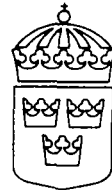


Regeringens skrivelse

1994/95:22



Skr.
1994/95:22

Redogörelse för regeringens avreglerings-
arbete under perioden september 1991 -
september 1994

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 juli 1994

Reidunn Laurén

Per Westerberg
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen vilka avregleringsreformer som genomförts eller beslutats under mandatperioden samt vilka som för närvarande bereds i regeringskansliet. Vidare ges exempel på det avregleringsarbete som bedrivs i andra länder samt i internationella organ. Ett antal studier som visar vilka effekter avreglering kan ge beskrivs också.

Regeringen ger i skrivelsen sin syn på behovet av ytterligare insatser för avreglering och regelreformer. Organisationen för arbetet bör stärkas ytterligare genom att ett system för rullande granskning av regler införs i regeringskansliet. Företag skall i systemet ges kanaler för att föra fram synpunkter på regler som försvårar deras näringsverksamhet.

Åtgärder bör också vidtas för att öka kunskaperna om regleringars effekter och underlätta arbetet för små och medelstora företag genom att reglerna blir färre och enklare. Problem med offentlig underprissättning och subventioner samt sammanblandning mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet kommer att belysas av utredningar som tillsatts.

1	Inledning	3
2	Regeringens reformarbete	4
3	Konkurrensverkets och länsstyrelsernas avreglerings- arbete	7
4	Avregleringsarbetet i andra länder	7
5	Effekterna av vissa avregleringar i Sverige och i utlandet	9
6	Avregleringsdelegationens förslag	12
7	Regeringens syn på behovet av ytterligare insatser	14
7.1	Utgångspunkter	14
7.2	Avregleringar av delmarknader	15
7.3	Organisation och verktyg i det generella avregleringsarbetet	16
7.4	Ökad kunskap om regleringars effekter	17
7.5	Insatser för att underlätta arbetet för små och medelstora företag	18
7.6	Ytterligare insatser för att öka konkurrensen och marknadseffektiviteten	19
7.7	Behovet av omvandlingstryck i den offentliga sektorn	20
7.8	Regeringens samlade bedömning	21
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	22
	Bilaga Avreglering för tillväxt och fler jobb - Huvudtexten i Avregleringsdelegationens andra rapport till regeringen den 18 maj 1994 (Dnr 2272/93)	23

1 Inledning

När regeringen tillträdde i oktober 1991 var målet att förändra och förnya Sverige. En av de fyra stora uppgifterna som regeringen preciserade var att bryta den ekonomiska stagnationen och återupprätta Sverige som en tillväxt- och företagarnation.

Konkurrensförhållandena spelar en avgörande roll för tillväxten och dynamiken i den svenska ekonomin. Att konkurrensen är otillräcklig på den svenska marknaden har påtalats av såväl internationella bedömare, bl.a. OECD och EG-kommissionen, som inhemska utredningar.

De studier som Konkurrenskommittén (C 1989:03) presenterade år 1991 av konkurrensförhållanden i ett 60-tal branscher visade att det finns problem när det gäller konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, koncentration på marknaden, hinder för importkonkurrens samt offentliga regleringar och subventioner.

Ekonomikommissionen (Fi 1992:19) som i mars 1993 kom med förslag rörande den ekonomiska politikens utformning fann det uppenbart att ett antal viktiga marknader i den svenska ekonomin fungerar dåligt och att detta leder till betydande slöseri med resurser och stora kostnader för folkhushållet. Grundorsaken var enligt kommissionen den bristande konkurrensen till följd av offentliga marknadsregleringar, konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag och den monopolliknande marknadsstrukturen i många branscher. En av de mest angelägna uppgifterna för den ekonomiska politiken var enligt kommissionen att återställa en fungerande marknadsekonomi. Som ett komplement till redan beslutade förändringar om en kraftfullare konkurrenslag och EES-avtalet som undanröjer handels- och etableringshinder fann kommissionen det nödvändigt med en bred ansats för att avreglera marknader och påskynda internationaliseringen.

I den ekonomiska politiken har det varit naturligt för regeringen att understryka sambandet mellan Sveriges långsiktiga tillväxtproblem och negativa effekter av vissa regleringar. Problematiken är inte ny och initiativ till värdefulla åtgärder för avreglering togs redan i slutet av 1980-talet.

Begreppet avreglering måste ges en mycket vid innebörd och omfatta olika åtgärder som bidrar till att vi får en fungerande marknadsekonomi. Det handlar om att underlätta för nya företag att etablera sig och för små företag att växa. Detta kan ske bl.a. genom att hinder för marknadstillträde tas bort och genom att regler görs enklare eller reformeras på annat sätt. Vidare gäller det att öka den konkurrensutsatta sektorn exempelvis genom att begränsa offentliga monopol samt noga pröva vad som är myndighetsuppgifter och vad som kan utföras på den privata marknaden. Det är också angeläget att den offentliga sektorns varu- och tjänsteproduktion i ökande omfattning utsätts för konkurrens. Detta kan bl.a. ske genom att varor och tjänster i större utsträckning upphandlas i konkurrens genom anbud.

En utgångspunkt för avregleringsarbetet är givetvis att det måste finnas effektiva regler som skyddar bl.a liv, hälsa, säkerhet och social trygghet. Det behövs också spelregler som skapar stabila förutsättningar för företagande. Det sistnämnda kan vara särskilt framträdande på marknader som nyligen liberaliserats.

S.k. externa effekter (vilka drabbar tredje part) vid avregleringar måste beaktas. Satsningar på t.ex. miljöområdet och regional utveckling kan också kräva särskilda regler eller att en verksamhet organiseras på visst sätt. Här innebär avregleringsarbetet en granskning av att reglerna så långt möjligt ger utrymme för en effektiv konkurrens och att de har en konkurrensneutral utformning. Det finns således ingen motsättning mellan avreglering och särskilda satsningar som kräver nya regler.

Avregleringsarbetet är i övrigt inriktat på att ta bort eller förbättra regler som skadar konkurrensen och marknadens naturliga sätt att fungera. Sådana regler drabbar samhället genom utebliven ekonomisk tillväxt, löntagarna genom färre arbetstillfällen och konsumenterna genom högre priser, sämre utbud etc. Ett stort antal lagar, förordningar och andra föreskrifter är i sig ett problem för företagen. Ambitionen bör därför också vara att minska den totala mängden regler.

Regeringen har under den innevarande mandatperioden sett det som en viktig uppgift att systematisera och påskynda avregleringsarbetet. En av åtgärderna som regeringen har vidtagit är att förstärka organisationen för detta arbete. Konkurrensverket har som viktiga uppgifter att uppmärksamma nya och befintliga regleringar som kan snedvrída konkurrensen. Verket skall lämna förslag till åtgärder som leder till ökad konkurrens på marknaden. Verket skall vidare lämna konkreta förslag till konkurrenslösningar som bidrar till att effektivisera den offentliga sektorn. Konkurrensverket lämnar regelbundet rapporter till regeringen om avregleringsfrågorna. Vidare har länsstyrelserna uppgiften att lämna förslag till avregleringar samt åtgärder som effektiviserar den offentliga sektorn genom att verksamheten utsätts för konkurrens.

I september 1993 bemyndigade regeringen näringsminister Per Westerberg att tillkalla en delegation för avregleringsfrågor och för genomförandet av ett regeringens avregleringsprogram (N 1993:07). Delegationen har tre huvuduppgifter nämligen att ställa samman, konkretisera och följa upp regeringens program för avreglering, ta initiativ till åtgärder som leder till ökad konkurrens samt sprida information om och bilda opinion för åtgärder som kan skapa ökad effektivitet på marknaden.

Avregleringsdelegationen har överlämnat två rapporter till regeringen, den första i november 1993 och en andra rapport i maj 1994 (Dnr 2272/93).

2 Regeringens reformarbete

Regeringen har tagit initiativ till och genomfört avregleringar som berör i stort sett alla sektorer i samhället och som ger bättre villkor för

företagandet i Sverige. Konsumenterna drar nytta av det ökade konkurrenstrycket genom att priserna pressas och utbudet av varor och tjänster blir större. Nya avregleringar planeras på viktiga områden.

Avregleringsdelegationen har inventerat regeringens avregleringsarbete av betydelse för företagandet under perioden september 1991 - september 1994. Inventeringen omfattar åtgärder som syftar till att

- underlätta för nya företag att etablera sig och för befintliga små och medelstora företag att växa,
- begränsa de offentliga monopolen,
- öka den konkurrensutsatta sektorn,
- höja marknadseffektiviteten,
- främja konkurrens på lika villkor,
- förenkla det administrativa arbetet för företagen samt
- underlätta de svenska företagens tillträde till andra marknader.

Totalt omfattar regeringens avregleringsarbete av här aktuellt slag under mandatperioden drygt 150 reformer. Ungefär två tredjedelar av reformerna har genomförts eller beslutats medan den återstående dryga tredjedelen är under beredning.

Att främja konkurrensen på olika delmarknader och stärka mekanismerna för konkurrens och förnyelse utgör en central del i regeringens näringspolitik. Ett mycket stort antal av regeringens reformer har därför haft till syfte att underlätta marknadstillträdet för privata aktörer, att vidga den konkurrensutsatta sektorn och att skapa konkurrens på lika villkor mellan olika aktörer. Ett drygt 50-tal reformer av detta slag har genomförts och ytterligare ett 50-tal bereds.

En central del i detta reformarbete är den nya konkurrenslag (1993:20) som gäller sedan den 1 juli 1993. Dess främsta syfte är att mer effektivt än tidigare hindra konkurrensbegränsande samarbete samt motverka uppkomsten av privata monopol och missbruk av dominerande ställning på marknaden.

Många reformer utgör avregleringar av olika delmarknader där konkurrensen varit satt ur spel på grund av formella och informella handelshinder, offentliga regleringar och offentliga monopol. På informations- och kommunikationsområdet har stora förändringar genomförts. Telekommunikationer, postbefordran, radio och television har öppnats för konkurrens. Härigenom höjs effektiviteten på områden som är centrala för det kunskapsintensiva näringslivets utveckling.

När det gäller transporter har flera monopol avvecklats. Inrikesflyget, taxi, landsvägstransporter har avreglerats och Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktningar har avskaffats. Vidare har riksdagen beslutat att järnvägen skall avregleras.

Inom arbetsmarknadsområdet har arbetsförmedlingsmonopolet avskaffats.

För byggandet och boendet har mängden regleringar bidragit till en ogynnsam kostnadsutveckling. Statliga regleringar som inte behövs för ekonomisk eller annan stabilitet på området och som begränsar valfriheten för bostadskonsumenter och möjligheten för producenterna att på ett effektivt sätt tillmötesgå konsumenternas önskemål har setts över. Både byggnormer och planregler har förenklats i syfte att begränsa

kostnader och stimulera nytänkande inom branschen.

Avregleringen av elmarknaden, som riksdagen beslutat om, skapar förutsättningar för en bättre anpassning till elanvändarnas behov och en effektivisering av elmarknaden.

Ett stort antal reformer har syftat till att utsätta statliga myndigheters produktion av varor och tjänster för konkurrens. En åtgärd med denna inriktning har varit att avskilja sådan verksamhet. Som exempel på denna typ av reformer kan nämnas bolagiseringarna av Myndigheten för den statliga arbetsmarknadsutbildningen (AMU), statens godkännande- och certifieringsverksamhet inom byggsektorn, Statens provningsanstalt, statens produktion av skogsfrön och skogsplantor, Vägverkets produktionsverksamhet samt privatiseringarna av Försvarets Datacentraler och Försvarsmedia.

Ytterligare en typ av reformer, vars syfte i första hand har varit att öka medborgarnas valfrihet, har lett till att den konkurrensutsatta sektorn vidgats. Hit hör reformeringen av reglerna för statliga bidrag, t.ex. till skolan och barnomsorgen.

En betydande del av reformerna är inriktade på att förbättra de svenska företagens tillträde till utländska marknader och utgör en del av den pågående avregleringen inom ramen för EES-avtalet. Dessa reformer bidrar också till att konkurrensstrycket på tidigare skyddade hemmamarknader ökar. Exempel härpå är avvecklingen av tekniska handelshinder, införlivande av EES:s bestämmelser om notifikationsskyldighet för myndigheter i fråga om tekniska föreskrifter, införande av fri rörlighet för EES-medborgare inom sjukvårdsektorn, fri etableringsrätt för utlänningar och utländska företag i Sverige, fri etableringsrätt för försäkringsbolag inom EES, genomförande av EG:s regler för internationell busstrafik, anpassning till EG:s bolagsrättsliga reglering för banker och försäkringsbolag respektive reglering för investeringar. Till denna grupp hör också resultatet av Uruguay-rundan.

Till reformer med inriktning på att främja hushållningen med offentliga medel och marknadseffektiviteten hör den nya lagen om offentlig upphandling (1992:1528). Det gör också lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling som riktar sig mot konkurrensnedvridande beteenden från statliga, landstingskommunala och kommunala beställares sida.

Sedan sitt tillträde har regeringen vidtagit ett stort antal åtgärder för att förenkla verksamheten för företagen och främja företagandet. Ett 25-tal reformer inom skatte- och avgiftsområdet har lett till att ett 40-tal skatter och avgifter för företagen sänkts med totalt 40 miljarder kronor. På skatteområdet har vidare införts bl.a. enhetliga skatteregler för egenföretagare och aktiebolag, förenklade bolagsskatteregler samt förenklade regler för beskattning av vissa tjänsteförmåner såsom bilförmån. Inom det företagsrättsliga området har reformer lett till förenklingar i förfarandet vid registrering av aktiebolag. Andra viktiga insatser för att främja företagandet är ett antal reformer inom arbetsrätten, t.ex. avskaffande av fackets vetorätt, förändringar i turordningsreglerna, förbud mot stridsåtgärder riktade mot enmans- eller familjeföretag. Genom vissa ändringar i patentlagen (1967:837) underlättas

3 Konkurrensverkets och länsstyrelsernas avregleringsarbete

Konkurrensverket har i rapporterna Marknader och Avreglering som lämnades till regeringen i mars 1993 respektive mars 1994 gjort marknadsanalyser och redovisat förslag till avreglering. Verket har bl.a. lämnat avregleringsförslag om telemarknaden, läkemedelsmarknaden, tandvård och sotning. Verket har strukit under att konkurrens inom den kommunala sektorn kräver klara regler. Verket har i sammanhanget föreslagit att lagregler för avbruten anbudstävlan införs och att den kommunala kostnadsredovisningen utvecklas så att bl.a skattesubventioner till kommunal verksamhet kan utläsas.

Verket har lämnat ytterligare två rapporter till regeringen om konkurrens inom offentlig verksamhet. I rapporten Sambruk i offentlig sektor analyseras konkurrensproblem som kan följa med sambruk. Förslag lämnas till åtgärder för att sambruk inte skall leda till att konkurrensen snedvrids. I rapporten Offentligt stöd till näringslivet lämnar verket förslag till sådana riktlinjer vid stödgivningen som skall ge bättre förutsättningar för en konkurrensneutral stödgivning.

Konkurrensverket har också i andra sammanhang påtalat hur nya offentliga regleringar eller tillämpningen av dem kan hämma konkurrensen. Ett exempel som verket lyfter fram är de effekter som kan uppstå om inte producentansvar för förpackningar införs på villkor som är konkurrensneutrala.

Konkurrensverket har fått ett hundratal klagomål från främst privata företag som rör konkurrens inom den offentliga sektorn. Klagomålen rör i många fall den intressekonflikt som ligger i att statliga och kommunala myndigheter samtidigt kan vara finansär och producent av offentliga tjänster i konkurrens med andra företag. En annan slutsats som verket drar är att konkurrenslagen ofta inte är tillämplig på konkurrensbegränsande beteenden i kommunal sektor.

Länsstyrelserna har till regeringen redovisat en förteckning över samtliga de regler man tillämpar som kan ha konkurrensbegränsande effekter.

4 Avregleringsarbetet i andra länder

Insatser för att genom avreglering begränsa de offentliga utgifterna, höja effektiviteten inom den statliga sektorn samt främja en effektiv konkurrens har bedrivits under lång tid i vissa länder. Dessa ansträngningar har intensifierats under senare år. Även i internationella organ - främst inom ramen för samarbetet inom EU och OECD - bedrivs ett arbete med

denna inriktning.

USA är ett av de länder där avregleringsinsatser kom igång tidigast. Reformarbetet inleddes under 1970-talet. Av flera viktiga delmarknader som har avreglerats kan nämnas exempelvis inrikesflyg, lastbilstrafik, järnvägstransporter, telekommunikation, kabel-TV, fondmäklare, banker samt petroleum- och gasbranschen. Konkurrenssituationen på den amerikanska marknaden har dock lett till att avregleringsarbetet främst varit inriktat på att skära ner kostnaderna för den statliga administrationen genom ökad effektivitet. Senast har vicepresidenten Al Gore hösten 1993 presenterat en avregleringsrapport med en rad förslag i denna riktning.

Storbritannien hör också till de länder där avregleringsarbete bedrivits under lång tid. Reformerna har i betydande grad inriktats på ta bort regleringar av näringsverksamhet som uppfattats som onödiga och störande, främst för de små och medelstora företagen. Härigenom skall hindren för dynamiska effekter och för tillväxten i ekonomin avlägsnas eller begränsas.

Bland åtgärderna i *Storbritannien* kan nämnas inrättandet av speciella paneler med företrädare för småföretag som skall redovisa erfarenheterna av hur befintliga regleringar påverkar deras näringsverksamhet. Syftet är att skapa bättre förståelse hos offentliga beslutsfattare för regleringarnas effekter på näringslivet. Sedan den 1 april 1993 skall vidare ekonomiska konsekvensanalyser redovisas för alla lagförslag med inriktning på näringsverksamhet. En ny avregleringslag som underlättar avskaffande av regler som är skadliga för konkurrens och näringsverksamhet har också införts.

I *Tyskland* kom förbundsregeringens reformambitioner till uttryck genom tillsättandet av en oavhängig expertkommission i december 1987. Kommissionen hade i uppdrag att föreslå avveckling av regleringar som hämmar en effektiv marknadsekonomi. I juni 1992 fattade förbundsregeringen en rad avregleringsbeslut på basis av kommissionens förslag. Förslagen rör yrkestrafiken, försäkringsverksamhet, energisektorn, teknisk provningsverksamhet, konsultverksamhet, juridisk och ekonomisk rådgivning, hantverk och arbetsmarknad.

Även i *Nya Zeeland* har sedan länge bedrivits ett omfattande avregleringsarbete. Under det senaste decenniet har valuta- och kreditregleringen avskaffats, statliga företag privatiserats och arbetsrätten reformerats. Syftet har varit att främja effektiv konkurrens och därmed ekonomisk tillväxt.

Inom *EU* uppmärksammas avreglering allt mer som ett medel för att få ökad tillväxt och sysselsättning. Genomförandet av den inre marknaden är viktigt från avregleringssynpunkt. Initiativ har fortsatt tagits för att omsätta diskussionen om avreglering i konkreta åtgärder.

I oktober 1993 slöts ett avtal mellan rådet, parlamentet och kommissionen om subsidiaritetsprincipens tillämpning. Avtalet innebär att när en ny rättsakt tas fram skall institutionerna i sina interna procedurer granska om den nya rättsakten behövs. Kommissionen har uppdraget att årligen gå igenom om existerande regelverk behöver omarbetas, förenklas eller upphävas. Det ankommer vidare på rådet och kommissionen att minimera

kostnader och göra nya regler enkla. Rådet har strukit under att det är betydelsefullt för de små och medelstora företagen att reglerna förenklas.

Skr. 1994/95:22

Det direktorat inom kommissionen som arbetar med bl.a. småföretagsfrågor (DG XXIII) överväger för närvarande vilka metoder som bör användas när det gäller att granska rättsakternas effekter på näringslivet och då särskilt små och medelstora företag. Rådet har nyligen beslutat inrätta en grupp med oberoende experter i vilken bl.a företrädare för näringslivet skall delta med uppgiften att, vid sidan av kommissionens och medlemsstaternas arbete på området, granska om förordningar och direktiv är befogade. Vidare kan nämnas att det direktorat som arbetar med industrifrågor (DG III) har inrättat en enhet för avreglering.

Inom *OECD* bedrivs ett arbete inriktat på att kartlägga förekommande styrformer och utbyta erfarenheter om deras effekter samt att försöka utveckla nya styrformer, bl.a. alternativ till regleringar. Inom ramen för detta arbete diskuteras hjälpmedel för val av styrmedel i form av checklistor. Detta projekt bedrivs av kommittén Public Management on regulatory management and reform, som är en del av *OECD*:s underorgan Public Management Service (PUMA).

5 Effekterna av vissa avregleringar i Sverige och i utlandet

Utländska erfarenheter

Inom *EU-området* har försäkringsmarknaden avreglerats och därmed har en gemensam marknad för försäkringstjänster inom området skapats. En studie av de europeiska försäkringsbolagens balansräkningar visar att vinstmarginalerna i branschen pressats ner. Detta har bl.a. åstadkommit genom etablering av nya konkurrenter som erbjuder ett specialiserat utbud med 40 - 50 procent lägre kostnader för administration och försäljning. Parallellt härmed har kunderna blivit allt mer aktiva och söker nu lägre premier och bättre villkor. Detta har lett till att premierna för enskilda hushåll under de senaste fem åren minskat med ca 30 procent.

I *USA* har i en studie (Clifford Winston, *Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists*, *Journal of Economic Literature*, september 1993 s. 1263 - 1289) redovisats en utvärdering av avregleringarna inom passagerarflyget, lastbilstrafiken, järnvägstrafiken, telekommunikationer, kabel-TV, fondmäklarverksamheten, bankerna, petroleumbranschen och gasbranschen. Såväl effekterna på priser och service som på vinster, löner och kvalitet har bedömts. De samlade vinsterna av dessa avregleringar har i studien uppskattats till mellan 57 och 69 miljarder dollar i 1990 års priser. Denna vinst motsvarar en BNP-ökning på 7 till 9 procent. Huvuddelen härav har kommit konsumenterna till godo i form av lägre priser och högre kvalitet.

Avregleringen av busstrafiken i *Storbritannien* under 1980-talet medförde att det blev möjligt för privata bussbolag att driva linjetrafik utan tillstånd. I en studie av avregleringens effekter (Stephen Glaister, UK Bus deregulation: The reasons and the experience, *Investigaciones Economicas*, Vol 15, No 2, maj 1991) konstateras att kostnaden per fordonskilometer minskat med 30 procent mellan 1985 och 1988 och att antalet fordonskilometer ökat med 15 procent. Enligt uppgifter från Department of Trade and Industry beräknas avregleringen av busstrafiken under perioden 1992 till 1994 totalt ha sparat ca 100 miljoner pund.

Svenska erfarenheter

Inrikesflyget avreglerades i juli 1992. Efter avregleringen har priserna på de linjer där SAS/ Linjeflyg tidigare haft monopol sänkts med mellan 20 och 40 procent. En icke obetydlig del av denna nedgång i priserna torde kunna hänföras till avregleringen även om efterfrågan på inrikes flygresor också har påverkats av lågkonjunkturen.

På *järnvägens* område har statens kostnader för persontrafik på järnväg minskat med 20 procent under de två år som gått sedan möjligheterna att upphandla järnvägstrafik i konkurrens utökats. Resultatet har uppnåtts trots att bara ett konkurrerande företag etablerat sig.

En av de mer diskuterade avregleringarna är avregleringen på *taximarknaden* som genomfördes den 1 juli 1991. Taxiavregleringen har analyserats i två forskarrapporter (Hans Lind och Anders Wigren, *Ordning på taximarkanden*, var god dröj, SNS 1993, respektive Stefan Fölster, *Effekter av taxinäringens avreglering*, IUI 1993). Av rapporterna framgår att priserna ökade inledningsvis efter avregleringen för att senare sjunka. Vidare konstaterades att konkurrensen ökade med påföljande ökad flexibilitet och förändringsbenägenhet. Tillgängligheten ökade och därmed minskade väntetiderna samtidigt som det uppstod viss priskonkurrens.

Efter avregleringen uppstod även vissa problem främst i form av skattefusk och ordningsproblem. Dessa bedöms i hög grad berott på att tillsynsmyndigheterna inte har haft tillräckliga rutiner för att effektivt kunna övervaka en snabbt växande bransch. Mot denna bakgrund har riksdagen på regeringens förslag i juni i år beslutat om ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken.

En marknadsanpassning av *jordbruket* inleddes år 1990. Beslutet innebar att de interna marknadsregleringarna för de svenska livsmedlen slopades. Trots vissa avsteg från beslutet på grund av anpassningar till EU:s jordbrukspolitik har priserna på livsmedel sjunkit med 3,5 procent sedan december 1990. Konsumentpriserna ökade under samma period med 14,6 procent.

De sista *importkvoterna för tekovaror* avskaffades den 31 juli 1991. I anslutning här till ökade importen från dels Öst- och Centraleuropa, dels lågprisländer i Sydostasien, såsom Kina och Indien. Enligt beräkningar

utförda av Konkurrensverket har denna avreglering inneburit en årlig besparing för konsumenterna på minst 3 miljarder kronor.

Kommerskollegium har gjort en utvärdering av effekterna på svensk ekonomi av den liberalisering som uppnåtts genom *Uruguay-rundan*. Enligt denna beräkning uppskattas den totala välfärdsvinsten till mellan 70 och 80 miljarder kronor per år.

Barnomsorgen har avreglerats successivt sedan mitten av 1980-talet. Mellan 1988 och 1992 har det tillkommit totalt 100 000 platser i barnomsorgen. Ökningen har varit störst inom den privata sektorn sedan år 1991 då möjligheterna för alternativ till den kommunala barnomsorgen öppnades. Avregleringsdelegationen har i sin andra rapport till regeringen konstaterat att eftersom kostnaderna för den alternativa barnomsorgen är lägre än för den kommunala innebär det även en press nedåt på kostnaderna i den kommunala barnomsorgen. Även om det parallellt med avregleringen skett flera förändringar inom barnomsorgssektorn torde det vara klart att avregleringen varit en viktig faktor i sammanhanget.

År 1992 infördes ett system med referenspriser på vissa *läkemedel*. Systemet innebär att patienten får betala mellanskillnaden om ett annat, dyrare läkemedel än referenspreparatet skrivs ut. Mellan december månad åren 1992 och 1993 har prisnivån inom systemet minskat med 17 procent. Minskningen motsvarar en besparing på 280 miljoner. Tillämpningen av systemet har ändrats och effektiviserats från och med den 1 juli 1994.

Allmänna slutsatser

Betydande svårigheter är förenade med att renodla och mäta effekterna av enskilda avregleringar på hela samhällsekonomin. De få utvärderingar av avregleringars effekter som är gjorda i olika länder är i regel därför ganska begränsade och mäter i regel inte den aktuella avregleringens betydelse för samhällsekonomin i stort. Emellertid kan de ändå ge en indikation på vilka effekter som uppnåtts genom avregleringen, deras riktning och storleksordning.

Utifrån de erfarenheter som finns kan därför mer allmänna slutsatser dras om positiva och negativa effekter samt om kritiska frågor som bör övervägas noga inför en avreglering.

Avregleringsdelegationen har i sin andra rapport till regeringen (bilaga 5.6) presenterat en checklista som kan användas för att bedöma effekter som avregleringar och även regleringar kan ha på utbud, priser och struktur på marknaden.

Effekterna på marknadsstrukturen kan komma till uttryck i förändringar i nyetableringsfrekvensen, importen respektive exporten, antal anställda, antal konkurser, företagsstrukturen osv. Utbudet och efterfrågan kan förändras vad avser kvalitet, omfattningen på *serviceutbudet*, utbudet av nya produkter, bortfallet av produkter m.m.

Slutligen pekar delegationen på de övergripande samhällsekonomiska effekterna som avregleringar och regleringar kan ha. Delegationen

nämner som exempel förändringar i incitamenten att driva företag, innovationsbenägenheten, tillväxt eller stagnation i ekonomin m.m.

I rapporten framhålls även att den eftersträvade nyttan av en avreglering kan minska eller utebli om en avreglering genomförs på fel sätt. Vid avreglering av offentliga monopol kan det vara nödvändigt att avregleringen åtföljs av insatser för att främja nyetablering och förhindra att det marknadsdominerande företaget missbrukar sin ställning. Vidare krävs att tillsynsmyndigheterna anpassar sin verksamhet till den förändrade situationen (bilaga 5.7 till avregleringsdelegationens andra rapport).

På basis av ett antal utvärderingar av avregleringar - bl.a. de två i föregående avsnitt nämnda rapporterna om taxiavregleringen - har Statskontoret presenterat en studie av de erfarenheter som vunnits (Pm 1994-05-30).

I studien framhålls att de konkurrensförhållanden som kan väntas råda på den avreglerade marknaden och vilka konkurrensmedel företagen kan förväntas använda m.m. måste analyseras mycket noga. Den nya konkurrenssituationen kan kräva nya regler för aktörerna på marknaden. Det kan exempelvis vara påkallat med regler som ger möjlighet till konkurrens på lika villkor mellan en tidigare offentlig monopolist och nyetablerade företag. Ytterligare ett exempel är att det kan behövas regler som ställer krav på information till konsumenterna för att de skall kunna utnyttja de ökade valmöjligheter som finns på den avreglerade marknaden.

6 Avregleringsdelegationens förslag

Avregleringsdelegationen lämnar i sin andra rapport till regeringen förslag som är avsedda att förstärka och komplettera avregleringsarbetet i övrigt. Rapporten innehåller förslag till samverkande åtgärder som är inriktade på samhällsekonomiskt viktiga områden där det är särskilt angeläget att ytterligare insatser kommer till stånd. Delegationens huvudförslag innebär att alla regler som berör företag löpande granskas enligt en rullande plan, kunskapen om regleringars effekter ökas, små och medelstora företags arbete underlättas samt ytterligare insatser görs som ökar effektiviteten på marknaden generellt.

Delegationen föreslår således *ett system för rullande, aktiv avreglering*. Departementen skall varje år granska en fjärdedel av de regler som direkt eller indirekt berör företagen, för att reformera reglerna. Möjligheterna att ta bort en tiondel av reglerna inom ett år skall prövas. Varje departement skall också göra djupare analyser av reglernas konsekvenser inom tre viktiga områden per år. Vidare inrättas, enligt förslaget, testpaneler med små och medelstora företag. De skall undersöka hur ett visst regelsystem påverkar deras typ av företag.

För att *öka kunskapen om regleringars effekter* föreslår delegationen en studie som på ett vetenskapligt sätt redovisar hur dolda kostnader vid för svag konkurrens uppstår, och om det går att bedöma hur stora de är.

Delegationen föreslår vidare en kartläggning av befintliga utredningsresultat rörande drivkrafter för ökad effektivitet och kostnadspress i offentliga bidragssystem. Den redan nämnda sammanställningen av erfarenheter av avregleringen av taxi som gjorts på uppdrag av Avregleringsdelegationen kan användas för att undvika problem vid kommande avregleringar.

Delegationen föreslår flera åtgärder för att *underlätta arbetet för små och medelstora företag*. En av dessa är en utredning om speciella problem som regleringar kan skapa för mindre företag. Vidare föreslås att företagens uppgiftsskyldighet utreds generellt. Utredningen skall kartlägga vilka krav uppgiftslämnandet ställer på företagen. Vidare föreslås att det bör prövas om de minsta företagen i vissa fall kan befrias från skyldigheten att lämna uppgifter. Möjligheten att avskaffa revisionsplikten i de minsta företagen bör också undersökas, enligt delegationen. Revisionen skall i så fall ersättas med annat system som säkrar behövlig information till staten, banker och andra intressenter.

Avregleringsdelegationens förslag till *ytterligare insatser* tar sikte på generella problem som hindrar konkurrens på likvärdiga villkor och som försämrar marknadseffektiviteten. Ett problem som uppmärksammas är att stat och kommun genom offentlig underprissättning och subventioner kan hindra konkurrens på lika villkor. Avregleringsdelegationen föreslår att följderna av detta undersöks, och att förslag om åtgärder läggs fram.

Privat delgivning bör, enligt delegationen, tillåtas för att minska eftersläpningen i delgivningen av betalningskrav och de samhälls-ekonomiska förluster som uppstår genom denna. Samtidigt bör den offentliga delgivningen betalas med avgifter. Riskerna med att myndigheter driver affärsverksamhet som konkurrerar med de företag som berörs av myndighetsutövningen är ett annat område som delegationen anser bör undersökas. Delegationen föreslår slutligen att departementen går igenom reglerna för sina myndigheter så att det klart framgår när dessa får lägga ut verksamheten på entreprenad. Därigenom kan myndigheternas upphandling öka.

I en bilaga till denna skrivelse finns huvudtexten till Avregleringsdelegationens andra rapport till regeringen. Där redovisas delegationens förslag mer utförligt.

Regeringens åtgärder: Det omfattande avregleringsarbete som har genomförts under mandatperioden fortsätter enligt plan samt förstärks.

Organisationen och verktygen för avreglering förbättras. Regeringen avser införa ett system för rullande granskning av regler. Företagen ges kanaler för att föra fram synpunkter på regler som försvårar deras näringsverksamhet.

Åtgärder vidtas för att förbättra kunskaperna om regleringars effekter. Särskilda forskningsprojekt i detta syfte genomförs för närvarande.

Arbetet för små och medelstora företag underlättas. Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utreda hur kraven på uppgifter från företagen skall kunna minskas. Regeringen har beslutat att ett antal offentliga utredningar också skall pröva hur kravet på uppgifter från de mindre företagen skall kunna begränsas.

Konkurrensproblem som hänger samman med statlig och kommunal verksamhet på konkurrensutsatta marknader åtgärdas. Regeringen har beslutat att utreda förekomsten och effekterna av offentlig underprissättning och subventioner. Riskerna med att blanda samman myndighetsutövning med affärsverksamhet som bedrivs av myndigheter utreds. Ytterligare åtgärder för en effektiv konkurrens vid offentlig upphandling förbereds.

7.1 Utgångspunkter

Regeringen har i propositionen om reviderad finansplan m.m. (prop. 1993/94:150) redovisat det ekonomiska läget samt gjort en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att den grund för en ny period av ekonomisk tillväxt och företagande som regeringen lagt skall kunna utnyttjas för en varaktig återhämtning i ekonomin. Regeringen slår fast att om den negativa ekonomiska utvecklingen verkligen skall kunna brytas måste den ekonomiska växtkraften stärkas ytterligare. Det reformarbete som inletts måste därför fullföljas med kraft och konsekvens. En av slutsatserna i propositionen är att de områden som stått i centrum för regeringens reformpolitik under den gångna mandatperioden måste sättas främst under de år som ligger framför oss. Ökad konkurrens i hela ekonomin genom bl.a. avreglering är mot denna bakgrund ett viktigt medel i regeringens strategi för ökad tillväxt och sysselsättning.

Regelsystem som försvagar konkurrenstrycket eller skapar onödiga kostnader och krångel måste omprövas. Det handlar om att skapa enklare och effektivare regler, slopa monopol och etableringshinder, öka

omvandlingstrycket i den offentliga sektorn m.m. Samtidigt gäller det självklart att ta hänsyn till andra viktiga samhällsintressen, såsom miljön, regional utveckling och social trygghet. Det är viktigt att framhålla att avreglering inte syftar till normlöshet, utan till att förändra eller ta bort onödiga regler eller alltför kostnadsdrivande sätt att reglera marknaden.

7.2 Avregleringar av delmarknader

I det föregående har redovisats vissa viktigare reformer som genomförts eller beslutats under mandatperioden. Ytterligare avregleringar kommer att genomföras. Vi ger här några exempel på reformer som för närvarande bereds.

Regeringen har i prop. 1994/95:9 föreslagit att Apoteksbolagets monopol på försäljning av receptfria läkemedel avskaffas. Krav kommer i stället att ställas på kompetens för att säkerställa god säkerhet. Genom konkurrerande alternativ kan tillgängligheten öka och konkurrens om service, kvalitet och priset uppstå.

Läkemedelsförsörjningsutredningen (S 1992:07) överväger nu inför sitt slutbetänkande fortsatt avreglering av läkemedelshanteringen, bl.a. avmonopolisering under kontrollerade former också beträffande de receptbelagda läkemedlen.

Räddningstjänstutredningen har i betänkandet Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad (SOU 1994:67) föreslagit att sotningsmonopolet skall avvecklas och att kommunerna får rätt att upphandla räddningstjänster, exempelvis brandsläckning. När det gäller räddningstjänster innebär utredningens förslag att kommuner som så önskar ges rätt att överlåta utförandet av de skadeavhjälpare räddningsinsatserna till en enskild entreprenör. Den planerande och förebyggande verksamheten föreslås även i fortsättningen handhas av kommunerna som behåller det samlade ansvaret för räddningstjänsten. Också räddningsledaren, som vid en insats har långtgående befogenheter och skyldigheter av myndighetskaraktär, förblir en funktion i kommunen, enligt förslaget. Regeringen avser att lägga fram en proposition under hösten 1994.

Plan- och bygglagen (1987:10) har setts över (SOU 1994:36). Detaljplaneprocessen avses förändras så att en ökad konkurrens inom handeln främjas.

Statsmakterna har fortlöpande ett behov av att styra utvecklingen på och reglera olika områden för att utifrån samhällsekonomiska avvägningar ta till vara viktiga skyddsintressen. Regeringen lägger stor vikt vid att de regler och styrmedel som därvid införs är enkla, ändamålsenliga och i minsta möjliga mån stör konkurrensen på marknaden.

Regeringens avregleringsprogram i sin helhet finns dokumenterat i Avregleringsdelegationens andra rapport till regeringen (se dess bilaga 9).

Styrmedel för regelreformer

Det bedrivs i dag ett arbete på olika nivåer i förvaltningen för att göra regler enklare och mindre kostsamma. Regeringen har utfärdat omfattande anvisningar för arbetet med regelreformer i regeringskansliet, hos myndigheterna och inom det offentliga utredningsväsendet.

Nya regler granskas i regeringskansliet även från statsfinansiell synpunkt. Inom ramen för budgetprocessen granskar myndigheterna sina egna regler. De statliga utredningarna har blivit skyldiga att förut-sättningslöst pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Regeringen förbereder ett ökat stöd till utredningarna i form av bl.a. information, utbildning och metodstöd. Statsrådsberedningens checklista för regelskrivare håller på att kompletteras. Också begränsnings-förordningen (1987:1347) ses över.

Myndigheternas arbete

Konkurrensverket, länsstyrelserna och andra myndigheter har viktiga uppgifter i avregleringsarbetet.

Konkurrensverket har enligt regleringsbrevet för 1994/95 att kommentera utvecklingen på de marknader som avreglerats eller regelreformerats samt att vid behov lämna förslag till regler som behövs för att liberaliserade marknader skall fungera väl. Verket skall också lämna förslag till avveckling, begränsning eller ändring av regelverk som är konkurrenshindrande eller motverkar ekonomisk tillväxt. Konkurrens-verket skall senast den 15 oktober varje år redovisa aktuella förslag till avreglering eller regelreformer. Förslagen skall prioriteras efter deras effekter för samhällsekonomin.

Länsstyrelserna har i princip motsvarande uppgifter. Länsstyrelserna skall vidare lämna förslag till avveckling, begränsning och ändringar ifråga om regler som man tillämpar och som är konkurrensbegränsande och motverkar ekonomisk tillväxt. Länsstyrelserna skall redovisa sina avregleringsförslag till Konkurrensverket den 15 september varje år.

En rullande granskning

För att arbetet med att nå en ökad effektivitet och sänkta kostnader skall bli verkningsfullt måste regelsystemen löpande följas upp. Av särskild betydelse för tillväxten och sysselsättningen är etableringen av nya företag och utrymmet för små och medelstora företag att växa. I denna process spelar de regler som på ett eller annat sätt berör företagandet en

Samtidigt som de grundläggande regelsystemen som styr eller på annat sätt berör företagandet skall vara stabila, måste en ständig omprövning kunna ske från effektivitetssynpunkt. Samtliga dessa regler bör därför löpande bli föremål för översyn. Genom att gå systematiskt tillväga och på så sätt skapa sig en total bild av det samlade regelbeståndet kan man uppnå betydande vinster. I ett sådant perspektiv kan man t.ex. urskilja de samlade effekterna på en marknad eller i en bransch av skilda regelsystem som faller inom olika departements ansvar. En annan aspekt som bör strykas under är vikten av att områden där nya regleringar införs systematiskt följs upp inom en rimlig tidsperiod.

Mot denna bakgrund avser regeringen att införa ett system av den karaktär som Avregleringsdelegationen har föreslagit för reformering av regler som berör företag. Den närmare tekniska utformningen av ett sådant system bereds för närvarande inom regeringskansliet. Avsikten är att systemet smidigt skall kunna fogas in i det övriga arbetet i departementen och samordnas med det nuvarande arbetet för regelreformering. Det pågående arbetet kompletteras därvid med aspekten marknadseffektivitet och infogas i en granskningscykel om fyra år som omfattar alla lagar, förordningar samt myndighetsföreskrifter och allmänna råd som berör företagen.

7.4 Ökad kunskap om regleringars effekter

Som tidigare nämnts syftar avregleringsarbetet till att ta bort kostnader och till att öka effektiviteten på marknaden. En särskild svårighet i arbetet är att de negativa effekterna av en reglering till stora delar ofta är dolda. Medan vissa grupper kan påvisa tydliga fördelar med en reglering, så är de negativa effekterna till följd av bristande konkurrenstryck som drabbar konsumenterna och samhällsekonomin ofta inte mätbara så länge regleringen består. Det är först genom själva avregleringen som den dolda prislappen kan friläggas.

Det är mot den här bakgrunden viktigt att öka kunskapen om regleringars effekter.

Det är angeläget att den forskning som bedrivs internationellt och i Sverige tillgodogörs avregleringsarbetet. Det är också angeläget att de värdefulla insatser som redan görs på bl.a. universitet och fristående forskningsinstitut på detta område förstärks.

Till Konkurrensverket har knutits ett vetenskapligt råd för att stödja forskningen på konkurrensområdet. Verket disponerar närmare 18 Mkr över en treårsperiod för ändamålet. I regleringsbrevet för 1994/95 anges att vid användandet av medlen skall den offentliga sektorns problem uppmärksammas särskilt. Konkurrensverket har efter samråd med det vetenskapliga rådet nyligen beslutat att stödja 13 forskningsprojekt på konkurrensområdet. Flera av projekten rör avregleringsfrågor. Bland dessa kan nämnas forskningsprojekt om konkurrens i hälso- och sjukvården, kommunernas val mellan egen regi och entreprenad,

jämförelse av kostnaderna för sophämtning samt en studie om konkurrens eller reglering.

Skr. 1994/95:22

Avregleringsdelegationens förslag har lett till att en forskare på uppdrag av Statskontoret senast den 31 december 1994 kommer att presentera en utredning om regleringars dolda kostnader. Vidare har som tidigare nämnts Statskontoret låtit göra en sammanställning av befintliga studier av effekterna av taxiavregleringen. De både positiva och negativa erfarenheterna av taxiavregleringen kommer nu att kunna tas tillvara i avregleringsarbetet. Därigenom kan skilda problem som kan uppstå vid avreglering undvikas på ett mer systematiskt sätt.

Också insatser för information och opinionsbildning är viktiga för att öka kunskaperna om avregleringars effekter.

7.5 Insatser för att underlätta arbetet för små och medelstora företag

Avregleringsarbetet är särskilt viktigt för nyföretagandet och för de små företagen. Många och svårtolkade regelsystem med skilda krav från samhällets sida kan för de mindre företagen innebära särskilda svårigheter. Resursåtgången för att följa reglerna kan många gånger bli oproportionerligt hög. Detta kan hämma utvecklingen av småföretagen och därmed tillväxten.

Det är angeläget att nå en bättre kunskap om och förståelse för de problem mindre företag möter i sitt dagliga arbete. Härigenom kan regelgivningen bättre anpassas till dessa företags behov.

Särskilt för småföretagen är det viktigt att *uppgiftsinsamlingen* för den offentliga tillsynen, kontrollen, uppbörden, statistiken m.m. begränsas så långt det är möjligt. Insamlingen av uppgifter måste också ske effektivt.

Regeringen har mot denna bakgrund uppdragit åt Statskontoret att göra enkätstudier om de problem uppgiftskraven från myndigheter medför för de mindre företagen samt lämna sådana förslag till förändringar av uppgiftskraven, formerna för uppgiftsinsamling m.m. som kan underlätta för företagen att driva sin verksamhet. En analys skall också göras av utvecklingen av kommunernas och landstingens krav på uppgifter från företagen. Statskontoret skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 januari 1995.

Uppgiftsskyldigheten orsakar, som redan nämnts, ofta en relativt sett betydligt större arbetsbörda för mindre företag än för stora. För att inte onödigtvis försvåra för dessa företag bör samhället vara restriktivt i sina krav på uppgifter. Där det är lämpligt bör uppgiftsskyldigheten för de mindre företagen slopas helt eller delvis. I tillägg till uppdraget till Statskontoret har regeringen idag beslutat att ge tilläggsdirektiv till vissa utredningar om möjligheten att på vissa områden helt eller delvis slopa uppgiftsskyldigheten för de mindre företagen.

Revisionsplikten innebär ofta en belastning för de minsta företagen. Samtidigt visar erfarenheterna att revisionen i dessa företag inte ger staten, banker, leverantörer m.fl. den information de behöver. I

Näringsdepartementet bereds för närvarande Revisorsutredningens förslag Revisorerna och EG (SOU 1993:69). En fråga som behandlas gäller vilka kategorier av revisorer som bör finnas. I detta sammanhang är det lämpligt att pröva möjliga alternativ till revisionsplikten i de minsta företagen. I underlaget bör framgå hur intressenter som behöver information om företaget kan få denna på lämpligt sätt, bl.a. för att förhindra ekonomisk brottslighet och konkursmissbruk.

7.6 Ytterligare insatser för att öka konkurrensen och marknadseffektiviteten

Företag på samma marknad bör verka under likvärdiga villkor. Den nya konkurrenslagen gäller för alla aktörer - även stat och kommuner - i den utsträckning som de agerar på en marknad. Konkurrensförhållandena på marknaden kan emellertid komma att snedvridas till följd av att staten eller en kommun genom sitt agerande påverkar förutsättningarna där. Detta kan ske genom att de priser som tas ut inte motsvarar de verkliga kostnaderna för varan eller tjänsten i fråga, eller genom att priserna inte sätts på marknadsmässiga villkor. Vidare kan det vara fråga om att vissa privata företag på marknaden gynnas av det allmänna genom förmånliga villkor, bidrag m.m. Oavsett syftet bakom denna typ av konkurrens-snedvridningar leder de till att konkurrensen kommer att ske på olika villkor. Detta riskerar att på sikt gå ut över konsumenterna och skattebetalarna genom att marknaderna blir mindre effektiva. Regeringen har idag beslutat att bemyndiga chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare som skall kartlägga förekomsten av och undersöka effekterna av *offentlig underprissättning och subventioner*. Utredarens förslag till åtgärder skall inriktas på att stärka möjligheterna till en konkurrensrättslig eller annan prövning av de angivna konkurrensproblemen.

Delgivningen av bl.a. betalningskrav släpar i dag efter. Detta beror på att antalet delgivningar ökat kraftigt samtidigt som stämmningsmännen blivit färre. Resultatet blir ökade kostnader för staten och förluster för fordringsägarna. Förseningarna i systemet innebär dessutom att företag på grund av försenade eller uteblivna betalningar förhindras att investera och producera i den takt som borde vara möjlig. Som en följd härav uppstår samhällsekonomiska förluster. För att komma till rätta med dessa problem övervägs inom Justitiedepartementet för närvarande frågan om att tillåta privat delgivning och att införa avgiftsfinansiering av delgivning inom den offentliga sektorn.

När en myndighet bedriver affärsverksamhet som konkurrerar med företag som berörs av myndighetsutövningen finns det stor risk att konkurrensen snedvrids och att de fristående företagens verksamhet försvaras på skilda sätt. Regeringens principiella uppfattning är att *myndighetsutövning och affärsverksamhet* bör särskiljas så långt det är möjligt. För ett flertal myndigheter har också ett sådant särskiljande skett genom att affärsverksamheten har bolagiserats eller privatiserats. Detta

arbete bör gå vidare. För att få ett bättre underlag kring dessa frågor pågår inom regeringskansliet ett arbete med att undersöka och belysa riskerna från konkurrens- och marknadseffektivitetssynpunkt med en sammanblandning av de nämnda rollerna.

Skr. 1994/95:22

7.7 Behovet av omvandlingstryck i den offentliga sektorn

Det är angeläget att det skapas ett omvandlingstryck i den offentliga sektorn. Den nya lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (omtryckt 1993:1468) är ett av flera viktiga instrument för ett sådant tryck. Vidare trädde den 1 juli 1994 i kraft som nämnts en ny lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (prop 1993/94:222, SFS 1994:615).

Ett särskilt problem som uppmärksammas av Konkurrensverket och företrädare för näringslivet är att *anbudsupphandlingar avbryts* till fördel för den offentlige upphandlaren egen produktion. Regeringen beslutade därför tidigare i år att tillkalla en arbetsgrupp som skulle utreda frågan.

Arbetsgruppen har i en promemoria (Ds 1994:83) föreslagit att ett tillägg införs i lagen om offentlig upphandling som klargör att beslut om att avbryta en upphandling omfattas av lagens huvudregel om affärsmässighet. Vidare föreslås tillägg i lagen som anger när en upphandling skall anses avslutad samt medför skyldighet att ersätta skada vid brist på affärsmässighet.

Arbetsgruppen föreslår dessutom att det övervägs att införa klarare regler när det gäller procedur- och jävsfrågor vid interna bud e.d., det vill säga när den offentlige upphandlaren egen produktionsverksamhet deltar i dennes anbudstävling med ett eget bud eller på annat sätt. Arbetsgruppens förslag remissbehandlas för närvarande. Regeringen avser att under hösten 1994 lägga fram en proposition om bestämmelser när det gäller upphandlingar som avbryts.

Andelen offentlig verksamhet som är utsatt för konkurrens bör successivt öka. I propositionen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (prop 1993/94:35 s. 18 f.) samt i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 13 s. 10) har angivits att ett riktmärke för kommuner och landsting bör vara att den andel som är utsatt för konkurrens i en första etapp bör uppgå till ungefär 20 procent av kostnaden för den sammanlagda tjänsteproduktionen i hela kommun- och landstingssektorn. Också på det statliga området bör den andel som är utsatt för konkurrens öka ytterligare.

Konkurrensverket och länsstyrelserna fick i juli 1993 regeringens *uppdrag att följa det utvecklingsarbete* som nu pågår och studera i vilken omfattning tjänsteproduktionen i kommunerna och landstingen är utsatt för konkurrens. Ett motsvarande uppdrag har samtidigt lämnats till Statskontoret när det gäller utvecklingen inom det statliga området. Rapporter skall lämnas till regeringen senast den 31 december 1994. Regeringen har mot bakgrund av resultaten av den kommande redovisningen att ta ställning till behovet av ytterligare åtgärder på området.

Vid utskottsbehandlingen av prop. 1993/94:222 noterades av finansutskottet (bet. 1993/94:FiU22 s. 7) vad regeringen uttalat om att åter ta upp frågan om lagstiftning om skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att utsätta produktion i egen regi för konkurrens. Utskottet såg detta som en nödvändig åtgärd om utvecklingen tyder på att de åtgärder som vidtagits för att öka konkurrensen inte givit tillräckliga effekter.

7.8 Regeringens samlade bedömning

Regeringen vill genom denna skrivelse ge riksdagen en samlad bild av det avregleringsarbete som bedrivs inom regeringskansliet, hos myndigheterna och i utredningsväsendet. Arbetet syftar till att öka konkurrensen och marknadseffektiviteten och är en viktig del i regeringens samlade strategi för att återskapa Sverige som företag- och tillväxtnation.

För Sveriges konkurrenskraft är det av avgörande betydelse att marknader står öppna för konkurrens. Vi ser idag en våg av avreglering över hela den industrialiserade världen. Om inte Sverige skall hamna på efterkälken i dagens hårda internationella konkurrens måste vårt nationella avregleringsarbete drivas på.

Regelsystemen behöver så långt som möjligt anpassas till de villkor marknaden arbetar under, och bör så långt det är möjligt inte motverka drivkrafter för företagande.

Lika viktigt som att nya sektorer av ekonomin kan öppnas för det tryck på förnyelse och effektivitet som konkurrensen skapar, är att de regleringar som måste finnas görs så effektiva som möjligt. Alternativa styrmedel måste prövas och det offentliga åtagandet måste löpande ses över.

Regeringen vill också stryka under betydelsen av att avregleringsarbetet bedrivs metodiskt och att befintliga och nya regelsystem löpande granskas och följs upp.

De åtgärder som presenterats i denna skrivelse bildar tillsammans regeringens samlade avreglerings- och regelreformeringspolitik. Genom att åtgärder vidtas på alla de områden som beskrivits har regeringen tagit ett helhetsgrepp i avregleringsarbetet. Avregleringsarbetet bedrivs systematiskt, på bred front och med hög prioritet.

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 juli 1994

Närvarande: statsråden Laurén, Olsson, af Ugglas, Odell, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet P. Westerberg

Regeringen beslutar skrivelse 1994/95:22 Redogörelse för regeringens avregleringsarbete under perioden september 1991 - september 1994.

AVREGLERING FÖR TILLVÄXT OCH FLER JOBB

**Avregleringsdelegationens
andra rapport
till regeringen**

Del I: VÅR SAMLADE BEDÖMNING

Avregleringsdelegationen

Regeringen
(Näringsdepartementet)

Regeringen beslöt den 16 september 1993 att tillkalla en delegation för avregleringsfrågor och för regeringens avregleringsprogram (Avregleringsdelegationen).

Den 18 oktober 1993 förordnade Näringsministern statssekreteraren Hans Karlander som ordförande. Som övriga ledamöter förordnades politiskt sakkunnige Fredrik von Baumgarten, departementsrådet Yvonne Gustafsson, politiskt sakkunnige Anders Johansson, departementsrådet Tomas Keisu, departementsrådet Thomas Luttrupp, departementssekreteraren Peter Nilsson, kanslirådet Björn Rosén, planeringschefen Torsten Sandberg, departementsrådet Sven-Erik Wallin, rättschefen Per Virdesten och departementssekreteraren Erna Zelmin-Åberg. Som sakkunnig förordnades departementsrådet Ann-Christin Nykvist och som expert departementssekreteraren Yngve Engström. Departementsrådet Dan Ohlsson förordnades som ledamot den 5 november 1993 och avdelningsdirektören Roger Pyddoke som expert den 1 mars 1994. Den 15 mars 1994 entledigades departementsrådet Yvonne Gustafsson från sitt uppdrag som ledamot i delegationen samtidigt som departementssekreteraren Bengt Toresson förordnades som ledamot.

Departementsrådet Staffan Sandström förordnades som sekreterare och departementssekreteraren Herbert Silbermann som biträdande sekreterare. I delegationskansliets arbete deltar Tomas Jonsson, som har förvaltningsexamen med samhällsekonomisk inriktning.

Avregleringsdelegationen lämnade en första rapport till regeringen den 29 november 1993. Härmed överlämnas delegationens andra rapport.

Delegationen fortsätter sitt arbete i enlighet med direktiven.

Stockholm den 18 maj 1994

Hans Karlander

Staffan Sandström

INNEHÅLL

DEL I

VÅR SAMLADE BEDÖMNING

- I Våra uppgifter
- II Avreglering pågår!
- III Granska alla företagsregler!
- IV Bakgrund
 - Avreglering höjer tillväxten
 - Regler behövs, men...
 - Avreglering ökar konkurrensen
 - Anarki och normlöshet?
 - Marknadseffektivitet
 - Forskning och opinionsbildning

VÅRA FÖRSLAG

1. **Skapa ett system för rullande, aktiv avreglering!**
2. **Öka kunskapen om regleringarnas effekter!**
 - Utred de dolda prislapparna!
 - Undersök effektiviteten i offentliga bidragssystem!
 - Dra nytta av erfarenheterna från taxiavregleringen!
3. **Underlätta arbetet för små och medelstora företag!**
 - Ta hänsyn till de mindre företagens situation och utred företagens uppgiftsskyldighet!
 - Se över revisionsplikten för små företag!
4. **Gör ytterligare insatser!**
 - Undersök offentlig underprissättning och subventioner!
 - Tillåt privat delgivning!
 - Skilj på myndighetsutövning och affärsverksamhet!
 - Gör klart när myndigheterna får lägga ut verksamhet på entreprenad!

DEL II

- Bilaga 1** Bakgrund till Avregleringsdelegationens arbete och förslag
- Bilaga 2** Erfarenheter av effekterna av avregleringar utomlands och i Sverige
- Bilaga 3** Cirka 150 avregleringar av marknader/sektorer i den svenska ekonomin
- Bilaga 4** Ett system för rullande, aktiv avreglering
- Bilaga 5** Checklistor och analysinstrument
- 5.1 Den dolda prislappen för reglering som sänker konkurrenstrycket och skadar marknadseffektiviteten
 - 5.2 Mekanismer som kan leda till förluster vid reglering
 - 5.3 Barriärer mot marknadstillträde eller tillväxt
 - 5.4 Effektivitetsrisker vid storskalighet
 - 5.5 Att testa om konkurrensen är bra eller dålig på en marknad
 - 5.6 Effekter som avreglering och reglering kan ha på utbud, priser och struktur
 - 5.7 När kan marknadsmisslyckande inträffa efter avreglering?
 - 5.8 Tablå över styrmedel som är alternativ till detaljreglering
- Bilaga 6** Företagens uppgiftsskyldighet
- Bilaga 7** Direktiven för Avregleringsdelegationen
- Bilaga 8** Nuvarande medel för regelreformer

DEL III

- Bilaga 9** Tabeller över genomförda reformer och pågående arbete i regeringens avregleringsprogram för enskilda marknader/sektorer

Vår samlade bedömning

Vi har fyra huvudinriktningar i de förslag som vi presenterar:

1. Skapa ett system för rullande, aktiv avreglering!
2. Öka kunskapen om regleringarnas effekter!
3. Underlätta arbetet för små och medelstora företag!
4. Gör ytterligare insatser!

I Våra uppgifter

Avregleringsdelegationen skall stödja och driva på arbetet för avreglering. Delegationen har tre huvuduppgifter:

- Sammanställa konkretisera och följa upp åtgärderna i regeringens program för avreglering,
- Ta initiativ för ökad konkurrens, t.ex. genom fler nyetableringar
- Sprida information och bilda opinion om effektivitet på marknaden

II Avreglering pågår!

Regeringens program för avreglering omfattar drygt 150 reformer. Hälften av dem har redan genomförts, andra förbereds. Programmet innebär genomgripande förändringar på berörda marknader och sektorer. Det presenteras i bilagorna 3 och 9.

Programmet är framför allt inriktat på att skapa ett bättre företagsklimat och stimulera nyföretagandet. Det görs särskilda insatser för de små och medelstora företagen.

Ett fyrtiotal skatter och avgifter har sänkts, vilket minskar företagens skattebörda med cirka 40 miljarder kr. Uppemot 50 olika reformer gör företagandet enklare och förbättrar företagens villkor. Genom drygt ett femtiotal olika reformer avskaffas monopol på en rad områden.

Också avregleringsarbetet i övrigt har bredd. Nya regler granskas i regeringskansliet även från statsfinansiell synpunkt. Inom ramen för budgetprocessen granskar myndigheterna sina egna regler. Konkurrensverket, Riksrevisionsverket och andra myndigheter har viktiga uppgifter på området.

Till detta kommer förändringar som berör de statliga utredningarna. Dessa har nu blivit skyldiga att utreda frågan om vad den offentliga sektorn skall göra och vad som kan skötas av andra. Regeringen förbereder också ökat stöd till utredningarna i form av bl.a. information, utbildning och metodstöd. Statsrådsberedningens checklista för regelskrivare håller på att kompletteras.

III Granska alla företagsregler!

Avregleringsdelegationen föreslår att det nuvarande avregleringsprogrammet utökas med en rullande granskning av de regler som direkt eller indirekt påverkar företagen. Det gäller lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Reglerna skall reformeras (förenklas, förändras, tas bort eller ersättas med andra styrmedel) om de orsakar onödigt höga kostnader eller andra problem, genom att störa effektiviteten på marknaden.

Förslaget kompletterar, aktiverar och förstärker det avregleringsarbete som pågår. Arbetet konkretiseras och fördjupas i fråga om marknadseffektivitet. Det innebär ett helhetsgrepp på avregleringsarbetet som ger förutsättningar för bättre och snabbare resultat på bred och rörlig front.

Vi anser också att det behövs nya insatser för att minska den totala mängden regler.

Det handlar totalt sett om systematiska åtgärder för regelförenkling och regelkontroll. De beskrivs konkret i det följande.

IV Bakgrund

Avreglering höjer tillväxten

Grundtanken i regeringens program för avreglering är att avreglering genom ökad konkurrens bidrar till att höja den ekonomiska tillväxten. Det skapar i sin tur möjligheter till ökade inkomster, fler jobb och bättre välfärd. Konsumenterna gynnas av lägre priser och bättre service.

Denna tanke stöds av de internationella erfarenheterna på området. Likaså hävdar Lindbeckkommissionen att effektiviteten främjas bäst på en marknad där många oberoende producenter konkurrerar på lika villkor.

Olika studier pekar, enligt Lindbeckkommissionen, på att effektiviteten i allmänhet kan öka med 10 till 50 procent när konkurrensen förbättras. De största vinsterna finns att hämta på de marknader där konkurrensen tidigare varit låg eller obefintlig.

Regler behövs självfallet, men de kan skapa onödiga kostnader. Dessa kostnader är till stor del dolda. De syns varken i statens budget, i företagets redovisning eller i konsumentens plånbok. Vem kan t.ex. bestämma värdet på idéer som aldrig blev verklighet, eller produktion som aldrig startat? Vi måste försöka minska de kostnader som regleringar medför.

Det enda sättet att dra fram de onödiga kostnaderna i ljuset är att ta bort eller förändra regler. Värdet av de prissänkningar och den ökade tillväxt som då skapas visar på regelns dolda kostnad.

Några exempel på erfarenheter från avregleringar i Sverige och utlandet:

- I USA avreglerades många branscher på 80-talet. En utvärdering pekar på att avregleringarna av bl.a. passagerarflyg, lastbilstrafik, telekommunikationer, kabel-TV och banker gav en sammanlagd vinst på cirka 60 miljarder dollar per år. (Källa: Clifford Winston "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists" från Journal of Economic Literature, September 1993, sid. 1263 - 1289)
- Den europeiska försäkringsmarknaden har avreglerats, vilket förändrat utbudet kraftigt. Premiekostnaderna för ett hushåll har sjunkit med i genomsnitt en tredjedel. (Källa: The McKinsey Quarterly, nr. 12, 1993)

- Avregleringen av det svenska inrikesflyget har medfört sänkningar av biljettpriserna på vissa linjer med mellan 20 och 40 procent. (Källa: Kommunikationsdepartementet)
- 1991 avreglerades den svenska teko-importen. Tack vare avregleringen har konsumenterna dels fått ett bredare utbud, dels sparat cirka 3 miljarder kr, enbart under 1992. (Källa: Konkurrensverket)
- 1991 startades en tredje, marksänd TV-kanal utanför Sveriges Televisions tidigare monopol, den som vi i dag kallar TV 4. Året därefter slopades radiomonopolet, vilket på flera platser i landet ökat utbudet rejält.
- I Sverige har hinder mot nyetablering inom barnomsorgen tagits bort. Det har bidragit till att cirka 100.000 nya platser kunnat skapas. (Källa: Socialdepartementet, proposition 1993/94:11 om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.)
- Efter avregleringen av taximarknaden 1990 har tillgängligheten förbättrats och väntetiderna har minskat, särskilt i storstäderna. Företagen har i viss mån börjat konkurrera med lägre priser. (Källa: Stefan Fölster "Effekter av taxinäringens avreglering", Sveriges systemskifte i fara?, Industriens Utredningsinstitut, 1993)

Avregleringen av taxi har också visat att det kan uppstå nya problem när en marknad avregleras. Myndigheterna var inte beredda på bl.a. fusk och ordningsproblem som uppstod. När en marknad avregleras är det mycket viktigt att försöka förutse och förebygga sådana problem. För detta kan krävas andra regler.

I bilaga 2 redovisar vi effekter av vissa avregleringar.

Regler behövs, men...

Sverige har länge brottats med ekonomiska problem. Ekonomin måste växa tillräckligt snabbt för att vi i Sverige skall kunna behålla den standard vi vant oss vid. De senaste åren har den ekonomiska tillväxten istället varit negativ.

Det startas för få nya företag i vårt land. Andelen nyföretagande är klart högre i våra viktigaste konkurrentländer. Alltför få mindre företag växer till större. De stora svenska företagen har nästan alla många år på nacken, flera av våra ledande företag fanns redan vid förra sekelskiftet.

Hindren för att starta nya företag har varit för höga. Drivkrafterna för företagen att växa och utvecklas har inte varit tillräckligt starka. Konkurrensen på många marknader är fortfarande inte tillräcklig. Det leder i sin tur till att priserna blir onödigt höga, och att den samlade produktionen sackar efter.

Det finns flera orsaker till svag konkurrens på en marknad. Företagen kan ju själva agera så att konkurrensen blir lidande. Exempelvis genom att de samarbetar i stället för att konkurrera med varandra, eller genom att företag missbrukar sin makt på marknaden för att komma undan konkurrens. I dag bekämpar Konkurrensverket den typen av agerande med stöd av den nya konkurrenslagen, som innebär höga avgifter för de företag som inte följer reglerna.

En annan viktig orsak är offentliga regleringar som minskar konkurrensen och hindrar nya företag att etableras och växa. Problemet är inte de offentliga reglerna i sig, utan när de skadar konkurrensen i onödan, skapar effektivitetsförluster och därmed medför höga kostnader.

Dessa effektivitetshinder kommer man inte åt med den traditionella konkurrenslagstiftningen. Det krävs politiska beslut för att kartlägga och förändra de offentliga regler som skapar problem. Delegationen ser som sin uppgift att peka ut vilka typer av regler det handlar om och att visa på vägar att dra fram kostnadernas orsaker i ljuset.

År 1990 uppskattade man att det fanns cirka 1.200 lagar, 2.300 förordningar och 15.600 myndighetsföreskrifter i Sverige.

Många av dessa regler är säkert kloka och välmotiverade till sitt syfte. Sammantaget orsakar den totala mängden regler dock stora kostnader och onödigt krångel på marknaden. Därför måste man fråga sig om alla dessa regler behövs. Ett systematiskt arbete bör inledas för att minska den totala mängden regler.

Avreglering ökar konkurrensen

På en marknad som fungerar effektivt måste företagen tävla om att ge konsumenten bästa möjliga produkter till lägsta möjliga pris. Den som inte är med på det tappar sina kunder. Detta stimulerar till förändringar, nya idéer och utveckling av nya varor och tjänster. Det sätter press på effektiviteten och produktiviteten i det enskilda företaget.

På marknader där tävlingspressen är dålig - t.ex. till följd av offentliga regleringar - skyddas företagen från trycket att hela tiden vara bättre och effektivare än sina konkurrenter. De kan ta ut onödigt höga priser. Kvalitet och service försämras.

Nya företag kanske hindras att etablera sig. Därför gynnas konsumenterna av konkurrens. De får mer för pengarna när regleringar som kostar i onödan förändras eller tas bort.

I avregleringsarbetet ingår också att de regler som måste finnas är stabila, enkla och klara. Onödiga monopol både privata och offentliga, måste avskaffas, för att öka konkurrensen. Lika viktigt är det att motverka s.k. monopolliknande situationer, där ett eller ett fåtal företag dominerar marknaden.

Sverige är starkt beroende av marknader i utlandet. SKF säljer nio av tio kullager utomlands. Fyra av fem Volvobilar går på export. Internationellt pågår det en stark avregleringsverksamhet. Om vi inte skall hamna på efterkälken i dagens hårda internationella konkurrens måste vi driva på avregleringsarbetet.

Anarki och normlöshet?

Avreglering uppfattas ibland som ett värdeladdat ord. Vissa kanske sätter likhetstecken mellan avreglering och regellöshet, att avreglering leder till en otyglad marknad à la Vilda Västern.

Så är det inte. Vårt samhälle måste ha lagar och regler. De skall vara enkla och klara, stabila och förutsebara. Om vi inte hade lagar och regler skulle samhället och marknaden inte kunna fungera. Vi måste kunna skydda bl.a. liv, hälsa, miljö, säkerhet och social trygghet.

Därför är det inte ett självändamål att ta bort regler. På samma sätt får regler och bestämmelser inte heller vara ett mål i sig. Regler som ger upphov till höga kostnader - utan att ge oss tillräcklig nytta - skall tas bort eller förändras så att kostnaden minskar och tillväxten ökar. Denna tillväxt skall vara långsiktigt hållbar.

I vissa fall, när marknaden behöver styras, kan regleringar vara mindre användbara eller orsaka höga kostnader. I sådana fall bör staten försöka hitta alternativa sätt att styra marknaden. Det kan röra sig om ekonomiska styrmedel, främst avgifter, något som blir allt vanligare i t.ex. miljöpolitiken.

Ett annat alternativ är att ställa krav på hur en produkt skall fungera, i stället för att detaljreglera hur den skall vara konstruerad. Sådana regler har införts bl.a. i byggsektorn.

Marknadseffektivitet

Vi vill föra in begreppet *marknadseffektivitet* i arbetet med avreglering.

Begreppet *marknadseffektivitet* står för hur effektivt en marknad kan fördela resurser respektive producera varor och tjänster. Vårt arbete har visat att offentliga regleringar kan sänka *marknadseffektiviteten*.

På samma sätt som regleringarnas kostnader oftast är dolda, och därför förbises, är begreppet *marknadseffektivitet* teoretiskt och därmed svårgripbart. Begreppet saknas i det nuvarande arbetet med avreglering. Vi menar att det är nödvändigt att täcka in *marknadseffektiviteten* i arbetet och att hitta påtagliga och användbara sätt att konkret och praktiskt beskriva vad den innebär.

Marknadseffektivitet handlar inte bara om hur effektiv en enskild marknad är. Det är även viktigt att kartlägga och åtgärda hinder på en marknad som samtidigt sänker effektiviteten på andra marknader. En multiplikatoreffekt uppstår när skadorna sprider sig till marknad efter marknad, som när dominobrickorna faller på varandra.

I bilaga 1 finns en närmare beskrivning av dagens arbete med regelreformer och vad som nu behöver göras. Där redovisar vi också närmare för vissa viktiga utgångspunkter för våra förslag.

Forskning och opinionsbildning

Vi i Sverige behöver veta mer om hur olika åtgärder för avreglering kan höja *marknadseffektiviteten*. Mer stöd behövs av den ekonomiska vetenskapen. Det är viktigt att forskningen stimuleras på detta område. Den allmänt sett dåliga medvetenheten om behovet av avreglering, och om vinster med *det*, är också ett problem. Information och opinionsbildning behövs i bred omfattning. Inte minst gäller detta målgrupper som mer direkt kan påverka reglers innehåll och tillämpning.

VÅRA FÖRSLAG

1. Skapa ett system för rullande, aktiv avreglering!

Vi föreslår att regeringen inför ett system för rullande, aktiv avreglering som skall ske löpande från den 1 oktober 1994. Departementen skall varje år granska en fjärdedel av de regler som direkt eller indirekt berör företagen, för att förenkla reglerna. Möjligheterna att ta bort en tiondel av reglerna inom ett år skall undersökas, och praktiska anvisningar får ges om hur minskningen kan gå till.

Varje departement skall också göra djupare analyser av reglernas konsekvenser inom tre viktiga områden per år (regelkontroll).

Testpaneler med företag inrättas. De skall undersöka vilka konsekvenser olika regleringar får.

Syftet med systemet är bl.a. att:

- Framhålla aspekten marknadseffektivitet.
- Kartlägga och minska dolda kostnader.
- Hitta de bästa och billigaste styrmedlen.
- Bidra till att skapa regler som är enkla, klara och effektiva.
- Arbeta för en rejäl minskning av den totala regelmängden.

I avregleringsarbetet skall man ta speciell hänsyn till de små och medelstora företagens villkor.

Systemet bygger som framgått på två olika delar.

Regelförenklning innebär främst att reglerna skall göras så enkla och klara som möjligt. Den totala regelmängden behöver minskas.

I **regelkontroll** ingår att undersöka om reglerna behövs, om de är effektiva och om de har några "biverkningar". Tillämpningen av reglerna går igenom, liksom bl.a. möjligheterna att använda andra styrmedel.

Testpanelerna skall bestå av små och medelstora företag som - på var sitt område - tar reda på hur ett visst regelsystem påverkar deras typ av företag.

Den brittiska regeringen skapade tidigt i avregleringsarbetet särskilda insatsgrupper av företag. De fick arbeta med var sin sektor av ekonomin och gick

metodiskt igenom regleringarna där. Över 600 förslag om förändringar gavs till regeringen, och många har genomförts. Sådana insatsgrupper kan vara intressanta också i Sverige för att visa på regler som behöver förändras. Information och krav från grupperna skulle kunna få ett gensvar i systemet för rullande, aktiv avreglering. Vi kommer att studera frågan närmare och återkommer i saken.

I bilaga 4 finns en plan för gången i arbetet enligt vårt förslag till system för avreglering.

Vi har tagit fram checklistor och analysinstrument som belyser begreppet marknadseffektivitet. De finns i bilaga 5 och fungerar som bruksanvisning för avreglering.

2. Öka kunskapen om regleringarnas effekter!

- **Utred de dolda prislapparna!**

Reglernas dolda prislappar orsakas av att konkurrensen är för svag på en marknad. Producenterna behöver inte tävla om lägre pris och bättre kvalitet, kostnaderna blir för höga, och företagen kan ta ut överpriser av konsumenterna. Nyheter kommer inte fram bra nog.

Vi ger Statskontoret i uppdrag att belysa de dolda kostnader som orsakas av minskad marknadseffektivitet. Studien bör på ett vetenskapligt sätt redovisa hur kostnaderna uppstår, och om det går att bedöma hur stora de är.

- **Undersök effektiviteten i offentliga bidragssystem!**

Vilka drivkrafter för ökad effektivitet och kostnadspress finns i de olika offentliga bidragssystemen? Var saknas sådana drivkrafter? Vi föreslår att befintliga utredningsresultat kartläggs och förslag till möjliga förbättringar läggs fram på grundval av kartläggningen.

- **Dra nytta av erfarenheterna från taxiavregleringen!**

Statskontoret ställer på vårt uppdrag samman erfarenheterna efter avregleringen av taximarknaden. Erfarenheterna är blandade: Å ena sidan ökade kundernas valfrihet och väntetiderna minskade. Å andra sidan har fusk och ordningsproblem förekommit.

Sammanställningen skall dels bidra till debatten om avregleringar. Dels skall man dra nytta av erfarenheterna och undvika problem vid kommande avregleringar. Arbetet är en bakgrund till checklisten i bilaga 5:7, som beskriver när avreglering kan leda till marknadsmisslyckande.

3. Underlätta arbetet för små och medelstora företag!

- **Ta hänsyn de mindre företagens situation och utred företagens uppgiftsskyldighet!**

Vi föreslår att regeringen utreder de speciella problem som regler skapar i mindre företag, för att öka kunskaperna om reglernas effekter för dem. Utredningen skall också undersöka alternativa styrmedel.

Uppgiftslämnandet till myndigheter driver upp företagens kostnader och är en belastning speciellt för de mindre företagen som kanske inte själva har användning av informationen.

Vi föreslår att företagens uppgiftsskyldighet utreds generellt. Utredningen skall kartlägga vilka krav uppgiftslämnandet ställer på företagen, och föreslå förändringar. Syftet är att förenkla och effektivisera företagens uppgiftslämnande, samt att minska kostnaderna.

I arbetet skall också ingå att pröva om de minsta företagen helt eller delvis kan befrias från skyldigheten att lämna uppgifter. Tilläggsuppdrag om detta kan ges till vissa nu arbetande utredningar som regeringen väljer ut. Då kan man komma snabbare framåt.

De mindre företagens behov av information om regler och om de krav som reglerna ställer på dessa företag bör också kartläggas. Likaså bör uppmärksammas vilken information myndigheterna behöver om hur deras regler påverkar de mindre företagen. Frågan om vad som skall vara statens uppgift i regelinformationen, respektive vad som kan skötas av näringslivet, bör prövas.

Den generella utredningen om företagens uppgiftslämnande bör göras av Statskontoret. Detta redovisar vi närmare i bilaga 6.

- **Se över revisionsplikten för små företag!**

Vi föreslår att regeringen undersöker möjligheterna att avskaffa revisionsplikten i de minsta företagen, i ljuset av avregleringsprogrammet. Erfarenheterna visar att revisionen inte alltid ger rätt information i rätt tid, trots att den ofta är en belastning för de minsta företagen.

Revisionen skall i så fall ersättas med andra regler som säkrar information som behövs till staten, banker och andra intressenter. Förslaget kan enligt vissa beräkningar spara mellan 25.000 och 50.000 kr per bolag.

4. Gör ytterligare insatser!

- **Undersök offentlig underprissättning och subventioner!**

Stat och kommun kan på olika sätt hindra konkurrens på lika villkor. Två exempel är: **Underprissättning** - d.v.s. att en vara eller tjänst säljs till ett lägre pris än vad det kostar att producera den. **Subventioner** - som innebär att en producent hålls under armarna med offentliga bidrag och stöd av olika slag.

Sedan den 1 juli 1992 har Konkurrensverket fått mer än 40 anmälningar mot underprissättning och subventioner. Bl.a. har en kommun fått kritik för subventioner till ett hotell, och folktandvården i ett landsting har kritiserats för att länets tandläkare inte kan konkurrera på lika villkor. Regeringen bör undersöka vilka följder detta får, och föreslå åtgärder.

- **Tillåt privat delgivning!**

Vi föreslår att privat delgivning tillåts för att minska eftersläpningen i delgivningen. Samtidigt bör den offentliga delgivningen betalas med avgifter.

Delgivningen släpar i dag efter, p.g.a. att antalet delgivningar ökat kraftigt samtidigt som stämningmännen blivit färre. Upp till vart tredje delgivningsuppdrag misslyckas. Det leder till stora förseningar i indrivningen. Resultatet blir ökade kostnader för staten och förluster för fordringsägarna. När investeringar och produktion försenas eller förhindras genom detta drabbas **samhällsekonomin**.

- **Skilj på myndighetsutövning och affärsverksamhet!**

Vi föreslår en undersökning av riskerna med att myndigheter driver affärsverksamhet som konkurrerar med de företag som berörs av myndighetsutövningen.

Sammanblandningen av uppgifter kan ge myndigheten fördelar framför konkurrenterna, inte minst genom att den har insyn i företagets verksamhet. Företagen hamnar i beroendeställning till myndigheten. Om myndigheten blandar samman sina roller kan marknadseffektiviteten skadas. Det kan t.ex. leda till att färre nya företag startas på en marknad.

- **Gör klart när myndigheterna får lägga ut verksamhet på entreprenad!**

Vi föreslår att departementen går igenom reglerna för sina myndigheter, för att se till att det klart framgår när myndigheten kan lägga ut verksamhet på entreprenad i stället för att utföra den själv. I dag kan gränsdragningen vara oklar. Om reglerna görs klara och tydliga måste myndigheternas upphandling öka, liksom konkurrensen. Nya marknader öppnas då för företagen.