direktorat för konkurrensfrågor eller annan fristående myndighet sköta bedömningen av antidumpningsärenden. Skärp beviskraven vid påstådd underprissättning. Om dumpning

Figur 3. Ju öppnare ekonomi, desto högre tillväxt

Samband mellan Trade Open Index och tillväxt i köpkraftsjusterad BNP per capita för 90 länder 1980–98



Anm: Trade Open Index är en sammanvägning av ett antal faktorer som anses påverka ett lands öppenhet. För närmare definition, se FreeTheWorld.com (2001).

bevisats bör i första hand böter övervägas. Påföljden strafftullar bör tillämpas under maximalt fem år.

- Ålägg länder som vill tillämpa en avvikande nationell standard, som utgör ett handelshinder för utländska konkurrenter, att visa att detta är motiverat för att undanröja skadeverkningar, och att det är samhällsekonomiskt effektivt.
- Inrikta politiken på ett aktivt harmoniseringsarbete av tekniska standarder, principen om ömsesidigt godkännande är otillräcklig.
- Tillåt parallellimport, utom från länder med en svagare lagstiftning rörande varumärkesskydd, patent, copyright etc. än i EU.

Övriga konkurrenspolitiska åtgärder

Offentlig sektor

- Låt kundval – kombinerade med avgifter – vara den vägledande principen för tjänster som förmedlas av offentlig sektor. Produktion av varor och tjänster som tillgodoser individuella önskemål möjliggör en ökad pluralism.
- Ställ jämförande kvalitetsinformation rörande produktion i offentlig regi (vård, skola och omsorg) till konsumenternas förfogande. Informerad kundvalskonkurrens kan också undanröja farhågor om att vinstdrivande aktörer ska skära i kvaliteten för att öka vinsterna.
- Utnyttja auktioner i möjligaste mån. Utformningen av auktioner är viktig och påverkar möjligheten för små aktörer att konkurrera och kan leda till att anbudskarteller bildas.
- Se till att konkurrensen – inte statsintäkterna – alltid maximeras vid privatiseringar.

EMU

- Arbeta för att Sverige snarast ansluter sig till EMU. Det ger effektivare prispress och transparens för konsumenterna. Målsättningen bör vara en anslutning senast under 2004.

Ett konkurrenskraftigt skattesystem är nödvändigt

- Undvik en politiskt dirigerad harmonisering av skattesystemen inom EU. Sverige – som i förhållande till BNP har de högsta skatteuttagen i världen – bör inleda en anpassning av skattenivåerna mer i linje med övriga Europa.

- Avveckla asymmetrier i det svenska skattesystemet som idag föreligger mellan olika ägarformer och olika typer av finansiering.

Arbetsmarknaden

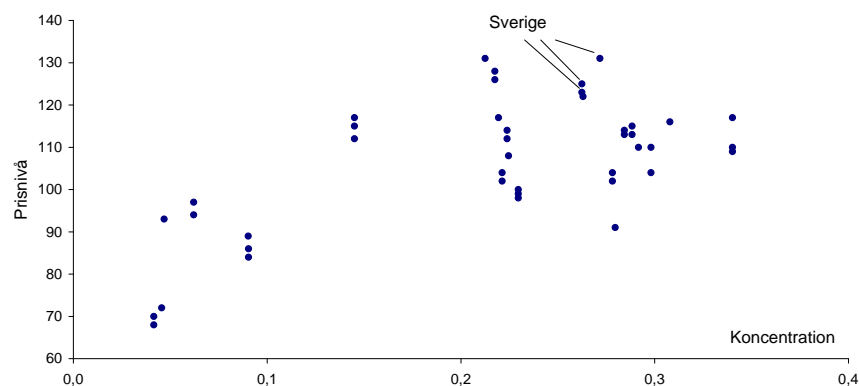
- Underlätta för invandring av arbetskraft från länder utanför EU-området och öka sysselsättningsgraden hos redan invandrad arbetskraft.

Ny teknik och nyetableringar är viktigt för konkurrensen

- Förbättra de skattemässiga förhållandena för den svenska venture capital-marknaden som är avgörande för en hög nyetableringsnivå. Nyetableringar bidrar till ökad konkurrens. Idag har Sverige en av de mest koncentrerade strukturerna i detaljhandeln inom EU (figur 4). Därför är det särskilt angeläget att viktiga finansieringsformer för nyetablering inte diskrimineras skattemässigt.
- Avveckla regler som diskriminerar svenskt ägande. Avgörande är att samma villkor för ägande och drivande av företag föreligger oavsett om det är utländska eller svenska ägare – annars riskeras en förskjutning i ägandet som baseras på olikheter i regelverket snarare än på effektivitet i ägande och företagande.

Figur 4. Ju färre aktörer, desto högre prisnivå

Pris och koncentration i detaljhandeln 1996–98 för 14 EU-länder



Anm: Koncentration definierad som summan av antal anställda i företag med minst 250 anställda plus 25 procent av antal anställda i företag med 100–249 anställda, dividerat med totalt antal sysselsatta i branschen.

Sammanfattning

Tröghet och politiska låsningar dominerande beslutsprocessen inom den europeiska gemenskapen under dess tre första decennier. I mitten av 1980-talet skedde dock en radikal förändring. Majoritetsbeslut tilläts samtidigt som medlemsländerna slöt upp kring en tidtabell där mekanismerna för att skapa en inre marknad precisades. Plötsligt hade Europa de verktyg som krävdes för att föra integrationsarbetet framåt. Förhoppningar föddes om en framtid präglad av snabbare tillväxt, fördjupad konkurrens, lägre prisnivåer och högre välbefinnande.

Kan vi idag, nästan tio år efter den inre marknadens genomförande den 1 januari 1993, konstatera att en intensifierad konkurrens och fördjupad integrationen lett till högre tillväxttakt, ökade handelsflöden och snabbare omstrukturering? Har de betydande prisskillnader för identiska varor som tidigare förelåg på EU:s olika nationella marknader eliminerats eller minskat? Är konkurrens och frihandel förankrade inom EU, eller går vi mot en regionalisering och återgång till en interventionistisk industripolitik, en "Fästning Europa"?

Trots den till stora delar positiva ekonomiska utvecklingen inom EU under 1990-talet, föreligger fortfarande djupgående och omfattande hinder mot ett EU präglat av öppenhet, konkurrens och industriell dynamik. Stora delar av EU:s ekonomi är fortfarande avskärmd från konkurrens. Konjunkturedgången har också ökat kraven på subventioner (exempelvis inom flyg- och resebranscherna) och prisspridningen är fortfarande betydligt högre än i USA. Visionen om att göra EU till den ledande kunskaps- och tillväxtregionen kvarstår i högsta grad. Detta framgår bl.a. av följande.

- Prisspridningen har visserligen minskat något inom EU sedan bildandet av den inre marknaden, men är fortfarande betydande och mycket större än i t.ex. USA.
- Endast 45 procent av konsumtionen inom EU uppskattas ske på marknader som är utsatta för konkurrens. För Sverige är motsvarande andel endast drygt 30 procent.
- Bedömningen av fusioner och förvärv skiljer sig avsevärt från den amerikanska, med oklara effekter för den europeiska omstruktureringen och för små länder.
- Handelshindren i förhållande till omvärlden består – inkluderas effekten av antidumpningsåtgärder har kostnaden för handelshin-

der nästan fördubblats inom vissa branscher. En utveckling mot ”Fästning Europa” kan inte uteslutas.

- Även inom EU är handelshindren höga. Till detta kommer ett fortsatt omfattande statsstöd och ett generellt svagt konkurrens klimat.
- Den traditionella välfärdsstatens effektivitet sätts under press i takt med att skattebaserna blir allt mer internationellt rörliga.

Trots att praktiskt taget all forskning pekar på positiva tillväxt- och välfärdseffekter av ökad konkurrens och en större öppenhet för internationell handel, finns starka krafter i den europeiska politiken som bidrar till att fördröja och obstruera en utveckling mot mer öppenhet och konkurrens. Det kan röra frågor som företagsstöd (flygbolagen, energisektorn m.m.) och subventioner (jordbruket), regler för överlåtelse av företag respektive gemensam patenträtt inom EU, eller handelspolitiken (jordbruket, antidumping m.m.). Ett kraftfullt politiskt ledarskap krävs för att ett reellt konkurrens klimat ska växa fram inom EU.

Sverige har på ett imponerande sätt klättrat i ”konkurrensligan” (tabell 1). Dessvärre kan inte samma positiva utvecklingen noteras när det gäller ”välståndsligan” (tabell 2); Sverige förefaller att ha positionerat sig runt plats 15–20, en dramatiskt försämring jämfört med 1970- och 1980-talen.

Dessa mått är trubbiga. Sverige har bland västvärldens högsta prislägen, samtidigt som konkurrensrankingen är förhållandevis hög. Här ligger något av en ”konkurrensparadox”. Vår förklaring till detta är att förhållandevis få sektorer har omreglerats och utsatts för konkurrens i Sverige. De stora övergripande problemen består: offentlig sektor, statsstöd, skatter och arbetsmarknad.

Utvecklingen mot en konkurrensutsatt ekonomi är uppenbarligen bara i sin linda. För att understryka vikten av att accelerera arbetet med att föra in konkurrens på idag skyddade marknader inom EU, lanserades i den s.k. Lissabondeklarationen 2000 ambitionen att EU skulle bli världens ledande teknik- och kunskapsregion fram till 2010. Konkurrens- och handelspolitik är de huvudsakliga instrument som ska användas för att skapa förutsättningar för hög omvandlingskapacitet, förnyelse och tillväxt i näringslivet.

Än så länge har vi bara kunnat skönja slutet på inledningsfasen av detta arbete, men de riktigt svåra besluten återstår. Förverkligandet

av den politiska visionen om EU – och Sverige – som konkurrensbase-
rade och globalt ledande tillväxtekonomier, förefaller ännu avlägset. Ett fortsatt och fördjupat politiskt arbete mot en intensifierad konkurrens och större öppenhet är centralt för att EU – och Sverige – ska utvecklas till den dynamiska tillväxtregion som politikerna ställt i sikte.

Tabell 1. Konkurrensligan

Rankning av 30 länder avseende grad av konkurrenskraft 2001

Land	Konkurrensförutsättningar för tillväxt
Finland	1
USA	2
Kanada	3
Singapore	4
Australien	5
Norge	6
Taiwan	7
Nederländerna	8
Sverige	9
Nya Zeeland	10
Irland	11
Storbritannien	12
Hongkong	13
Danmark	14
Schweiz	15
Island	16
Tyskland	17
Österrike	18
Belgien	19
Frankrike	20
Japan	21
Spanien	22
Korea	23
Israel	24
Portugal	25
Italien	26
Chile	27
Ungern	28
Estland	29
Malaysia	30

Tabell 2. Välståndsligan

Köpkraftsjusterad BNP per capita 1999, USD

Land	Dollar	Rank
Luxemburg	42 769	1
USA	31 872	2
Norge	28 433	3
Island	27 835	4
Schweiz	27 171	5
Kanada	26 251	6
Irland	25 918	7
Danmark	25 869	8
Belgien	25 443	9
Österrike	25 089	10
Japan	24 898	11
Australien	24 574	12
Nederländerna	24 215	13
Tyskland	23 742	14
Finland	23 096	15
Frankrike	22 897	16
Sverige	22 636	17
Franska Polynesien	22 204	18
Italien	22 172	19
Storbritannien	22 093	20
Hong Kong	22 090	21
Nya Caledonien	21 127	22
Singapore	20 767	23
Nya Zeeland	19 104	24
Cypern	19 006	25
Israel	18 440	26
Spanien	18 079	27
Macao	16 936	28
Portugal	16 064	29
Slovenien	15 977	30

Anm.: Tabellen är ej direkt jämförbar med den i förra årets Ekonomirådsrapport då data för några länder saknas.

SNS Ekonomiråd utger årligen sedan mer än 25 år en rapport som belyser viktiga frågor i den svenska ekonomin och kommenterar utformandet av den ekonomiska politiken. Rådet, som arbetar i SNS regi, består av en grupp akademiskt välmeriterade ekonomer som varierar år från år. I årets råd ingår

professor Pontus Braunerhjelm (ordförande), SNS och

Linköpings universitet

ekon.dr Mattias Ganslandt, Industriens Utredningsinstitut (IUI)

docent Sten Nyberg, Stockholms universitet

docent Johan Stennek, IUI

professor Nils Wahl, Stockholms universitet.

Utgångspunkten för 2002 års rapport är en kritisk granskning av hur den europeiska integrationen påverkat konkurrens och öppenhet inom EU, med fokus på Sverige.

Denna sammanfattning av rapporten innehåller i korthet rådets ekonomisk-politiska åtgärdsförslag och syn på den europeiska integrationsprocessen.



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Center för Business and Policy Studies