

Det är svårt att värja sig för intrycket att kalibreringen av åtgärderna mera beror på politiska förhandlingar med koalitionspartier och avvägningar mot opinionsläget än prognosarbetet. I många fall presenterar finansdepartementet inte heller bedömningar av hur olika policybeslut antas påverka resursutnyttjande och prisstabilitet.

Kopplingen mellan prognoserna för svensk ekonomi och bedömningarna av hur utgifterna inom olika anslagsområden utvecklas är ofta otydlig och det är svårt att befria sig från intrycket att den analytiska underbyggnaden för beräkningarna, också när det gäller anslag på tiotals miljarder, är skakig. Det är svårt att utläsa ur budgetpropositionen vilka argument och faktorer det är som styr prognoserna på viktiga utgiftsområden.

De senaste 2–3 åren har regeringen t ex redovisat prognoser om att sjukfrånvaron skall minska kraftigt, men inte förklarat hur modellerna bakom dessa bedömningar ser ut eller vilka faktorer som driver resultaten. När prognosavvikelser uppkommer förefaller det inte föranleda att modellerna utvärderas eller omprövas.

Prognoser förefaller spela ungefär samma roll för finanspolitiken som de gjorde för penningpolitiken under fast växelkurs. I allt väsentligt är prognosarbetet på finansdepartementet inte av avgörande betydelse för de policybeslut som fattas. Det finns det skäl att ändra på.

REFERENS

Boefinger, P (2001), *Monetary Policy: Goals, Institutions, Strategies and Instruments*, Oxford University Press, Cambridge.

För- och nackdelar med låga priser

NIKLAS STRAND

REPLIK

Staten upphandlar i dag via Rikstrafiken långväga persontrafik på sträckor som SJ anmält som kommersiellt olönsamma. Alexandersson och Hultén (2003), A&H, diskuterar i sin artikel i Ekonomisk Debatt dels allmänt problem med rovprissättning¹ och upphandling, dels att Connex vinnande bud vid upphandlingen av Norrlandstrafiken år 2002 skulle vara ett exempel på rovprissättning. Med rovpriser avses priser vilkas enda förklaring är att de är avsedda att slå ut en effektiv konkurrent eller hindra

potentiella konkurrenter från inträde. Att sätta priser under något relevant kostnadsmått² är under vissa förutsättningar förbjudet för dominerande företag i både svensk,³ europeisk och amerikansk konkurrensrätt. Företag som inte är dominerande får sätta hur låga priser de vill, t ex långt under marginalkostnad, det betraktas bara som en del av en fungerande konkurrens. Jag kommer att ge exempel på när priser under marginalkostnad är ett resultat av konkurrens, varför konkurrensmyndigheter bör vara försiktiga i fall där det hävdas att företag ägnar sig åt rovprissättning, hur fallen behandlats av domstol och slutligen vad som var aktuellt i fallet med Norrlands- trafik och Connex/Tågkompaniet.

Niklas Strand är doktor i national-ekonomi och arbetar vid avdelningen för ekonomisk analys vid Konkurrensverket. Hans forskning handlar om prissättning. niklas.strand@kkv.se

¹ En rimlig översättning av "predatory pricing" som används bland annat av Henriksson (2003)

² Vilket mått som bör användas har skapat en hel litteratur, se t ex Areeda och Turner (1975), Baumol (1996) eller Konkurrensverket (2003) för diskussion och vidare referenser. Det finns många branscher med betydligt mer komplicerad kostnadsstruktur än tågtrafik.

³ §19 i konkurrenslagen handlar om företags missbruk av en dominerande ställning.

Pris under marginalkostnad

Ett pris lägre än marginalkostnad är fullt förenligt med fungerande konkurrens och samhällsekonomisk effektivitet. Det kräver inte så komplicerad dynamik i en modell för att nå det resultatet, det räcker att det finns inläsningseffekter eller ändrade preferenser hos kunderna eller inläring hos producenten.

Det enklaste exemplet har 2 perioder, 2 företag med konstant marginalkostnad MC och initialt likvärdiga produkter. Kundernas betalningsvilja i period 1 är B, i period 2 har kunden fått en byteskostnad⁴ S > 0. Med perfekt konkurrens kommer priset i period 1 att vara MC-S och i period 2 hämtar företagen igen förlusten med priset MC+S till de konsumenter som handlade av dem i period 1, vilket är den samhällsekonomiskt effektiva lösningen. Den här ”introduktionseffekten” är svår att tro på när det gäller ett dominerande företags etablerade produkter men plausibel när det gäller ett nytt företag på marknaden, eller helt nya produkter eller marknader, som olika typer av telekommunikation. Sjunkande kostnader hos producenten fungerar på liknande sätt, samma pris kan ge negativa marginaler inledningsvis men vinst senare då inläringen sänkt kostnaderna. Det finns andra egenskaper hos en marknad som kan ge upphov till liknande eller mer komplicerade prismönster över tid, t ex nätverksexternaliteter (ten Kate och Niels 2003).

Rovpriser som strategi

För att rovpriser⁵ skall vara en lönsam strategi för ett företag så måste ett par

villkor vara uppfyllda. Företaget måste senare kunna hämta igen de förluster de gör under faser med låga priser. Det förutsätter att företaget får stor marknads-makt efter att man har tvingat bort sina konkurrenter. Är det konkurrens eller låga inträdeshinder på marknaden kan inte företaget återhämta förlusten och rovprisstrategin blir omöjlig.

Rovpriser förutsätter också någon form av kreditmarknadsimperfection. Man måste förklara varför konkurrenten som hotas, om det är ett långsiktigt effektivt företag, inte kan låna för att finansiera de kortsiktiga förlusterna?

Det finns många fall där det verkar möjligt att ett dominant företag försöker följa någon slags rovprisstrategi. Ett exempel är flygmarknaderna där en ”flag-carrier” ofta har avsevärt lägre priser på rutter där nya konkurrenter etablerar sig. Att priser är lägre där det finns konkurrens är vad vi förväntar oss, ibland menar dock konkurrenterna⁶ att det är rovpriser med syfte att slå ut dem. Det intressanta med flygexemplen är att om det är en rovprisstrategi så verkar den inte fungera så bra, dominanterna utsätts hela tiden för attacker från nya hoppfulla (och ibland framgångsrika) försök till etablering.

Försiktighetsprincip hos myndigheterna

Ibland råder det osäkerhet kring vilka förhållanden som faktiskt råder på marknaden. Under osäkerhet kan en konkurrensmyndighet begå två typer av fel: (i) den ingriper inte mot ett beteende som är skadligt för konkurrensen eller (ii) den ingriper mot ett beteende som egentligen inte är något problem.

⁴ Byteskostnaden kan bero på att det till exempel är en reell kostnad förenad med att byta leverantör (fonder och banktjänster), delar eller reservdelar måste vara kompatibla (kamera/film) eller konsumenten har fått en vana eller ett beroende (TV-kanaler).

⁵ Det måste inte handla om bara pris, i ett fall med American Airlines var huvudpunkten företagets stora ökning av antalet avgångar med billiga biljetter på rutter där lågkostnadsbolag försökte etablera sig (Werden 2000).

⁶ Konkurrensmyndigheten får få eller inga klagomål på rovpriser från t ex konsumenter.

Likheten mellan mycket hård konkurrens och rovpriser är en inbjudan till mindre effektiva företag att försöka vilseleda konkurrensmyndigheten att ge ett skydd mot den hårda konkurrens företaget har svårt att möta på marknaden. Även om priserna inte är så låga att de hotar företagets överlevnad har man ett intresse av att få myndighetens ”godkännande” till ett högre pris för alla aktörer på marknaden. Det intresset delas av alla företagen på marknaden, även dominanten.

Ofta står ord emot ord från företag i konkurrensärenden. I rovprisfall hävdar företagen t ex olika kostnadsuppgifter och att bedöma kostnadsuppgifter som är svåra att verifiera från företag som har ett egenintresse i saken är en grannliga uppgift. Det pågår dessutom en snabb teoriutveckling just nu kring rovprissättning, (se t ex ten Kate och Niels 2002) och det är alltid vanskligt att grunda myndighetsbeslut på teori som inte hunnit bli etablerad. Det finns alltså mycket som talar för att konkurrensmyndigheterna bör vara försiktiga med att gå till domstol för att hävda att de observerade priserna är för låga.

Domstolarna och konkurrensreglerna

Amerikanska konkurrensregler kräver att det ska gå att visa hur ett företag som anklagas för rovprissättning skulle kunna hämta igen de förluster företaget gör med rovpriser. Om det finns faktorer som hindrar företaget från att hämta igen förlusterna, t ex låga eller inga inträdes hinder på marknaden så betraktar de amerikanska domstolarna det hela som en gåva, om än omedveten, från företaget till konsumenterna (Baumol 2003).

I svensk och europeisk konkurrensrätt krävs inte att myndigheten eller den klagande kan visa en möjlig strategi för återhämtning av förlusterna. SJs argument att BK-tåg inte hade visat att SJ

hade en strategi för återhämtning (MD 2000:2) avvisades av marknadsdomstolen i ett fall där SJ stod anklagat för rovprissättning. Det räcker att visa att dominantens pris är lägre än till exempel långsiktig rörlig kostnad.

A&H föreslår att konkurrensreglerna skall ändras så att även företag som inte är dominerande kan fällas för rovprissättning. Att ett företag inte är dominerande betyder att det finns ett antal andra betydande företag som är aktiva på marknaden. Då finns ingen marknadsmakt för att ta igen de förluster en underprissättning ger och rovprissättning kan inte vara förklaringen till de observerade priserna. Att ändra reglerna i enlighet med A&H:s förslag skulle vara att öppna en Pandoras ask av klagomål mot rovprissättning. Det skulle till och med kunna bli ett sätt för företagen att gemensamt höja priserna genom att de får god insyn i varandras kostnadsstruktur och rabattpolicys genom Konkurrensverkets försorg.

Fallet Connex-Tågkompaniet

I de flesta fall där upphandlingsmodeller har orsakat problem har problemen huvudsakligen berott på att de upphandlande enheterna fortfarande är i en fas där de lär sig hur systemet fungerar. Det är möjligt att det fanns andra problem med upphandlingen av Norrlandstrafiken 2002 men det var enligt min bedömning inget rovprisfall.

Även om Connex hade varit dominerande är det svårt att se att författarnas analys att företaget prissätter under sina kostnader skulle hålla vid en domstolsprövning. En omformulering av de siffror som A&H använder indikerar att Connex avser att det första året erhålla 2,3 procent lägre intäkter än vad Tågkompaniet räknat med och samtidigt sänka kostnaderna med 9 procent. Det verkar vid en första anblick inte orimligt med tanke på Connex' stora

erfarenhet av spårbunden trafik över hela Europa.

De kostnader man jämför priset med för ett företag som har många produkter är, enkelt uttryckt, de kostnader som går att undvara om företaget inte tillhandahåller produkten (Eckert och West 2003). Att ta ett företags kostnader för en produkt och utifrån dessa beräkna förhållanden för ett annat företag, som författarna gör, är bara korrekt om företagen har samma produktportfölj. Ett företag som har en stor portfölj har oftast mindre kostnader för att introducera en ny produkt. Redan här finns därför en avgörande svaghet i A&H:s analys. Analysen är dock en övning helt i rätt riktning på så sätt att de ger sig in i företagens redovisning och undersöker vilka kostnader som är fasta eller rörliga, verkliga eller fiktiva. Detta är nödvändigt för att bedöma om det föreligger rovprissättning (OFT 2003).

Konkurrensverket fann inte tillräckligt stöd i de uppgifter Tågkompaniet lämnade sommaren 2002 för att fortsätta utredningen. Det fanns till exempel inte något som visade att det skulle vara annat än låga inträdeshinder på den aktuella marknaden. Verkets beslut att avskriva ärendet innebar att företaget självt kunde föra talan vidare till marknadsdomstolen, något som ännu inte skett. Det är viktigt att Konkurrensmyndigheterna är noga med att hålla sig till sitt uppdrag och jobba för konsumenternas bästa, inte för konkurrenternas.

REFERENSER

Alexandersson, G och S Hultén, "Orimligt låga bud vid upphandling", *Ekonomisk Debatt*, årg 31, nr 7, s 5-16.

Areeda, P och D Turner (1975), "Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act", *Harvard Law Review*, 88, s 697-733.

Baumol, W J (1996), "Predation and the Logic of the Average Variable Cost Test", *Journal of Law and Economics*, 39, s49-72.

Baumol, W J (2003), "Principles Relevant to Predatory Pricing", i *Konkurrensverket Pros and Cons of Low Prices*, Elanders, Göteborg.

Eckert, A och D S West (2003), "Testing for Predation by a Multiproduct Retailer", i *Konkurrensverket Pros and Cons of Low Prices*, Elanders, Göteborg.

Henriksson, L (2003), *Rätten till priskonkurrens – i marknadsdominans*, doktorsavhandling, Rättsvetenskapliga institutionen, Handelshögskolan i Stockholm.

Konkurrensverket (2002-10-07), "Beslut om ifrågasatta överträdelser av förbuden i konkurrenslagen i samband med upphandlingen av nattågstrafiken på övre Norrland". Diarie-nummer 656/2002.

Konkurrensverket (2003), *The Pros and Cons of Low Prices*, Elanders, Göteborg.

Office of Fair Trading (2003), *Assessing Profitability in Competition Policy Analysis*, Economic Discussion Paper 6, Office of Fair Trading, London.

ten Kate, A och G Niels (2002), "On the Rationality of Predatory Pricing: the Debate Between Chicago and post-Chicago", *Antitrust Bulletin*, 47, s1-24.

ten Kate, A och G Niels (2003), "Below Cost Pricing in the Presence of Network Externalities", i *Konkurrensverket Pros and Cons of Low Prices*, Elanders, Göteborg.

Werden, G J (2003), "The American Airlines Decision: Not With a Bang but with a Whimper", stencil, US Department of Justice Antitrust Division, WP nr EAG 03-8.