



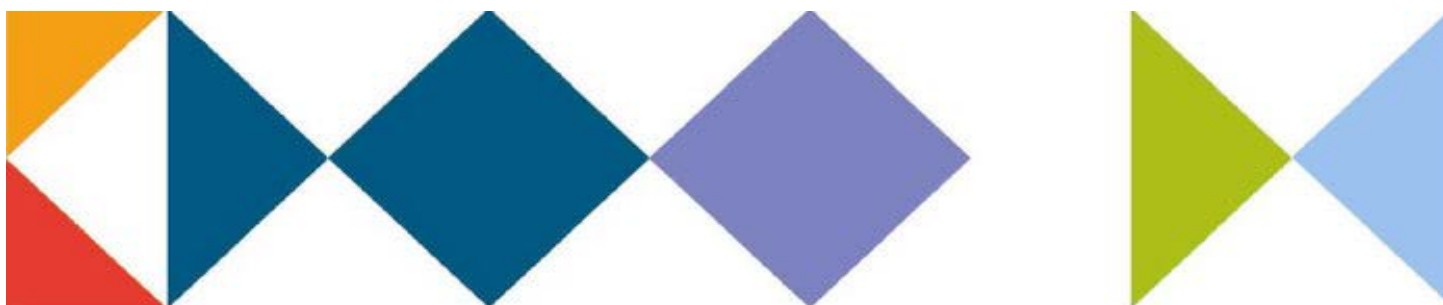
2012:10



STATSKONTORET

Utvärderingar av om- och avregleringar

– en kartläggning





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2012-03-13

ERT DATUM

2011-11-17

DIARIENR

2011/277-5

ER BETECKNING

N2011/4807/MK

(delvis)

N2011/6416/MK

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att kartlägga utvärderingar av om- och avregleringar

Regeringen gav den 17 november 2011 Statskontoret i uppdrag att genomföra en kartläggning av genomförda eller beslutade utvärderingar rörande om- och avregleringar.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (2012:10).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Lina Westin, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Lina Westin
gm Bob Pernodd

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Inledning	11
1.1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.2	Definitioner och avgränsningar	13
1.3	Genomförande	21
1.4	Disposition	21
	Referenser	21
2	Apoteksmarknaden	23
2.1	En omreglerad apoteksmarknad	23
2.2	Vem har utvärderat omregleringen?	25
2.3	Vad har utvärderats?	29
2.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	31
	Referenser	33
3	Elmarknaden	35
3.1	En omreglerad elmarknad	35
3.2	Utvärderingar av omregleringen	37
3.3	Vad har utvärderats?	40
3.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	42
	Referenser	43
4	Fordonsbesiktningsmarknaden	45
4.1	Omregleringen av fordonsbesiktningsmarknaden	45
4.2	Vem har utvärderat omregleringen?	46
4.3	Vad har utvärderats?	47
4.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	48
	Referenser	48
5	Förskolemarknaden	51
5.1	En omreglerad förskola	51
5.2	Vem har utvärderat omregleringen?	53
5.3	Vad har utvärderats?	55
5.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	57
	Referenser	58

6	Marknaden för inrikesflyg	61
6.1	En omreglerad marknad för inrikesflyg	61
6.2	Vem har utvärderat omregleringen?	63
6.3	Vad har utvärderats?	65
6.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	67
	Referenser	68
7	Persontrafik på järnväg och kollektivtrafiken	69
7.1	En omreglerad persontrafik på järnväg	69
7.2	En omreglerad kollektivtrafik	71
7.3	Vem har utvärderat omregleringarna?	72
7.4	Vad har utvärderats?	74
7.5	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	77
	Referenser	78
8	Postmarknaden	79
8.1	En omreglerad marknad för postala tjänster	79
8.2	Vem har utvärderat omregleringen?	80
8.3	Vad har utvärderats?	82
8.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	84
	Referenser	85
9	Primärvårdsmarknaden enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)	87
9.1	Lagen om valfrihetssystem	87
9.2	En omreglerad primärvård	88
9.3	Vem har utvärderat omregleringen?	90
9.4	Vad har utvärderats?	92
9.5	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	95
	Referenser	96
10	Skolmarknaden	99
10.1	En omreglerad skola	99
10.2	Vem har utvärderat reformen?	101
10.3	Vad har utvärderats?	105
10.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	109
	Referenser	111

11	Taximarknaden	115
11.1	En omreglerad taximarknad	115
11.2	Vem har utvärderat omregleringen?	116
11.3	Vad har utvärderats?	120
11.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	121
	Referenser	122
12	Telemarknaden	125
12.1	En omreglerad telemarknad	125
12.2	Vem har utvärderat omregleringen?	126
12.3	Vad har utvärderats?	128
12.4	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	131
	Referenser	132
13	Sammanfattande iakttagelser	135
13.1	Vem har utvärderat omregleringarna?	135
13.2	Vad har utvärderats?	137
13.3	Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?	140
13.4	Avslutande reflektioner	144

Bilagor

1	Uppdraget	147
2	Ord- och begreppslista	151

Finns att hämta på www.statskontoret.se

3	Rapportkatalog	
---	----------------	--

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga genomförda och beslutade utvärderingar av om- och avregleringar som genomförts sedan 1980-talet och framåt. Kartläggningen ska tjäna som ett underlag för regeringens bedömning av behovet av fortsatt utvärdering av om- och avregleringar och omfattar marknaderna för apotek, el, fordonsbesiktning, förskola, inrikesflyg, persontrafik på järnväg, kollektivtrafik, post, primärvård, skola, taxi och tele.

I rapporten redovisar Statskontoret kortfattat hur utvärderingsläget ser ut för respektive omreglerad marknad. Uppgifter om de kartlagda utvärderingarna redovisas i bilaga 3.

Sammanfattningsvis visar kartläggningen på förhållandevis stora variationer mellan de omreglerade marknaderna när det gäller vilka aktörer som har utvärderat omregleringen, utvärderingarnas omfattning samt innehåll och möjligheterna att utifrån utvärderingarna dra slutsatser om omregleringens effekter.

Flera av de utmaningar som utvärderarna i kartläggningen har ställts inför har dock varit desamma, oavsett marknad. Det gäller t.ex. möjligheterna att dels mäta utfallet, dels isolera effekterna av omregleringen från andra händelser och faktorer. En slutsats utifrån kartläggningen är att förutsättningarna för utvärdering i flera fall kan förbättras, framför allt genom att planera för utvärderingen i tid. En omreglering genomförs dock inte primärt för att kunna utvärderas utan sker i ett politiskt sammanhang i syfte att åstadkomma en förändring i något avseende. De perfekta utvärderingsförutsättningarna kan därför vara svåra att åstadkomma. Förväntningarna på vilka resultat en utvärdering kan tänkas leverera bör ställas därefter.

1 Inledning

I juni 2011 tillstyrkte näringsutskottet två motioner som yrkade på att riksdagen genom ett tillkännagivande skulle uppmana regeringen att göra en utvärdering av de om- och avregleringar som genomförts under de senaste decennierna. Som exempel nämndes inrikesflyg-, taxi-, el-, tele-, post-, apoteks-, järnvägs- och bilprovningmarknaderna. I synnerhet borde avregleringarna av elmarknaden respektive persontrafiken på järnväg utvärderas, menade en majoritet i näringsutskottet bestående av (S), (MP), (V) och (SD). En sådan utvärdering borde ta sin utgångspunkt i ett medborgarperspektiv och fokusera på en värdering av effekter på priser, utbud, kvalitet, service och tillgänglighet i hela landet (bet. 2010/11:NU23).

Regeringspartierna reserverade sig mot utskottsbeslutet med motiveringen att regeringen redan gett olika myndigheter (Trafikanalys, Statskontoret, Tillväxtanalys, Konkurrensverket och Konsumentverket) i uppdrag att utvärdera flera av de refererade om- och avregleringarna i olika avseenden. Regeringspartierna menade att syftet med yrkandena i motionerna därmed var tillgodosett. Riksdagen beslutade emellertid i enlighet med utskottets yrkande (rskr. 2010/11:306).

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Den 17 november 2011 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att kartlägga genomförda och beslutade utvärderingar av om- och avregleringar (bilaga 1). I uppdraget hänvisade regeringen till riksdagens uppmaning att utvärdera genomförda om- och avregleringar. För att klargöra det eventuella behovet av sådan utvärdering av olika om- och avregleringar behövde enligt regeringen en kartläggning av redan genomförda eller beslutade utvärderingar göras.

Enligt uppdraget ska Statskontorets kartlägga utvärderingar av om- och avregleringar och för var och en av dessa beskriva:

- målen för den aktuella om- eller avregleringen,
- vem/vilka som har/har haft ansvaret för genomförandet av utvärderingen,
- referensuppgifter till utvärderingens publikationer (exempelvis SOU-nummer),
- när utvärderingen genomförts/ska genomföras,
- avrapporteringsfrekvens i de fall återkommande rapportering ingår i utvärderingsuppdraget,
- vilken tidsperiod utvärderingen avser,
- vilken/vilka metoder som använts i utvärderingen,
- om genomförandet av den aktuella om- eller avregleringen utvärderats, samt
- vilka samhällsekonomiska och andra effekter som utvärderats för den aktuella om- eller avregleringen. Allmänt kan det t.ex. handla om effekter på marknadsstrukturen och graden av konkurrens, effekter för konsumenterna, effekter på arbetsmarknaden, miljörelaterade effekter samt regionalpolitiska effekter. Mer specifikt kan det t.ex. röra sig om effekter på pris, utbud, kvalitet, service, tillgänglighet, sysselsättning och löneutveckling.

I uppdraget ingår också att per om- eller avreglerat område kort sammanfatta vilka slutsatser som kan dras av genomförda utvärderingar utifrån deras kvalitet, omfattning och resultat samt om de mål som angetts har utvärderats.

Syfte och frågeställningar

Kartläggningen av genomförda eller beslutade utvärderingar ska tjäna som ett underlag för regeringens bedömning av behovet av fortsatt utvärdering.

Uppdraget har både en beskrivande del och en analyserande del. I ett första steg ska Statskontoret kartlägga de olika utvärderingar som har genomförts eller beslutats och för var och en av dessa utvärderingar ange ett antal uppgifter i enlighet med specifikationen i vårt uppdrag. Denna del av uppdraget redovisar vi i en rapportkatalog (bilaga 3) i form av korta faktarutor för varje utvärdering.

I ett andra steg ska vi enligt uppdraget för varje omreglerad marknad kortfattat sammanfatta vilka slutsatser som kan dras av genomförda utvärderingar. Statskontoret har i dialog med Näringsdepartementet närmare preciserat innehållet i denna skrivning som att vi ska sammanfatta utvärderingsläget på respektive område. Däremot sammanfattar vi inte utvärderingarnas resultat och vi drar inte heller några slutsatser om de olika omregleringarna i sig. Vi redovisar denna del av uppdraget i rapportens huvuddel genom att för varje omreglerad marknad besvara frågorna:

- Vem har utvärderat?
- Vad har utvärderats?
- Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Den första frågan fokuserar på vilka aktörer som har varit aktiva när det gäller att beställa och genomföra utvärderingar. Särskild tonvikt läggs vid vilka initiativ regeringen och andra statliga aktörer tagit när det gäller att utvärdera genomförda om- och avregleringar.

Den andra frågan rör vilka effekter av den aktuella om- eller avregleringen som har utvärderats. I enlighet med uppdraget utgår vi i denna del från målen med omregleringen och besvarar i första hand om dessa har utvärderats.

Den tredje frågan innebär att vi också gör en översiktlig bedömning av utvärderingarnas förutsättningar och genomförande och därmed av vilken typ av slutsatser som är möjliga att dra utifrån de kartlagda utvärderingarna.

1.2 Definitioner och avgränsningar

Uppdraget är att kartlägga utvärderingar av om- och avregleringar av ett antal marknader. Detta kräver dels en definition av vad som menas med en om- eller avreglering, dels en definition av vad som avses med utvärdering.

Om- och avreglerade marknader

I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att Statskontoret ska kartlägga utvärderingar av de om- och avregleringar som näringsutskottet tar upp i sitt betänkande. Det rör sig om marknaderna för:

- Apotek
- El
- Fordonsbesiktning
- Inrikesflyg
- Persontrafik på järnväg
- Post
- Taxi
- Tele

Därutöver ska vi enligt uppdraget också kartlägga utvärderingar av andra relevanta om- och avregleringar. De exempel regeringen ger är friskolereformen och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Varken i betänkandet från näringsutskottet eller i regeringsuppdraget definieras vad som avses med om- och avreglering. I princip skulle begreppen kunna täcka in alla möjliga typer av regelreformer. Inte heller i de större utredningar som gjorts på senare år presenteras någon heltäckande definition. Regelutredningen, som är den mest omfattande offentliga utredning som gjorts på området valde t.ex. i sitt betänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) att använda begreppet *liberalisering* med vilket utredningen avsåg sådana regelförändringar som bl.a. syftar till en liberalisering av prissättning samt in- och utträde på marknader, dvs. som leder till att besluten i högre grad än tidigare tas av aktörerna på marknaden. I huvudsak handlar det om att omvandla monopolistiska branschstrukturer till konkurrensutsatta marknader.

Vi har vid vår bedömning av vad som i detta sammanhang är relevanta om- och avregleringar utgått från näringsutskottets betänkande (bet. 2010/11:NU23) där utskottet talar om avregleringar av statliga bolag och de konsekvenser som dessa har fått för medborgarna/konsumenterna.

Vi har därför avgränsat oss till regelreformer som inneburit att statsmakterna har öppnat upp en marknad där det tidigare rått offentligt monopol, lagstadgat eller i praktiken, för konkurrens. Ett ytterligare villkor är att det ska vara marknader där producenter konkurrerar om att få sälja/erbjuda sina varor/tjänster till slutkonsumenten. För att vi ska bedöma omregleringen som relevant i detta sammanhang, krävs

också att det handlar om en vardagsnära marknad där konkurrensutsättningen berör många människor.

Vi kartlägger därmed inte utvärderingar av regelreformer som inneburit en omreglering av en marknad, men där det inte funnits något offentligt monopol (t.ex. bank- och kreditväsendet).

Vi kartlägger inte heller utvärderingar av reformer av marknader där ett offentligt monopol ersatts av upphandling i konkurrens (t.ex. sjukvårdens läkemedelsförsörjning). Annorlunda uttryckt så kartlägger vi endast utvärderingar av omregleringar som inneburit att konkurrens skapats *på* marknaden, inte omregleringar som skapat konkurrens *om* marknaden. Det innebär att vi t.ex. inte kartlägger utvärderingar av privatiseringar av kommunala eller statliga tjänster som skett genom upphandling med stöd av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Kartläggningen är också avgränsad till nationella och tvingande reformer. Vi kartlägger därmed inte kommuners frivilliga omregleringar av lokala marknader. Vidare kartlägger vi inte reformer som skapat helt nya marknader, t.ex. premiepensionssystemet.

Utifrån dessa avgränsningar har vi identifierat omregleringen av förskolan genom införandet av fri etableringsrätt för fristående förskolor som ytterligare ett relevant område utöver dem som specificerats i uppdraget. Vi inkluderar också den omreglering av kollektivtrafiken som träder i kraft den 1 januari 2012 och som innebär att kollektivtrafikföretag fritt och inom alla marknadssegment får etablera kommersiell kollektivtrafik. Omregleringen av kollektivtrafiken kommer i rapporten att behandlas tillsammans med omregleringen av persontrafik på järnväg, då de omfattas av samma utvärderingsuppdrag.

När det gäller lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), som nämns i regeringens uppdrag till Statskontoret, så handlar det om en lagstiftning som kan, och i vissa fall ska, tillämpas på ett antal olika marknader. LOV gäller i dag för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälso- och sjukvård samt socialtjänster. Landstingen måste ha valfrihetssystem i primärvården, det som också kallas vårdval. För kommunerna och landstingens övriga verksamheter är det frivilligt att införa valfrihetssystem. Sedan den 1 december 2010 gäller

LOV även för Arbetsförmedlingens valfrihetssystem gällande etableringslotsar för nyanlända invandrare och sedan den 1 juli 2010 för myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. LOV är obligatoriskt för etableringslotsar medan det är frivilligt att införa för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt vår definition av en omreglerad marknad och de avgränsningar vi angett ovan är det primärt utvärderingar av omregleringen av marknaden för primärvård i och med det obligatoriska införandet av vårdval som omfattas av vår studie. När det gäller övriga tillämpningsområden för LOV handlar det antingen om marknader där det är frivilligt att tillämpa LOV (kommunala verksamheter och arbetsmarknadspolitisk verksamhet) eller helt nya marknader (etableringslotsar).

Sammantaget innebär det att vi kartlägger utvärderingar av omregleringarna av följande marknader:

- Apotek
- El
- Fordonsbesiktning
- Förskola
- Inrikesflyg
- Kollektivtrafik
- Persontrafik på järnväg
- Post
- Primärvård (vårdval enligt LOV)
- Skola
- Taxi
- Tele

Vi kan inte utesluta att det kan finnas regelreformer som stämmer överens med vår definition, men som vi inte lyckats identifiera och som därmed inte inkluderats i kartläggningen. Uppdraget är dock inte att kartlägga utvärderingar av *alla* om- och avregleringar, utan de om- och avregleringar som vi bedömer vara relevanta. Vi bedömer att vi ringat in de om- och avregleringar som rimligtvis kan sägas falla in under begreppet relevanta om- och avregleringar.

En omreglering består sällan av endast en regelreform vid ett tillfälle, utan av flera olika reformer som kan genomföras under en längre tid.

Vi kommer emellertid att, där det är möjligt och relevant, avgränsa vår kartläggning till de delar av omregleringen som i likhet med definitionen ovan har berört övergången från offentligt monopol till konkurrens och som har haft direkt betydelse för medborgarna.

Då en regelreform av detta slag sällan innebär att regler helt tas bort, vilket begreppet avreglering stipulerar, kommer vi i rapporten att använda begreppet omreglering. Vi kommer av enkelhetsskäl också konsekvent att tala om omregleringar av marknader, även om begreppet marknad är omdiskuterat, särskilt i samband med välfärdstjänster såsom vård, skola och omsorg.

Utvärdering

Det finns många olika definitioner av begreppet utvärdering. Statskontoret har i tidigare studier av utvärderingar i politiken definierat utvärdering som *en systematiskt genomförd undersökning för att få fram tillförlitliga och användbara resultat om värdet eller förtjänsterna av en given aktivitet i ett givet sammanhang* (Statskontoret 2001:22 och 2002:20). Det är en principiell definition som lyfter fram utvärderingens karaktär av noggrann och systematisk bedömning som är tänkt att komma till praktisk användning i politiskt beslutsfattande.

Internationellt används ibland utvärdering (på engelska "evaluation") som paraplybegrepp för aktiviteter som går ut på att kritiskt granska en företeelse genom att systematiskt samla in information om företeelsen och göra någon slags bedömning (Lindgren 2006). I Sverige skiljer man ofta på uppföljning och utvärdering, där uppföljning i regel får beteckna en beskrivning av utfallet av en insats, dvs. vad som har hänt, medan utvärdering också inkluderar en bedömning av effekter, dvs. huruvida utfallet är *orsakat* av insatsen ifråga (kausalitet). Utvärdering definierat på detta sätt kallas ibland för effektutvärdering (se t.ex. Hemström och Martinson 2002).

Det centrala för detta uppdrag är emellertid inte frågan om en studie ska betecknas som utvärdering eller inte, utan om den har till syfte att fånga genomförandet och/eller utfallet av en regelreform. Vi har därför valt att tillämpa en generös tolkning av begreppet utvärdering och i vår kartläggning inkluderat de studier som beskrivs som utvärderingar, oavsett deras faktiska upplägg eller frågeställningar. Vår generösa tolk-

ning innebär också att vi har inkluderat studier som inte benämns utvärderingar, men som likväl har till syfte att fånga genomförande och/eller utfallet av en regelreform.

Den generösa tolkningen till trots, så finns det studier som faller utanför vår definition av utvärdering (se bilaga 3). För att ge en så fullödig bild som möjligt av kunskapsläget redogör vi emellertid i rapportens olika marknadskapitel till viss del också för studier som på olika sätt berör marknaderna efter omregleringen, men som inte kan betecknas som utvärderingar av regelreformen.

Utvärderingar gjorda av vem?

Det finns många olika producenter av utvärderingar. Regeringskansliet, statliga myndigheter, kommuner och landsting, privata konsulter, organisationer och akademiska forskare hör till de centrala aktörerna.

I regeringsuppdraget anges att Statskontorets kartläggning ska omfatta de utvärderingar som genomförts eller beslutats av regering eller riksdag. Statskontoret ska också kartlägga mer övergripande utvärderingar som på eget initiativ gjorts av myndigheter eller av organisationer som inte agerat på uppdrag av regering och riksdag. Däremot ingår det inte i uppdraget att göra en genomgång av mindre övergripande forskningsrapporter och studier där olika aspekter av om- och avregleringar behandlas.

I första hand har vi följaktligen kartlagt utvärderingar beslutade och/eller genomförda av riksdag och regering. Vi har också inkluderat utvärderingar som statliga myndigheter (inkl. kommittéer) på eget initiativ genomfört eller beställt.

När det gäller utvärderingar genomförda av icke-statliga organisationer (t.ex. SKL, SNS, etc.) och akademiska forskare har vi inte gjort en lika omfattande kartläggning. När det gäller forskning, har vi t.ex. inriktat oss på forskning publicerad eller beställd av statliga myndigheter. Vi har inte heller kartlagt utvärderingar genomförda av enskilda kommuner eller landsting.

Denna avgränsning bedömer vi vara i enlighet med uppdraget, där fokus ligger på de utvärderingar som statsmakterna initierat. Avgränsningen innebär att vi inte kommer att kunna uttala oss om det fullständiga utvärderingsläget. Däremot kommer vi att kunna uttala oss om de

utvärderingar som riksdag och regering har tagit initiativ till att ta fram, även om det inte finns någon garanti för att vi lyckas identifiera alla studier.

Utvärderingar av vad?

Vi ska enligt uppdraget kartlägga utvärderingar av om- och avregleringar. Mer specifikt ger regeringen i uppdraget ett antal exempel på övergripande områden som kan ha blivit föremål för utvärdering:

- effekter på marknadsstrukturen och graden av konkurrens,
- effekter för konsumenterna,
- effekter på arbetsmarknaden,
- effekter på miljön, och
- regionalpolitiska effekter.

Uppdraget är följaktligen att kartlägga utvärderingar av omregleringens effekter i olika avseenden, inte av hur marknaderna fungerar per se. Ju längre tid det har gått sedan regelreformen, desto svårare är det emellertid att göra denna distinktion. I den mån det har varit möjligt och relevant har vi dock uteslutit studier som inte behandlar effekterna av regelreformen, utan endast analyserar olika aspekter av marknadens funktionssätt.

I uppdraget ingår att särskilt svara på frågan om målen för omregleringen respektive omregleringens genomförande har utvärderats. Denna fråga kommer vi därmed att ägna särskild uppmärksamhet. I det ingår också att uppmärksamma de fall där målen inte har utvärderats.

Utvärderingarnas kvalitet

Sammanfattningen av vilka slutsatser som kan dras av utvärderingarna ska enligt uppdraget göras utifrån utvärderingarnas kvalitet. Vi har vid urvalet av kartlagda studier valt en generös tolkning av begreppet utvärdering och inkluderat alla studier som har till syfte att fånga genomförande och/eller utfallet av en regelreform, oavsett om de benämns utvärdering eller inte och oavsett om de har ett metodologiskt upplägg som skulle tillfredsställa en mer strikt definition av utvärdering. Vid vår bedömning av kvalitet, har vi emellertid funnit anledning att utgå från en mer strikt utvärderingsdefinition där en utvärdering inte bara är en beskrivning av om målet med en reform har uppnåtts, utan också

inbegriper den kausala frågan om reformen i fråga har orsakat utfallet (Teorell och Svensson 2007).

Bedömningen har med nödvändighet skett på en övergripande nivå då vi inom ramen för uppdraget inte haft möjlighet att gå på djupet när det gäller hur varje enskild studie har genomförts. I stället har vi gjort en sammanvägd bedömning för varje marknad utifrån hur utvärderingarna förhåller sig till några grundläggande element i en utvärdering. Det handlar om att välja ansats, att mäta utfallet på ett trovärdigt sätt och att kunna argumentera för och belägga det kausala sambandet mellan insats och utfall. Utifrån dessa element har vi utformat en enkel check-lista:

- Beskriver och motiverar utvärderaren valet av ansats och metod?
- Har utvärderaren mätt utfallet före respektive efter omregleringen på ett trovärdigt sätt?
- För utvärderaren en diskussion om datakvalitet och källkritik?
- Skattar utvärderaren det kontrafaktiska tillståndet, dvs. vad som hade hänt om omregleringen inte genomförts?

Eftersom vi måste förlita oss på det skriftliga materialet vilar bedömningen av kvalitet i huvudsak på de beskrivningar och den argumentation som rapportförfattarna presenterar i de olika rapporterna. Det är ofta svårt att mäta utfallet över tid på ett trovärdigt sätt och med säkerhet skatta det kontrafaktiska tillståndet eller isolera effekten av just den reform man är intresserad av. Däremot bör man som utvärderare kunna resonera och argumentera för det angreppssätt man har valt.

Att utvärderaren för trovärdiga resonemang är ingen garanti för att utvärderingen är av god kvalitet. På motsvarande sätt behöver inte bristande argumentation eller beskrivning av genomförandet med nödvändighet innebära att studien är av låg kvalitet. Vi har emellertid bedömt kvaliteten på resonemangen som en förhållandevis god indikator på kvaliteten i utvärderingen.

1.3 Genomförande

Kartläggningen utgår helt från befintligt, publicerat material. När det gäller pågående utvärderingar där inga rapporter publicerats, redovisar vi i kartläggningen uppgifter om utvärderingsuppdraget.

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Charlotte Despres, Kristina Eriksson, Johan Kristensson och Lina Westin (projektledare). En intern referensgrupp har bistått projektgruppen i arbetet.

1.4 Disposition

I rapportens huvuddel redovisar vi våra resonemang och slutsatser. I en bilaga till rapporten (bilaga 3) redovisas alla kartlagda utvärderingar som berör reformens genomförande och utfall inklusive de uppgifter som regeringen begärt om varje utvärdering.

I kapitlen 2 till och med 12 redogör vi för utvärderingsläget på respektive om- och avreglerad marknad. Varje kapitel inleds med en kort beskrivning av omregleringens mål och genomförande. Kapitlen är tänkta att kunna läsas fristående. Det ligger i uppdragets inriktning att framställningen i dessa kapitel till sin karaktär blir övergripande, beskrivande och uppräknande. För att inte tynga texten i kapitlen med förklaringar av teknikaliteter finns en ord- och begreppslista i bilaga 2.

I kapitel 13 sammanfattar vi utifrån kartläggningen våra iakttagelser om utvärderingar av om- och avregleringar.

Referenser

- IFAU 2002:1 (Hemström, M. och Martinsson, S.) *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program.*
- Lindgren, L. (2006) *Utvärderingsmonstret – Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn.* Studentlitteratur.
- Näringsutskottets betänkande 2010/11:NU23 *Horisontella konkurrensbegränsningar m.m.*
- SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader.*
- Statskontoret 2002:20 *Utvärderingar – Av vem och till vad?*

Statskontoret 2002:21 *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?*

Teorell, J. och Svensson, T. (2007) *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Liber.

2 Apoteksmarknaden

Omregleringen av apoteksmarknaden inleddes den 1 juli 2009 genom att Apoteket AB förlorade ensamrätten till detaljhandelsförsäljning av läkemedel. Ungefär två tredjedelar av bolagets apotek har därefter sålts till andra ägare. Den 1 november 2009 fick även andra aktörer inom detaljhandeln möjlighet att sälja ett visst sortiment av receptfria läkemedel (OTC). Regeringens bedömning var att reformerna skulle följas upp och utvärderas efter tre år. Ett antal myndigheter har därför fått i uppdrag att utvärdera reformen i olika avseenden.

2.1 En omreglerad apoteksmarknad

Omregleringen av apoteksmarknaden består av tre olika reformer:

- avvecklingen av Apoteket AB:s monopol på detaljhandel med läkemedel,
- ökad frihet att organisera läkemedelsförsörjningen till och inom sjukhus, och
- liberalisering av detaljhandel med receptfria läkemedel.

Av dessa tre delreformer, så behandlar denna rapport endast den första och den sista, eftersom det är endast de som har direkt bäring på medborgarna/konsumenterna.

De övergripande mål som låg till grund för hela omregleringen kan sammanfattas i tre punkter (prop. 2008/09:145):

- ökad tillgänglighet till läkemedel,
- bättre service och ett bättre tjänsteutbud,
- låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenten och det offentliga.

En grundläggande förutsättning var att minst samma krav på kompetens och säkerhet som präglade den dåvarande handeln med läkemedel skulle bibehållas. Enligt propositionen borde omregleringen också tillvarata apotekens bidrag till en förbättrad läkemedelsanvändning.

Det grundläggande medlet för att nå målen var att avveckla det statliga apoteksmonopolet och utsätta marknaden för konkurrens. Enligt regeringen borde marknaden

- utformas så att villkoren blev likvärdiga oavsett företagsstorlek,
- ges stabila, förutsägbara och rättsäkra regler, och
- utformas så att tillståndshantering och andra krav medförde en så liten administrativ börda som möjligt, proportionell mot det övergripande syftet (prop. 2008/09:145).

Den 29 april 2009 antog riksdagen propositionen Omreglering av apoteksmarknaden (prop. 2008/09:145). Detta innebär att Apoteket AB:s monopol på detaljhandel med läkemedel till konsumenter bröts och att en ny lagstiftning om handel med läkemedel trädde i kraft den 1 juli 2009. Det nya systemet innebär att den som fått tillstånd av Läke-medelsverket ska få bedriva detaljhandel med de läkemedel och varor som tidigare bara fick säljas av Apoteket AB. Försäljningen ska ske i s.k. öppenvårdsapotek.

Den 11 juni 2009 antog riksdagen propositionen Handel med vissa receptfria läkemedel (prop. 2008/09:190). Beslutet innebär att detaljhandel med vissa receptfria läkemedel fr.o.m. den 1 november 2009 fick bedrivas på andra platser än öppenvårdsapotek.

Omstruktureringen av Apoteket AB innebär att bolaget separerades *horisontellt* genom att delar av bolagets apoteksbestånd såldes. Apoteket AB separerades även *vertikalt* genom att Apotekens Service AB tog över de av bolagets databaser, register och IT-infrastruktur som är nödvändiga för att kunna bedriva apoteksverksamhet.

Under första kvartalet år 2010 tillträdde köparna de totalt 465 apotek som avyttrats från Apoteket AB. I enlighet med riksdagens beslut överfördes också 150 apotek till ett nytt statligt bolag, Apoteksgruppen i Sverige AB, med enskilda företagare som delägare (Statskontoret 2011:10).

2.2 Vem har utvärderat omregleringen?

Redan i propositionen Omreglering av apoteksmarknaden (prop. 2008/09:145) aviserade regeringen att reformerna borde följas upp och utvärderas. Flera statliga myndigheter och utredningar har därför fått i uppdrag av regeringen att följa, analysera och utvärdera reformen i olika avseenden. Det handlar både om renodlade utvärderingsuppdrag, där omregleringens effekter i förhållande till de uppsatta målen ska utvärderas, och om uppdrag som syftar till att följa omregleringen, uppmärksamma problem och ge förslag på revideringar av regelverket. Eftersom apoteksomregleringen kan betecknas som en pågående reform har vi valt att även inkludera de studier som har en karaktär av att följa-och-rapportera i vår kartläggning.

Till de renodlade utvärderingsuppdragen hör det uppdrag som regeringen gav till Tillväxtanalys i december 2008 att utvärdera hur läkemedelspriserna påverkats av omregleringen. I juni 2010 fick myndigheten också i uppdrag att följa och analysera den geografiska tillgängligheten till receptbelagda och receptfria läkemedel med anledning av omregleringen. I december 2011 publicerade Tillväxtanalys de första resultaten i rapporterna Kostnadsutvecklingen för läkemedel på den omreglerade apoteksmarknaden (Tillväxtanalys 2011:14), Apoteksmarknadens omreglering – Effekter på följsamhet och priser (Tillväxtanalys 2011:50) och Geografisk tillgänglighet till läkemedel – Delrapport 1 (Tillväxtanalys 2011:49). Båda uppdragen ska slutredovisas i december 2012.

Regeringen gav i juni 2010 Statskontoret i uppdrag att utvärdera och följa upp omregleringen utifrån samtliga mål med reformen. Statskontoret lämnade delrapporten En omreglerad apoteksmarknad – Delrapport 1 (Statskontoret 2011:10) i april 2011. I den presenterade myndigheten den utvärderingsmodell som kommer att ligga till grund för kommande utvärderingar. Statskontoret ska lämna en delrapport i juni 2012 och uppdraget ska slutredovisas i juni 2013.

Till de uppdrag som kan karaktäriseras som följa-och-rapportera hör de uppdrag regeringen gav till Konsumentverket och Konkursverket i maj 2008, dvs. redan innan det nya regelverket trätt i kraft. Myndigheterna skulle var för sig, men i samråd, följa och analysera utvecklingen på apoteksmarknaden under omregleringsperioden. I Konkur-

rensverkets uppdrag ingick att löpande under omregleringsperioden följa och analysera åtgärder som aviserades eller vidtogs av aktörer på utbudssidan och som kunde ha betydelse för målet att skapa en väl fungerande marknad. Myndigheten skulle uppmärksamma Apoteket Omstrukturering AB¹ på problem som riskerade att motverka målsättningen om en väl fungerande marknad. Även Konsumentverket skulle löpande under omregleringsperioden följa och analysera åtgärder som aviserades eller vidtogs av aktörer på utbudssidan och som kunde ha betydelse för målet att skapa en väl fungerande marknad. Konsumentverket skulle följa och analysera konsekvenser av marknadens utveckling för såväl Konsumentverkets som andra myndigheters verksamhet som berörde konsumenter, exempelvis konsumentskydd, information, tillgänglighet och möjligheten till reklamation. Uppdragen slutredovisades i december 2010 respektive juni 2011 i rapporterna Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av ett regeringsuppdrag (Konkurrensverket 2010:4) och Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av ett regeringsuppdrag (Konsumentverket 2011:9).

Ett annat uppdrag av karaktären följa-och-rapportera är Tillväxtverkets uppdrag, beslutat i regleringsbrevet för myndigheten år 2012, att rapportera vilka svårigheter små apoteksaktörer ser med att etablera och driva verksamhet på den omreglerade apoteksmarknaden. Uppdraget ska rapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 maj 2013.

Regeringen har också gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av vissa frågor som rör prissättning, tillgänglighet och marknadsförutsättningar inom läkemedels- och apoteksområdet (dir. 2011:55). I september 2011 fick utredningen, som tagit namnet Läkemedels- och apoteksutredningen ett tilläggsuppdrag att göra en översyn av prissättningen av originalläkemedel utan generisk konkurrens och vissa övriga frågor (dir. 2011:82). Uppdraget är till största del framåt-syftande, men det finns också delar som har karaktär av en uppföljning av hur den omreglerade marknaden fungerar. Till exempel ska utredningen analysera hur Apoteket AB:s ägande av Apoteket Farmaci AB

¹ Apoteket Omstrukturering AB var moderbolag till Apoteket AB och bildades i syfte att genomföra och övervaka de processer som var nödvändiga för omstruktureringen av Apoteket AB (prop. 2007/08:87).

påverkar konkurrensen på marknaderna för dosdispensering, öppenvårdsapotek och slutenvårdens läkemedelsförsörjning. Utredningen ska också kartlägga och analysera om och i så fall vilka problem det finns vad gäller leveranser och tillhandahållande av sådana läkemedel och varor som omfattas av nu gällande leverans- och tillhandahållandeskyldigheter, och i detta sammanhang undersöka hela distributionskedjan. Vissa delar av uppdraget ska redovisas den 1 september 2012, medan övriga delar ska redovisas den 1 april 2013.

Utöver de specifika regeringsuppdragen har myndigheter inom ramen för sina ordinarie uppdrag initierat granskningar av omregleringen av apoteksmarknaden i olika avseenden.

Redan innan Konsumentverket och Konkurrentverket fick sina respektive regeringsuppdrag på området, hade myndigheterna inlett granskningar av apoteksmarknaden. Mot bakgrund av att regeringen i december 2006 gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag gällande en omreglering av apoteksmarknaden beslutade Konsumentverket att göra en dokumentation inför omregleringen i form av en frågeundersökning om konsumenternas uppfattning om apoteksmarknaden i olika avseenden. Undersökningen upprepades sedan under 2011 (Konsumentverket 2008:12 och 2011:9). Konkurrentverket publicerade redan i februari 2007 rapporten *Avveckla apoteksmonopolet med konsumentnyttan i fokus!* (Konkurrentverket 2007:1) som var en granskning och analys av förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens när apoteksmonopolet avvecklades. Denna studie följdes av en egeninitierad granskning av utvecklingen på områdena för distribution och försäljning av läkemedel inför den kommande avvecklingen av apoteksmonopolet (Konkurrentverket 2008).

I samband med omregleringen av apoteksmarknaden fick Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, TLV, en utvidgad roll. Myndigheten ska bland annat besluta om apotekens handelsmarginal för läkemedel inom läkemedelsförmånen utifrån lönsamheten på apoteksmarknaden. TLV ska dessutom se till att kostnaderna för läkemedel i en omreglerad marknad hålls låga till nytta för konsument och samhället. Inom ramen för denna uppgift kommer TLV löpande att följa upp tillgänglighet, service och lönsamhet i apoteksmarknaden (Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket 2009). Myndigheten publicerade en första

översyn av modellen för utbyte av läkemedel hösten 2011 (Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket 2011).

En av Läkemedelsverkets uppgifter är att arbeta för en bra och säker läkemedelsanvändning. Inom ramen för detta uppdrag, lämnade myndigheten under våren 2011 rapporten Paracetamol: Försäljning och förgiftning – har något hänt sedan tillgängligheten ökat? (Läkemedelsverket 2011).

Riksrevisionen publicerade i oktober 2010 en granskning av förberekelsearbetet inför omregleringen (Riksrevisionen 2010:19) och initierade under oktober 2011 även en granskning av försäljningen av apotek (publiceringsdatum är ännu inte fastställt).

Vid sidan av utvärderingar och uppföljningar av omregleringen har flera myndigheter instruktionsreglerade uppgifter som handlar om att reglera, bedriva tillsyn eller på andra sätt vaka över apoteksmarknaden.

- TLV ansvarar för beslut om subventionering och prisreglering av varor som ingår i läkemedelsförmånerna samt har tillsyn över efterlevnaden av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. Myndigheten ska genom sin verksamhet medverka till en ändamålsenlig och kostnadseffektiv läkemedelsanvändning samt god tillgänglighet till läkemedel i samhället.
- Läkemedelsverket ger tillstånd till de aktörer som vill bedriva apoteksverksamhet på den svenska marknaden. Vidare måste detaljhandelsaktörer som vill sälja receptfria läkemedel först göra en anmälan till Läkemedelsverket. Läkemedelsverket utövar även tillsyn över vissa av de lagar som reglerar handel med läkemedel.
- Liksom på andra marknader, utövar också Konkurrensverket tillsyn över konkurrensreglerna på apoteks- och läkemedelsmarknaderna.
- Även Socialstyrelsen och Datainspektionen utövar tillsyn på apoteksområdet.

Sammanfattningsvis visar kartläggningen av beslutade och genomförda utvärderingar att det är många aktörer som på olika sätt studerar apoteksmarknaden. Det finns t.o.m. en viss risk för överlappningar och dubbelarbete. Ett konkret exempel är Tillväxtanalys uppdrag att utvär-

dera effekter på tillgänglighet och priser som överlappar Statskontorets uppdrag att utvärdera omregleringen utifrån målen, inklusive målen som rör tillgänglighet och priser. Regeringen har dock angett att Statskontoret i sin målutvärdering ska samråda med och inhämta underlag från andra myndigheter med uppdrag på området (S2010/4625/HS). Statskontoret kommer därför att i sin utvärdering använda resultat från såväl Tillväxtanalys studier som från Konsumentverkets undersökningar av konsumenternas uppfattning om apoteksmarknaden (Statskontoret 2011:10).

2.3 Vad har utvärderats?

De kartlagda utvärderingsuppdragen kommer i flera fall inte att slutredovisas förrän i slutet av år 2012 eller under år 2013. I detta avsnitt sammanfattar vi på vilka områden utvärderingsresultat har publicerats till och med januari 2012, samt på vilka områden vi kan förvänta oss resultat från pågående utvärderingar. Kartläggningen visar att alla de mål för omregleringen som regeringen angav i de vägledande propositionerna kommer att följas upp, om än på olika sätt och i varierande omfattning. Kartläggningen visar också att ingen av de hittills publicerade eller pågående utvärderingarna omfattar frågor som ligger utanför de av regeringen angivna målen, t.ex. frågor om eventuella positiva eller negativa bieffekter av omregleringen.

Tillgängligheten till läkemedel hör till de mål som är föremål för den mest omfattande utvärderingen. Konsumentverket berörde olika aspekter av tillgänglighet redan i den konsumentundersökning som myndigheten genomförde innan omregleringen och sedan upprepade efter omregleringen (Konsumentverket 2011:9). Tillgänglighet är också ett område som behandlas i både Tillväxtanalys och Statskontorets pågående utvärderingar. Tillväxtanalys analyserar med hjälp av statistiska uppgifter den geografiska tillgängligheten, medan Statskontoret inom ramen för sin målutvärdering granskar bl.a. såväl kundernas uppfattningar om den fysiska tillgängligheten till apotekslokalerna som olika aktörers bedömning av möjligheterna att få tillgången till läkemedel inom 24 timmar. Efterlevnaden av den s.k. 24-timmarsregeln studeras även av Läkemedels- och apoteksutredningen (dir. 2011:82).

Målen om prispress och låga läkemedelskostnader hör också till de områden som följs upp av flera olika myndigheter. När det gäller

marknaden för generika, har både Tillväxtanalys (2011:14) och TLV (2011) granskat hur följsamheten till generikautbytet har påverkats av de regelförändringar som utgör en del av omregleringen. Med hjälp av statistiska modeller har Tillväxtanalys också beräknat regelförändringarnas effekt på priserna på generika. När det gäller prisutvecklingen på originalläkemedel och receptfria läkemedel kommer Tillväxtanalys att göra enklare uppföljningar. Myndigheten avser också att göra en analys av reformens totaleffekt på samhällets kostnader i den slutrapport som ska redovisas i december 2012. Inom ramen för sin målutvärdering kommer Statskontoret att undersöka landstingens uppfattning om förutsättningarna för offentlig kostnadskontroll (Statskontoret 2011:10).

Målet om förbättrad service och utökat serviceutbud kommer inte att bli föremål för en lika omfattande utvärdering som tillgänglighet och priser. Inom ramen för Statskontorets målutvärdering avser myndigheten att dels att utgå från Konsumentverkets före- och efterundersökningar av konsumenters uppfattning om apoteksmarknaden, dels följa upp utvecklingen av tjänster på apotek utöver ordinarie apoteksverksamhet. Myndigheten kommer också att följa upp apotekens tillhållande av dosdispenserade läkemedel (Statskontoret 2011:10).

En av de förutsättningar för omregleringen som regeringen angav i propositionen Omreglering av apoteksmarknaden (2008/09:145) var att minst samma krav på kompetens och säkerhet som präglade den dåvarande handeln med läkemedel skulle bibehållas. Statskontorets utvärdering kommer i denna del att dels ta sikte på resultatet av och formerna för tillsynen av marknaden, dels följa upp olika aktörers uppfattningar om förutsättningarna för bibehållen kompetens och säkerhet (Statskontoret 2011:10). Inom ramen för sitt uppdrag att reglera marknaden för generika har TLV har intervjuat företrädare för Socialstyrelsen och analyserat biverkningsrapporter som kommit in till Läkemedelsverket för att fånga eventuella effekter av förändringar i regelverket för generikautbyte på säkerheten i läkemedelshanteringen (Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket 2011). Läkemedelsverket har också studerat hur den ökade tillgängligheten till läkemedel med paracetamol har påverkat försäljning och förgiftning genom att analysera försäljningssiffror för paracetamol, statistik från Giftinformationscentralen och tillgängliga data över vårdkonsumtion för paracetamolrelaterade förgiftningar/självmodsförsök (Läkemedelsverket 2011).

Enligt regeringen borde omregleringen tillvarata apotekens bidrag till en förbättrad läkemedelsanvändning. Vad detta innebär preciseras inte i prop. 2008/09:145, men Statskontoret avser bl.a. att jämföra hur Apoteket AB arbetade med att bidra till en förbättrad läkemedelsanvändning före omregleringen och hur apoteksaktörerna arbetar med detta efter omregleringen (Statskontoret 2011:10).

Regeringen satte i propositionen också upp mål för hur marknaden bör utformas för att målen med reformen ska uppnås. Hur marknaden hittills har utvecklats när det gäller antalet aktörer och apotek har följts upp av bl.a. Konkurrensverket (Konkurrensverket 2010:4) och Tillväxtanalys (Tillväxtanalys 2011:49). Själva genomförandeprocessen har också granskats, dels av Konkurrensverket, dels av Riksrevisionen.

När det gäller den omreglerade apoteksmarknadens funktionssätt genomför såväl Statskontoret som TLV uppföljningar på området som kommer att publiceras under år 2012 och 2013. Statskontoret kommer i enlighet med uppdraget från regeringen att svara på frågan om utformningen av omregleringen har fungerat tillfredsställande. Det har myndigheten tolkat som att den ska göra en uppföljning av marknadens funktionssätt efter omregleringen (Statskontoret 2011:10). TLV har ett smalare fokus och granskar effekterna av den ökade handelsmarginal som införts och hur denna påverkar lönsamheten och aktörernas vilja att etablera sig på marknaden (Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket 2009; se även www.tlv.se, citerad 2011-02-29).

2.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Vår kartläggning av publicerade och pågående studier av apoteksmarknaden visar att det i stor utsträckning handlar om uppföljningar och inte om effektutvärderingar. Det innebär att man mätt eller planerar att mäta utfallet, men inte kommer att kunna belägga ett orsakssamband mellan utfallet och omregleringen av apoteksmarknaden. Det innebär att det kommer att vara svårt att dra några säkra slutsatser om omregleringens effekter i olika avseenden.

I sin planering av den pågående målutvärderingen anger Statskontoret flera skäl till att en utvärdering av effekter i många fall inte är möjlig. Det handlar dels om svårigheterna att följa utfallet över tid p.g.a. bris-

ten på data från tiden före omregleringen, dels om svårigheten att isolera den nu aktuella omregleringen från andra parallella förändringar på marknaden (Statskontoret 2011:10).

Tillgången till data är ofta ett problem för utvärderare. Ett specifikt problem vid utvärdering av omregleringen av apoteksmarknaden är att de data som utvärderarna skulle behöva tillgång till, t.ex. inköpspriser för läkemedel, betraktas som affärshemligheter och därför inte lämnas ut. Ett annat problem som Konsumentverket vittnat om har varit svårigheterna att av Apoteket AB få information om förhållandena på apoteksmarknaden vid tiden före omregleringen (Konsumentverket 2011:9). Därmed begränsas möjligheterna att följa utfallet över tid och belägga effekter.

Bristen på data har inneburit att utvärderarna i flera fall är hänvisade till olika aktörers uppfattning om förändringar över tid, utan att kunna belägga att dessa förändringar verkligen ägt rum. Det gäller t.ex. Statskontorets granskning av omregleringens effekter på möjligheten att få tillgång till läkemedel inom 24 timmar.

Även i de fall som data finns för tiden både före och efter omregleringen är det svårt att uttala sig om effekter. Till exempel kan man utifrån Konsumentverkets undersökningar av konsumenternas inställning till apoteksmarknaden före respektive efter reformen inte dra slutsatsen att den iakttagna förändringen över tid är en effekt av omregleringen, eftersom den eventuella effekten inte isoleras från andra påverkande faktorer.

Kartläggningen av studier av omregleringen visar också att det i vissa fall varit svårt för utvärderaren att tolka och operationalisera målen för omregleringen, t.ex. vad som avses med att tillvarata apotekens bidrag till en förbättrad läkemedelsanvändning, vilket har påverkat validitet i utfallsmåten.

På vissa områden har det varit möjligt att utforma ett mer gediget utvärderingsupplägg. Det gäller t.ex. Tillväxtanalys utvärdering av reformens effekter på läkemedelspriserna. Det är dock bara för en begränsad del av den totala läkemedelsmarknaden (för generika som motsvarar ca 11 procent av värdet på den totala läkemedelsmarknaden) som myndigheten ansett sig kunna utforma ett utvärderingsupplägg som gör

det möjligt att argumentera för ett orsakssamband mellan reform och priser. När det gäller utvecklingen på marknaderna för receptfria läkemedel respektive läkemedel för patentskyddade läkemedel hindrar bristen på relevanta data (t.ex. faktiska inköpspriser i apoteken) en regelrätt effektutvärdering (Tillväxtanalys 2010:13).

Ett annat område där det både finns tillgång till tillförlitliga data och där förutsättningarna är goda för att kunna resonera i termer av orsak och verkan är omregleringens effekter på antal öppenvårdsapotek och den geografiska tillgängligheten till dessa apotek.

Avslutningsvis kan vi notera att omregleringen av apoteksmarknaden är ett exempel på en reform där utvärderingsperspektivet inkluderats redan i förarbetena. Trots detta har det i vissa fall ändå varit för sent för utvärderarna att samla in relevanta data. Samtidigt finns det en risk för att de nu aktuella utvärderingarna avrapporteras för tidigt för att det ska vara möjligt att uttala sig om de mer långsiktiga effekterna.

Referenser

- Kommittédirektiv 2011:55 *Vissa frågor om prissättning, tillgänglighet och marknadsförutsättningar inom läkemedels- och apoteksområdet.*
- Kommittédirektiv 2011:82 *Tilläggsdirektiv till utredningen om vissa frågor om prissättning, tillgänglighet och marknadsförutsättningar inom läkemedels- och apoteksområdet (S 2011:07).*
- Konkurrensverket 2007:1 *Avveckla apoteksmonopolet med konsumentnyttan i fokus!*
- Konkurrensverket (2008) *Granskning av områdena för distribution och försäljning av läkemedel inför avvecklingen av apoteksmonopolet.* Granskningspromemoria (Dnr 340/2007).
- Konkurrensverket 2010:4 *Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av ett regeringsuppdrag.*
- Konsumentverket 2008:12 *Apoteksmarknaden ur ett konsumentperspektiv – en konsumentuppföljning våren 2008.*
- Konsumentverket 2011:9 *Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av ett regeringsuppdrag.*
- Läkemedelsverket (2011) *Paracetamol: försäljning och förgiftning – har något hänt sedan tillgängligheten ökat?*
- Proposition 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden.*

Proposition 2008/09:190 *Handel med vissa receptfria läkemedel.*
 Regeringsbeslut 2010-06-10 *Uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden* (Dnr S2010/4625/HS).
 Riksrevisionen 2010:19 *Förberedelsearbetet i apoteksreformen.*
 Statskontoret 2011:10 *En omreglerad apoteksmarknad – delrapport 1.*
 Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (2009) *TLV:s uppdrag angående omregleringen av apoteksmarknaden. Delrapporteringe den 1 april 2009 med anledning av regeringens uppdrag i samband med omregleringen av apoteksmarknaden.*
 Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (2011) *Översyn av 2011 års modell för utbyte av läkemedel på apotek. Med modell och strategi för 2012 och framåt* (Dnr 2550/2011).
 Tillväxtanalys 2010:13(WP/PM) *Utvärdering av kostnadsutvecklingen för läkemedel på den omreglerade apoteksmarknaden – delrapport 1.*
 Tillväxtanalys 2011:14 *Kostnadsutvecklingen för läkemedel på den omreglerade apoteksmarknaden.*
 Tillväxtanalys 2011:49 (WP/PM) *Geografisk tillgänglighet till läkemedel – Delrapport 1.*
 Tillväxtanalys 2011:50 (WP/PM) *Apoteksmarknadens omreglering – Effekter på följsamhet och priser.*

3 Elmarknaden

Omregleringen av den svenska elmarknaden inleddes för ca 20 år sedan med bolagiseringen av Vattenfallsverken och bildandet av Vattenfall AB. År 1996 öppnades marknaden för privata företag, men marknadens funktion hämmades initialt av krav på dyr timmätningssutrustning och lokala koncessioner. Från år 1999 har dessa krav tagits bort och marknaden är därmed formellt helt öppen för konkurrens. Elnätet är dock fortfarande monopolistiskt organiserat genom statligt ägande eller nätkoncession.

3.1 En omreglerad elmarknad

I propositionen En elmarknad med konkurrens (prop. 1991/92:133), som kom att ligga till grund för reformen, presenterade regeringen motiven för att öppna upp elmarknaden för konkurrens. Målet var enligt regeringen att ”genom ökad konkurrens nå ett mer rationellt utnyttjande av produktions- och distributionsresurserna och tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser” (s. 18). I punktform kan målen sammanfattas med:

- ökad konkurrens,
- rationellt utnyttjande av resurser (effektivitet),
- flexibla leveransvillkor,
- lägsta möjliga priser.

För att utarbeta förslag till ny lagstiftning på elmarknaden tillsattes i mars 1992 Ellagstiftningsutredningen (dir. 1992:39). Mot bakgrund av utredningens delbetänkande Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68) beslutade riksdagen (prop. 1993/94:162) om en ny ellagstiftning som skulle träda i kraft den 1 januari 1995.

Ikraftträdandet av reformen sköts dock upp efter regeringsskiftet hösten 1994 med motiveringen att den redan tillsatta Energikommisionen

skulle få möjlighet att göra en konsekvensanalys av de nya reglerna på elmarknaden. Kommissionen redovisade sina överväganden i delbetänkandet Ny elmarknad (SOU 1995:14) och under hösten 1995 beslutade riksdagen att de lagändringar som beslutats om våren 1994, med vissa förändringar, skulle träda i kraft den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:222).

I inledningsskedet var kunder som var intresserade av att byta elleverantör tvungna att installera en relativt kostsam timmätare för att mäta elförbrukning. Detta ansågs hämma marknadens funktion varför man till en början införde ett system med leveranskoncession där tillstånd (ensamrätt) fördelades för att leverera el till kunder som inte installerat elmätare inom ett visst geografiskt område. Elpriserna inom dessa områden reglerades och tillsyn bedrevs av Nätmyndigheten.

För att förenkla rörligheten för elkunder sattes från 1 juli 1997 ett pristak för timmätare på 2 500 kr (prop. 1996/97:85). Kravet på timmätare slopades sedan helt från den 1 november 1999. I samband med detta avskaffades också leveranskoncessionssystemet och en schablonberäkning för elleveranser infördes (prop. 1998/99:137). Efter detta anses elmarknaden vara helt öppen för konkurrens i det att alla kunder kan välja leverantörer och priserna släppts helt fria.

I korthet innebar omregleringen att en åtskillnad genomfördes mellan å ena sidan produktion och försäljning av el, som sker under konkurrens, och å andra sidan överföring av el som fortsatt är monopoliserat. Konsumenterna kan välja vem de vill ha som leverantör. Elleverantörerna köper i sin tur upp en del av den el de levererar av olika producenter på elbörsen NordPool. Elöverföringen sker i dag antingen i stamnäten som ägs av statliga Svenska kraftnät eller de regionala näten som regleras genom koncession. Detta innebar att elpriset sätts i konkurrens, men inte nättariffen.

Regeringen såg Nätmyndigheten som en garant för att reformen skulle få avsedd effekt på elmarknaden. Nätmyndigheten skulle bedriva tillsyn av den nya elmarknaden och efter fem år skulle myndighetens verksamhet utvärderas (prop. 1993/94:162). I övrigt nämndes inget i propositionen om utvärdering av omregleringen av elmarknaden.

3.2 Utvärderingar av omregleringen

En mängd aktörer har studerat elmarknaden från olika perspektiv. Kartläggningen visar att regeringen genom åren har beställt ett förhållandevis stort antal utvärderingar av omregleringen av elmarknaden, varav den senaste är den som Näringsdepartementet beställt av professorerna Patrik Söderholm och Runar Brännlund. Tidigare har utvärderingar genomförts av Elkonkurrensutredningen, Regelutredningen, Energimarknadsinspektionen, Konsumentverket och Konkurrensverket.

Elkonkurrensutredningen hade i uppdrag att analysera de bakomliggande faktorerna till prissättningen på elmarknaden samt konkurrens på elmarknaden (dir. 2001:69). Uppdraget redovisades år 2002 i rapporten Konkurrens på elmarknaden (SOU 2002:7). Elmarknaden var också en av sex marknader som samma år analyserades av Mats Bergman i ESO-rapporten Lärobok för regelnissar (Ds 2002:21).

El- och gasmarknadsutredningen fick år 2003 som en av många uppgifter att utvärdera hur strukturförändringarna hade påverkat konkurrensen på elmarknaden samt belysa konkurrensen på elmarknaden ur ett nordiskt och europeiskt perspektiv (dir. 2003:22). Utredningen lämnade sitt slutbetänkande El- och naturgasmarknaderna – Energi- marknader i utveckling (SOU 2004:129) i december 2004.

Elmarknaden var också en av sex marknader som Regelutredningen inkluderade i sin undersökning. Utredningen fick år 2003 i uppdrag att utvärdera de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin av avregleringen av sex olika marknader (dir. 2003:151). På uppdrag av Regelutredningen genomförde Statskontoret en kartläggning av liberaliseringsprocessen av dessa marknader samt analyserade den politiska styrningen av marknaderna (Statskontoret 2004:28). Utredningen lämnade sitt slutbetänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) i januari 2005.

Energimyndigheten (tidigare NUTEK) och sedermera Energimarknadsinspektionen har liksom Konkurrensverket kontinuerligt följt elmarknadens utveckling. Detta har i regel mer rört sig om uppföljningar av hur marknaden fungerar och mindre om jämförelser med

tiden innan reformen och slutsatser av detta. Konkurrensverket utvärderade tidigt elmarkanden på uppdrag av regeringen i rapporten *Fungerar elmarkanden?* (Konkurrensverket 1994:3). Konkurrensverket har också som en del i utvärderingen av flera avreglerade marknader utvärderat elmarknaden i rapporterna *Konkurrens på avreglerade marknader* (Konkurrensverket 1996:4), *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning* (Konkurrensverket 1998:3) och *Monopolmarknader i förändring* (Konkurrensverket 2004:3).

Energimarknadsinspektionen tog utifrån ett regeringsuppdrag år 2006 fram rapporten *Prisbildning och konkurrens på elmarknaden* (ER 2006:13). Som en del i Energimarknadsinspektionens arbete med att följa och analysera utvecklingen på elmarknaden publicerade myndigheten samma år också rapporten *Elkonsumenten* som förbrukare och marknadsaktör (Energimarknadsinspektionen 2006).

Konsumentverket publicerade år 2002, i enlighet med ett regeringsuppdrag som myndigheten fick i regleringsbrevet samma år, rapporten *Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Elmarknaden* (Konsumentverket 2002) samt den summerande rapporten *Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering* (Konsumentverket PM 2004:20). Enligt sitt regleringsbrev för år 2005 skulle Konsumentverket, i samarbete med Konkurrensverket, redovisa vilka konsekvenser de nyligen konkurrensutsatta marknaderna hade medfört och i framtiden kunde innebära för konsumenten. Uppdraget redovisades i rapporten *Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader* (Konsumentverket PM 2005:13). I december 2009 gav regeringen ett uppdrag till Konsumentverket att utreda hur konsumenternas möjlighet till och intresse för att göra rationella och hållbara val på vissa marknader kunde öka. Konsumentverket valde att inkludera elmarknaden i arbetet som redovisades i rapporten *Konsumenters information om val av leverantörer på sex omreglerade marknader* (Konsumentverket 2010:25).

Det har även forskats om omregleringen av elmarknaden. Ann Veiderpass studerade år 2004, finansierad av Konkurrensverket, hur relativ effektivitet inom elförsörjningen utvecklats under perioden 1991 till 2001 (Veiderpass 2004). Forskarna Thomas Tangerås och Sven-Olof Fridolfsson gick år 2009 igenom den senaste empiriska forskningen av marknadsmakt på den nordiska grossistmarknaden

(Tangerås och Fridolfsson 2009). Som en del av EU-kommissionens PIQUE-projekt² publicerade Monica Andersson och Christer Thörnqvist vid Göteborgs universitet år 2006 rapporten Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish electricity sector (Andersson och Thörnqvist 2006).

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) har publicerat ett antal studier om elmarknaden och dess utveckling, bl.a. rapporten Den nya elmarknaden – framgång eller misslyckande? av Niclas Damsgaard och Richard Green från år 2005 (Damsgaard och Green 2005).

Bland pågående studier kan nämnas Riksrevisionen som inom ramen för sin granskningsstrategi ”Staten på marknaden” inlett en granskning av statens insatser för att säkerställa en långsiktig tillgång på el. Granskningen har initierats genom en förstudie och beslut om en huvudstudie har ännu inte fattats. Riksrevisionen har tidigare publicerat två rapporter som rört elmarknaden, Kvaliteten i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn? (RiR 2006:3) och Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott (RiR 2007:17).

Elmarknaden är ett av de områden som näringsutskottet särskilt har pekat ut som angeläget att utvärdera (bet. 2010/11:NU23). Näringsdepartementet har därför som ovan nämnts gett professorerna Patrik Söderholm och Runar Brännlund vid Luleå Tekniska Universitet respektive Umeå Universitet i uppdrag att utvärdera elmarknaden.³ Uppdraget ska vara slutfört till den 30 april 2012 och syftar till att klargöra vilka faktorer som påverkat och påverkar elpriset samt i hur stor utsträckning priset påverkas. Fokus ska ligga på konsumentnyttan, elcertifikatssystemet och introduktionen av vindkraft. I uppdraget pekas också särskilt på vikten av att skilja mellan påverkbara och icke påverkbara faktorer. Däremot ingår det inte i uppdraget att specifikt besvara frågan om effekterna av marknadens omreglering.

² Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity, bekostat av det sjätte ramprogrammet, Europaparlamentets och rådets beslut nr 1513/2002/EG.

³ Detta är inte ett regeringsuppdrag utan ett avtal mellan näringsdepartementet och forskarna, avtalets diarienummer är 2011/5771/E.

3.3 Vad har utvärderats?

Omregleringen av elmarknaden inleddes för ca 20 år sedan och har utvärderats ett flertal gånger. Sedan den ursprungliga omregleringen har regelverket ändrats, t.ex. genom införandet av system för elcertifikat och utsläppsrätter. Senare utvärderingar fokuserar mer på dessa senare omregleringar.

Målen med reformen var att öka konkurrensen och ”nå ett mer rationellt utnyttjande av produktions- och distributionsresurserna och tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser” (prop. 1991/92:133 s.18). Statskontorets kartläggning visar att målen, åtminstone till viss del, har utvärderats.

Huvudsyftet med omregleringen av elmarknaden var att skapa en fungerande konkurrens på elmarknaden och flera utredningar har undersökt konkurrensen i olika avseenden. Konkurrensen på marknaden har både studerats av offentliga utredningar som Elkonkurrensutredningen och av myndigheter som Konkurrensverket och Energi marknadsinspektionen samt av forskare.

Elkonkurrensutredningen och Regelutredningen förde i sina betänkanden olika resonemang kring konkurrenssituationen på elmarknaden och styrkte dessa med studier av korsägandet, marknadsandelar och HHI-index (SOU 2002:7 och 2005:4).

El- och gasmarknadsutredningens syfte var primärt att analysera behovet av förbättringar av de svenska el- och naturgasmarknaderna men studerade också marknadens funktionssätt både ur ett tekniskt och ett ekonomiskt perspektiv (SOU 2004:129).

När Energimarknadsinspektionen studerade ägarkoncentrationen på elmarknaden år 2006 beräknades ett s.k. RSI-index för den svenska elmarknadens tre största producenter. Indexet visar i vilken mån och när i tid marknaden var beroende av den största producenten (Energi marknadsinspektionen 2006:13).

Konkurrensen på elmarknaden skulle enligt regeringens proposition göra det möjligt att ”tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser”. Konsumenternas situation på den avreglerade elmarknaden har främst utvärderats av Konsumentverket, ibland till-

sammans med Konkurrensverket och Energimarknadsinspektionen i olika samarbeten.

Konsumentverket utvärderade år 2002 elmarknaden ur ett konsumentperspektiv i samarbete med Konkurrensverket och Energimyndigheten. Konsumentverket använde sig av fokusgrupper och telefonintervjuer för att studera om konkurrensutsättningen gett konsumenterna valmöjligheter samt vilka krav det medfört på konsumenter och elbolag. Bland annat studerades problem med fakturering, kundtjänst och bemötande (Konsumentverket 2002 och Konsumentverket PM 2004:20). Konsumentverket har därefter på regeringens uppdrag två gånger undersökt frågan om konsumenterna är tillräckligt informerade för att göra rationella val på elmarknaden (Konsumentverket PM 2005:13 och Konsumentverket 2010:25).

Elkundernas rörlighet och vilka hinder som föreligger för byten av elleverantör har också studerats av Elkonkurrensutredningen (Elkonkurrensutredningen 2001). Under hösten 2005 skickade Energimarknadsinspektionen tillsammans med Luleå tekniska universitet ut postenkäter till 1 200 slumpmässigt utvalda villa- och lägenhetshushåll i hela Sverige för att studera elkundernas sök- och bytesbeteende (Energimarknadsinspektionen 2006b). Även Regelutredningen studerade konsumenternas ställning på elmarknaden (SOU 2005:4).

Ett av målen med omregleringen var att tillförsäkra elkonsumenterna lägsta möjliga priser. Elpriserna har också studerats av både Elkonkurrensutredningen och Regelutredningen. Det har dock i regel rört sig om uppföljningar där priserna följts över tid, utan att förändringar har kunnat kopplas till omregleringen. Damsgaards och Greens studie från 2005 är ett undantag. Utvärderingen genomfördes som en cost-benefit-analys över åren 1996-2003 med ett antal antaganden om hur marknaden skulle ha utvecklats om den inte hade omreglerats (Damsgaard och Green 2005).

Ett flertal underökningar, bl.a. av Energimarknadsinspektionen, har också studerat skillnader mellan de priser som konsumenter som byter avtal får jämfört med de som inte gör det. (Energimarknadsinspektionen 2006).

Regelutredningen utvärderade även genomförandet av omregleringen av elmarknaden och diskuterade vilken hänsyn som hade tagits till att företagen hade ett väl utvecklat samarbete när elmarknadsreformen infördes. Regelutredningen utvärderade också samordningen av tillsynen, både mellan svenska myndigheter och inom Norden (SOU 2005:4).

Elleverans är en förutsättning för de flestas vardag och frånvaron av strömavbrott är en viktig kvalitetsaspekt för både hushåll och företag. Vilka effekter som omregleringen haft för driftssäkerheten har inte berörts i de studier som vi har kartlagt. Nätföretagen skulle enligt Regelutredningen visserligen frivilligt rapportera när oplanerade driftsavbrott inträffar, men samtliga nätföretag deltog inte i denna rapportering fullt ut, vilket innebär att det inte gick att bedöma om antalet strömavbrott och omfattningen av dessa hade förändrats till följd av reformen (SOU 2005:4). Sedan den 1 oktober 2010 gäller dock skyldighet för elleverantörer att rapportera elavbrott för bedömning av leveranskvaliteten i elnäten enligt Energimarknadsinspektionens föreskrift (EIFS 2010:5).

3.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Utvärderare av elmarknaden har mindre problem med avsaknaden av data än vad som är fallet för många andra marknader. Uppgifter om priser finns tillgängliga för både perioden före och efter reformen. El är en mycket homogen vara och kvalitetsaspekter är därmed mindre intressanta. Däremot finns det problem med datatillgången vad gäller kvalitetsaspekter i leveransen såsom driftsäkerhet och leveransavbrott.

Gemensamt för många av de kartlagda utvärderingarna, särskilt när det gäller prisutvecklingen, är att de i regel inte för några kontrafaktiska resonemang och inte heller isolerar effekter av omregleringen från effekter av andra åtgärder, t.ex. skatteförändringar. Det innebär att det är svårt att dra slutsatser om huruvida förändringar i priser över tid är en effekt av omregleringen eller av något annat. När det gäller konsumenternas ställning på elmarknaden, har detta ofta undersökts genom att fråga om elkundernas uppfattning om sin roll på marknaden efter

reformen, utan resonemang om hur kunden såg på sin ställning i förhållande till den monopolist som kunden tidigare köpte el av.

När det gäller utvecklingen av konkurrensen på marknaden är avsaknaden av kontrafaktisk analys och isolering av effekter mindre problematiskt, eftersom konkurrensen på marknaden är en direkt effekt av omregleringen och därmed inte kan hänföras till andra samhällsförändringar.

De stora utredningarna av elmarknadens omreglering är i regel mindre utförliga i sin redovisning av metodval än de forskare som gjort mer avgränsade studier. Ofta är redogörelsen för reformens kausala effekter en bedömning av vilka uppmätta utfall som går att härleda tillbaka till en viss del av omregleringen. Avsaknaden av metodredovisning gör det svårt att bedöma tillförlitligheten i utvärderingarnas slutsatser.

Referenser

- Andersson, M. och Thörnqvist, C. (2006) *Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish electricity sector*, Pique, Göteborg.
- Avtal mellan Näringsdepartementet och Patrik Söderholm och Runar Brännlund (diarienummer 2011/5771/E).
- Damsgaard, N. och Green, R. (2005) *Den nya elmarknaden – framgång eller misslyckande?* SNS
- Ds 2002:21 (Bergman, M.) *Lärobok för regelnsissar: en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar: rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. ESO.
- Elkonkurrensutredningen (2001) *Vissa frågor kring kundernas rörlighet m.m.* (dnr. N2001:10/U-12).
- Energimarknadsinspektionen (2006) *Elkonsumenten som förbrukare och marknadsaktör*.
- Energimarknadsinspektionen 2006:13 *Prisbildning och konkurrens på elmarknaden*.
- Fridolfsson, S-O. och Tangerås, T. (2009) *Market power in the Nordic electricity wholesale market: A survey of the empirical evidence*, Energy Policy, September 2009
- Kommittédirektiv dir. 2001:69 *Konkurrens på elmarknaden*
- Kommittédirektiv dir. 2003:22 *Fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna*

Kommittédirektiv dir. 2003:151 *Utvärdering av vissa regelreformerade marknader*

Konkurrensverket 1996:4 *Konkurrens på avreglerade marknader.*

Konkurrensverket 1998:3 *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning.*

Konsumentverket (2002) *Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Elmarknaden.*

Konkurrensverket 2004:3 *Monopolmarknader i förändring.*

Konsumentverket PM 2004:20 *Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering.*

Konsumentverket PM 2005:13 *Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader.*

Konsumentverket 2010:25 *Konsumenters information om val av leverantörer på sex omreglerade marknader.*

Proposition 1991/92:133 *En elmarknad med konkurrens.*

Proposition 1993/94:162 *Handel med el i konkurrens.*

Proposition 1994/94:222 *Ny ellagstiftning.*

Proposition 1996/97:85 *Frågor om mätning m.m.*

Proposition 1998/99:137 *Införande av schablonberäkning på elmarknaden, m.m.*

SOU 1993:68 *Elkonkurrens med nätmonopol* Betänkande av Ellagstiftningsutredningen.

SOU 1995:14 *Ny elmarknad* Betänkande av Energikommissionen.

SOU 2002:7 *Konkurrens på elmarknaden* Betänkande av Elkonkurrensutredningen.

SOU 2004:129 *El- och naturgasmarknaderna - Energimarknader i utveckling* Betänkande av El- och gasmarknadsutredningen.

SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader* Betänkande av Regelutredningen.

SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader.*

Statskontoret 2004:28 *Avreglering av sex marknader: Mål, medel och resultat.*

Veiderpass, A. (2004) *Avreglerad elförsörjning – ökad konkurrens och ökad effektivitet?* (Konkurrensverket Dnr. 105/1999).

4 Fordonsbesiktningsmarknaden

Fordonsbesiktning är en nyligen omreglerad marknad i Sverige. I juli 2010 konkurrensutsattes fordonsbesiktningen och i slutet av januari 2012 inleddes delförsäljningen av AB Svensk Bilprovning. Inga utvärderingar av reformen har genomförts eller beslutats, men Transportstyrelsen har haft regeringens uppdrag att genomföra en nulägesanalys i syfte att underlätta jämförelser över tid i kommande uppföljningar.

4.1 Omregleringen av fordonsbesiktningsmarknaden

Frågan om en omreglering av marknaden för fordonsbesiktningen i Sverige har diskuterats sedan tidigt 1990-tal och har vid flera tillfällen varit föremål för riksdagsbehandling (se prop. 1993/94:167, prop. 1994/95:69, prop. 1996/97:1 utgiftsområde 22).

Under år 2009 utarbetades departementspromemorian Fordonsbesiktning (Ds 2009:3) inom Näringsdepartementet. Promemorian innehöll förslag till hur det genom fordonslagen (2002:574) reglerade monopoliet för utförande av fordonsbesiktningar skulle avskaffas. I en därpå följande proposition (prop. 2009/10:32) föreslog regeringen att monopoliet skulle avskaffas. En omreglering ansågs kunna skapa en väl fungerande marknad med effektiv konkurrens som i sin tur skulle:

- främja ett rationellt och kostnadseffektivt besiktningsförfarande,
- bidra till utveckling av ny kontrollmetodik,
- leda till rimliga priser för besiktningstjänster,
- innebära att tillgängligheten till besiktningsmöjligheter även fortsättningsvis skulle vara god i hela landet, samt
- ge valfrihet och möjlighet för kunderna att påverka serviceutbudet.

I och med detta skulle även fler arbetstillfällen på besiktningsmarknaden skapas, eftersom ökat öppethållande kräver fler anställda (prop. 2009/10:32).

I propositionen framgick att omregleringen skulle ske på ett sådant sätt att trafiksäkerheten och miljökontrollen kunde förbättras. Verksamheten skulle anpassas till den svenska huvudregeln om öppna system för provning och kontroll.

I propositionen fastslogs att effekterna av omregleringen skulle följas upp. Regeringen bedömde dock att det inte fanns skäl att närmare beröra utformningen av eventuella utvärderingar av tillsynsordningen och andra aspekter av omregleringen.

I slutet av januari 2012 tog aktiebolaget Svensk Bilprovning (Bilprovningen) de första stegen mot en försäljning av besiktningsstationer genom att dela in stationsnätet i tre ungefär lika stora grupper: den nordöstra, den sydvästra och riksgruppen. Under 2012 avser Svensk Bilprovning att sälja de två förstnämnda grupperna. Riksgruppen, som har täckning i hela landet, kommer dock bolaget att behålla. Syftet med indelningen är att skapa förutsättningar för en väl fungerande marknad, samtidigt som att en fortsatt god täckning avseende fordonsbesiktningar i hela landet beaktas. Staten och övriga ägare kvarstår som ägare till Svensk Bilprovning, som kommer att säljas tidigast år 2015.

4.2 Vem har utvärderat omregleringen?

I propositionen inför omregleringen (prop. 2009/10:32) slog regeringen fast att Transportstyrelsen, i samarbete med Konkurrensverket, skulle följa marknadsutvecklingen efter omregleringen. Enligt propositionen skulle Transportstyrelsen aktivt följa omregleringen och dess utveckling, effekter och konsekvenser för att ha beredskap att vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla en viss nivå gentemot konsumenterna i fråga om tillgänglighet m.m.

I propositionen meddelade även regeringen sin avsikt att låta Transportstyrelsen i samråd med Konkurrensverket genomföra en nulägesanalys av den svenska besiktningsverksamheten inför det att verksamheten skulle öppnas upp för konkurrens. Som exempel på nyckeltal och

mätvärden nämndes priser, koncentrationsgrad på marknaden, tjänsteinnehåll, geografisk spridning m.m.

I november år 2009 publicerade Transportstyrelsen promemorian Underlag för nulägesanalys av fordonsbesiktningsverksamheten i Sverige. Syftet med promemorian var att beskriva relevanta nyckeltal för nulägesanalysen och påföljande uppföljningar och analyser av marknadsutveckling och besiktningsutfall, samt att beskriva mätmetoder, utvecklingsbehov och nödvändiga datakällor för dessa nyckeltal (Transportstyrelsen 2009). Nulägesanalysen genomfördes under våren 2010 av en konsult på uppdrag av Transportstyrelsen. Den bestod av 9 674 telefonintervjuer under perioden 30 mars till 6 juni 2010.

Transportstyrelsen planerar att använda nulägesanalysen i sitt uppdrag att övervaka att besiktningsverksamheten fungerar väl med avseende på trafiksäkerhet, miljö, prisutveckling, teknikutveckling och tillgänglighet. Inom ramen för sin marknadsövervakning och marknadstillsyn publicerade också Transportstyrelsen i januari 2012 en rapport som beskriver utvecklingen på marknaden under år 2011 (Transportstyrelsen 2012). Varken myndigheten eller regeringen har ännu tagit några beslut om utvärdering av omregleringen.

4.3 Vad har utvärderats?

Besiktningsmarknaden i Sverige omreglerades för knappt ett och ett halvt år sedan. Marknaden kan komma att ändras ytterligare efter delförsäljningen av AB Svensk Bilprovning som inleddes i slutet av januari år 2012.

Det material som hittills har publicerats på området är dels det underlag som Transportstyrelsen tog fram inför genomförandet av nulägesanalysen (Transportstyrelsen 2009), dels rapporten om det första året efter omregleringen (Transportstyrelsen 2012).

Utifrån detta underlag är det inte möjligt att dra några slutsatser om vilka aspekter av omregleringen som kommer att utvärderas och på vilket sätt det kommer att ske. Transportstyrelsens underlag inför nulägesanalysen visar emellertid att myndigheten planerar att följa flertalet av omregleringens mål inom ramen för sin tillsyn och uppföljningar av marknadsutvecklingen. Sysselsättningsgraden i besiktnings-

branschen nämns däremot inte i underlaget och det är därmed oklart om regeringens förväntningar om fler arbetstillfällen kommer att följas upp eller utvärderas. Det senare är dock ett underordnat mål i förhållande till andra målsättningar för denna omreglering.

4.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Det är ännu oklart om, när och hur utvärderingar ska genomföras och därmed också vilken typ av slutsatser som kommer att vara möjliga att dra om omregleringens effekter. Transportstyrelsens nulägesanalys inför marknadens öppnande har skapat förutsättningar för att göra jämförelser över tid, vilket bör underlätta kommande utvärderingar. En förutsättning för detta är att samma typ av uppgifter som samlades in inom ramen för nulägesanalysen finns tillgängliga även efter omregleringen. Det råder dock en viss osäkerhet om så kommer att ske, då Transportstyrelsen uppmärksammat att de uppgifter som myndigheten samlar in inom ramen för sin tillsyn sannolikt inte kommer att vara identiska med nulägesanalysens nyckeltal (www.transportstyrelsen.se, citerat 2012-02-15).

Transportstyrelsen har också understrukt att det kan bli svårt att utvärdera den samhällsekonomiska effektiviteten av omregleringen, bl.a. på grund av svårigheter att mäta relevanta variabler och isolera effekter. Till exempel kommer det till följd av prisvariationer och utvecklingen av nya former av besiktningstjänster att vara svårt att följa prisutvecklingen efter omregleringen. Det kommer enligt myndigheten också att vara svårt att mäta kvaliteten i besiktningsutfallet (Transportstyrelsen 2009).

Referenser

Ds 2009:3 *Fordonsbesiktning*.

Proposition 1993/94:167 *En effektivare fordonskontroll*.

Proposition 1994/95:69 *Viss lagstiftning om besiktning på fordonsområdet*.

Proposition 1996/97:1 utgiftsområde 22 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997*.

Proposition 2009/10:32 *Fordonsbesiktning*.

Transportstyrelsen (2009) *Underlag för nulägesanalys av fordonsbesiktningsverksamheten i Sverige.*
Transportstyrelsen (2012) *Fordonsbesiktningsverksamheten 2011.*

5 Förskolemarknaden

I början av 1970-talet bedrevs praktiskt taget all barnomsorg i kommunal regi. Detta, i praktiken, offentliga monopol på barnomsorg har sedan dess successivt omreglerats. Centrala delar i omregleringen var avskaffandet år 1992 av Lex Pysslingen, som förbjöd subventioner av vinstdrivande förskoleverksamheter, samt införandet år 2006 av fri etableringsrätt för fristående förskolor. År 2010 var 19 procent av de barn som var inskrivna i förskolan inskrivna i ett fristående alternativ.

5.1 En omreglerad förskola

Förskolan är ett exempel på en marknad som gått från att domineras av privata aktörer till att bli ett offentligt ansvar, för att sedan återigen öppnas upp för privata aktörer. Förskolan har också genomgått en rad andra förändringar genom åren när det gäller såväl reglering som organisering och finansiering. När vi i denna rapport refererar till omregleringen av förskolan, syftar vi på den process som inneburit att ett i praktiken offentligt monopol har avskaffats till förmån för en marknad med fri etableringsrätt för fristående förskolor.

Den tidiga barnomsorgen var en verksamhet som helt bedrevs på privat initiativ. Med tiden kom barnomsorg att betraktas alltmer som en samhällelig uppgift och utbyggnaden tog fart på allvar under 1960-talet. Från att ha svarat för sju procent av antalet institutioner 1941, hade kommunernas andel av barnomsorgen ökat till 96 procent år 1970. Frågan om privata alternativ inom den då i stort sett helt kommunala barnomsorgen aktualiserades under 1980-talet. I synnerhet gällde frågan vilka aktörer som skulle kunna få statbidrag (Utbildningsdepartementet 2006). Det var en fråga som präglades av ideologiska motsättningar, där de borgerliga partierna var positiva, medan socialdemokraterna var motståndare till att vinstdrivande aktörer skulle få driva barnomsorg. År 1983 lade den socialdemokratiska regeringen fram en proposition (den s.k. Lex Pysslingen) om att bidrag inte skulle kunna

utgå till förskolor som bedrevs i uppenbart vinstsyfte. Propositionen innehöll också noggranna riktlinjer för vilken typ av icke-kommunal verksamhet som skulle vara bidragsberättigad (prop. 1982/83:1).

Lex Pysslingen avskaffades av den nytilträdde borgerliga regeringen 1992 och det blev därmed möjligt att ge bidrag även till vinstdrivande förskoleverksamhet. I propositionen Om valfrihet i barnomsorgen (prop. 1991/92:65) angavs flera skäl till varför det var angeläget att underlätta för verksamhet som drevs av annan än en kommun:

- ökad valfrihet för barnfamiljerna,
- ökad valfrihet för personalen,
- utvecklad kvalitet, samt
- utvecklad kostnadseffektivitet.

Fri etableringsrätt hann dock inte införas innan det blev regeringsskifte igen. Det var fortfarande upp till varje kommun att besluta om tillstånd och ekonomiska villkor för privata alternativ (Utbildningsdepartementet 2006). Den fria etableringsrätten infördes år 2006 då riksdagen, i strid med den dåvarande regeringens uppfattning, fattade beslut om att enskilda (i nuvarande skollag benämnda fristående) förskolor skulle beviljas tillstånd om kraven på verksamheten uppfylldes. Bidrag skulle sedan utgå om tillstånd fanns och verksamheten var öppen för alla barn med rätt till motsvarande kommunal verksamhet. För att skyldighet inte skulle finnas för kommunen att lämna bidrag krävdes att verksamheten innebar påtagliga negativa följder för motsvarande offentliga verksamhet i kommunen eller att avgifterna i den enskilda verksamheten var oskäligt höga (bet. 2005/06:UbU13 punkt 9 res.6, rskr. 2005/06:240). Bestämmelserna syftade till att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar i förskolan, oavsett huvudman. Genom att öka möjligheterna för enskilda alternativ att etablera sig, ville riksdagens majoritet

- främja pedagogisk mångfald,
- främja valfrihet för föräldrar,
- ge personalen större möjligheter att välja mellan arbetsgivare, och
- skapa drivkrafter för högre kvalitet.

5.2 Vem har utvärderat omregleringen?

Varken regeringen eller berörda myndigheter har vad Statskontoret kunnat finna tagit initiativ till att utvärdera om målen för omregleringen av förskolemarknaden har uppnåtts.

Om vi breddar frågan till hur marknaden för förskola utvecklats i en vidare mening, inklusive utvecklingen av privata alternativ på marknaden, finns det ett fåtal offentliga utredningar och myndighetsrapporter som har berört området. Förskolan har då i regel varit ett av flera olika välfärdsområden som har studerats.

I början av 1990-talet tillsatte regeringen en kommitté, Lokaldemokratikommittén, som hade som övergripande uppgift att följa den pågående utvecklingen på det kommunala området. Som ett led i kommitténs arbete fick Statskontoret i uppdrag att sammanställa svenska erfarenheter av system för valmöjligheter samt att sammanställa relevanta forskningsresultat för att kunna dra slutsatser om möjliga konsekvenser av valmöjligheter. Förskolan var ett av de områden som studerades i rapporten *Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård* (SOU 1993:47).

Några år senare, år 1995, publicerade kommittén Expertgruppen för studier i ekonomi (ESO) rapporten *Vad blev det av de enskilda alternativen?* – En kartläggning av enskilda alternativ inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25). Barnomsorgen var återigen ett av de studerade områdena.

I början av 2000-talet studerades inom ramen för Kommittén Välfärdsboksutslut över 1990-talet (dir. 1999:7) de förändringar som skett på välfärdsområdet under 1990-talet, bl.a. när det gällde förekomsten av olika utförare av välfärdstjänster. Resultaten publicerades i forskarantologin *Välfärdstjänster i omvandling* (SOU 2001:52). Bland studierna fanns ett par som berörde utvecklingen på förskoleområdet, dels en studie av Gun-Britt Trydegård rörande privatisering och alternativa driftsformer under 1990-talet (Trydegård 2001), dels en studie av Christina Bergqvist och Anita Nyberg av den svenska barnomsorgsmodellen under 1990-talet (Bergqvist och Nyberg 2001).

Ytterligare tio år senare var den centrala frågan för Långtidsutredningen 2011 (LU2011) hur arbetsmarknadens funktionssätt kunde förbättras. I en bilaga till utredningen presenterade forskarna Kajsa Hanspers och Lena Hensvik studien Konkurrens och sysselsättning – En empirisk studie av fem marknader (Hanspers och Hensvik 2010) där de analyserade sambandet mellan konkurrens och arbetsmarknadens funktionssätt på marknader – däribland förskolan – som fram till början av 1990-talet varit reglerade på olika sätt.

Utöver offentliga utredningar har även forskare och organisationer ägnat sig åt förskolan. Förskolan var t.ex. ett av de områden som analyserades i forskarantologin Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd? som Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS) publicerade under hösten 2011. Forskarna Kajsa Hanspers och Eva Mörk sammanställde där befintlig forskning om effekter av ökat kundval och konkurrens inom förskolan på kostnader, kvalitet och fördelning mellan olika grupper (Hanspers och Mörk 2011).

Företagarorganisationen Svenskt Näringsliv har också studerat utvecklingen inom förskolan. År 2010 genomförde organisationen en undersökning riktad till cirka 1 000 slumpvis utvalda småbarnsföräldrar med förskolebarn där kommunala och fristående alternativ jämfördes med varandra med avseende på personaltäthet, förutsättningar för lärande och utveckling samt tillgång på pedagogiskt material. Resultaten publicerades i rapporten En attitydundersökning bland föräldrar rörande kommunala respektive enskilt drivna förskolor (Svenskt Näringsliv 2010).

När det gäller den löpande uppföljningen av förskolan är Skolverket den statliga myndighet som ansvarar för att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet, av vilket förskolan utgör en del. Skolverket har vid ett antal tillfällen genomfört enkätundersökningar till ett slumpmässigt urval av föräldrar som visar vilka former av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som barn med olika social bakgrund deltar i och i vilken utsträckning föräldrarna är nöjda med omsorgsformen. Resultaten har publicerats i rapportserien Barns omsorg (Skolverket 2001, Skolverket 2004 och Skolverket 2007). Skolverket följer regelbundet upp hur kommunerna lever upp till kraven på att erbjuda barn plats i förskolan (se t.ex. Skolverket 2005 och Skolverket 2009). Därutöver publicerar Skolverket statistik över barn, personal och kost-

nader inom förskolan. Däremot har vi inte inom ramen för vårt kartläggningsarbete kunnat finna att Skolverket utvärderat effekterna av förskolans omreglering. Skolverket har genom åren genomfört flera olika utvärderingar på förskoleområdet, men då har det gällt andra reformer, t.ex. införandet av en läroplan för förskolan år 1998, införandet av maxtaxa och allmän förskola åren 2000–2003 samt de riktade statsbidragen till personalförstärkningar åren 2005–2006 respektive till fortbildning av personal åren 2009–2010.

För tillsynen av de enskilda förskolorna ansvarar respektive kommun, medan Skolinspektionen i sin tur utövar tillsyn över hur kommunerna sköter sin tillsyn. Under år 2011 genomförde Skolinspektionen en riktad tillsyn av kommunernas tillsynsarbete (Skolinspektionen 2011).

5.3 Vad har utvärderats?

Avsaknaden av studier med explicit syfte att utvärdera omregleringen och införandet av fri etableringsrätt innebär att det i hög grad saknas kunskap om reformens målfyllelse och genomförande. De offentliga utredningar som berört privata alternativ på förskolemarknaden är i regel av äldre datum och har då syftat till att beskriva en pågående utveckling, inte till att utvärdera effekterna av densamma. Vi har funnit väldigt få studier av vilka möjliga effekter omregleringen har haft i olika avseenden.

Ett av målen med omregleringen av förskolan och den fria etableringsrätten var att öka mångfalden. Det är också inom detta område som det finns mest empiri i form av statistik om utvecklingen av fristående alternativ över tid, andelen fristående förskolor, regionala variationer, driftsformerna för de fristående alternativen etc. Mindre är känt huruvida mångfalden i tjänsteutbudet, t.ex. när det gäller pedagogisk inriktning, öppettider mm, har ökat till följd av etableringen av fler fristående förskolor. Statskontoret har inte funnit några studier som analyserar effekten av en omreglerad marknad i detta avseende.

När det gäller målet om ökad kostnadseffektivitet, konstaterade Hanspers och Mörk i sin sammanställning av befintlig forskning år 2011 att det än så länge inte gjorts någon studie som på ett trovärdigt sätt undersökt konkurrensutsättningens effekter på kostnaderna för förskolan. Med hjälp av regressionsanalys tog författarna fram vad de

kallade för en första bild av sambandet mellan kommunernas kostnad för förskola och privatiseringsgraden, mätt som andelen barn i som gick i en fristående förskola (Hanspers och Mörk 2011).

Ett annat mål för omregleringen var ökad valfrihet för såväl föräldrar till förskolebarn som personal inom sektorn. När det gäller hur valfriheten används och vem som väljer vad, så begränsas möjligheterna att studera detta av att det inte finns några registerdata över vilka barn som är inskrivna i förskoleverksamhet och i vilken form de är inskrivna. Däremot har Skolverket vid ett antal tillfällen riktat enkätundersökningar som tar upp sådana frågor till ett slumpmässigt urval av föräldrar (Skolverket 2001, Skolverket 2004 och Skolverket 2007).

Valfriheten skulle stimulera kvalitetsdrivande konkurrens. Kartläggningen visar att det saknas studier av hur de tänkta mekanismerna fungerar i praktiken. Det är inte heller självklart hur kvalitet i förskolan ska definieras och mätas. Ett sätt har varit att tillfråga föräldrar om deras uppfattning, vilket både Skolverket (Skolverket 2001, Skolverket 2004 och Skolverket 2007) och Svenskt Näringsliv (Svenskt Näringsliv 2010) har gjort. När det gäller att mer objektivt försöka mäta kvalitet har fokus legat på insatsfaktorer, såsom personaltäthet, personalens utbildning och barngruppernas storlek. Hanspers och Mörk jämförde t.ex. i sin studie från 2011 fristående och kommunala förskolor med avseende på dessa faktorer (Hanspers och Mörk 2011).

Ökade möjligheter för förskolepersonalen att välja arbetsgivare och påverka sina villkor var ett av de angivna skälen till att öppna upp förskolemarknaden för privata aktörer. Hanspers och Hensvik studerade år 2010 med hjälp av löne- och sysselsättningsstatistik arbetsmarknadseffekter av privatisering i form av antalet sysselsatta personer, antalet arbetade timmar, löner och sjukskrivningar (Hanspers och Hensvik 2010).

En aspekt som inte explicit angavs som mål för omregleringen, men som skulle kunna tänkas påverkas av införandet av fri etableringsrätt, är tillgängligheten till förskolan. Skolverket följer regelbundet upp hur kommunerna lever upp till den lagstadgade platsgarantin, men Statskontoret har inte funnit några studier av hur tillgängligheten till förskolan i form av möjlighet att få plats, öppettider, mm. har påverkats av omregleringen av förskolan.

Ett av argumenten mot införandet av fri etableringsrätt var att reformen skulle medföra stora omställningskostnader för kommunerna, något som befarades drabba kvaliteten (bet. 2005/06:UbU13). Vi har dock inte funnit några studier av kommunernas kostnader för införandet av fri etableringsrätt eller av någon annan del av själva genomförandet av reformen.

5.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Vi har i vår kartläggning av studier av förskolan kunnat konstatera att omregleringen av förskolan – i denna studie definierat som öppnandet av marknaden för enskilda huvudmän och införandet av fri etableringsrätt – inte har utvärderats. Det är därmed svårt att dra några slutsatser om huruvida regelreformen nått sina mål.

Det område där det finns underlag för slutsatser är hur marknadsstrukturen utvecklats, mätt i andel barn och sysselsatta i fristående respektive kommunal verksamhet. När det gäller vilka effekter denna utveckling har haft på förskoleverksamheten är underlaget begränsat. Det fåtal studier som på något sätt berör frågan fokuserar på skillnader mellan kommunala och fristående förskolor i olika avseenden, alternativt effekterna av ett ökat inslag av fristående alternativ i en kommun.

Möjligheterna att dra slutsatser om effekter av omregleringen utifrån jämförelser av fristående och kommunala förskolor begränsas av att det sannolikt finns selektionseffekter på olika nivåer, något som t.ex. Hanspers och Hensvik diskuterar i sin forskningssammanställning (Hanspers och Hensvik 2011). Om man inte tar hänsyn till dessa, riskerar jämförelser av privata och offentliga alternativ att leda till felaktiga slutsatser. Att dra slutsatser om kvalitetsskillnader i kommunala och fristående förskolor baserade på föräldrarnas nöjdhet är t.ex. inte oproblemiskt, eftersom de föräldrar som valt fristående förskolor för sina barn på olika sätt kan skilja sig från andra föräldrar på ett sätt som påverkar nöjdheten. Även på kommunal nivå förekommer selektion i så motto att kommuner med hög andel barn i fristående förskolor i olika avseenden skiljer sig från kommuner med låg andel barn i fri-

stående förskolor. Dessa skillnader kan i sin tur påverka de faktorer man studerar, t.ex. kostnader och kvalitet.

När det gäller att mäta omregleringens effekter på kvaliteten i verksamheten är ytterligare en svårighet att det inte finns någon klar och gängse uppfattning om vad som ska sägas utgöra god kvalitet när det gäller förskoleverksamhet. De mått som finns handlar antingen om satsade resurser i olika avseenden eller om brukarnas nöjdhet. Överlag finns det lite data om förskolan. Det finns i dagsläget inget nationellt register över alla förskolor och än mindre uppgifter om barnen och föräldrarna i dessa förskolor, något som ytterligare försämrar möjligheterna att dra slutsatser om omregleringens effekter.

Referenser

- Bergqvist, C. och Nyberg, A. (2001) Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet. I *Välfärdstjänster i omvandling* (SOU 2001:52).
- Ds 1995:25 (Loord-Gynne, U. och Mann, C-O.) *Vad blev det av de enskilda alternativen? – En kartläggning av enskilda alternativ inom skolan, vården och omsorgen*. ESO.
- Hanspers, K. och Hensvik, L. (2010) *Konkurrens och sysselsättning – En empirisk studie av fem marknader*. Bilaga 7 till LU2011 (SOU 2010:93).
- Hanspers, K. och Mörk, E. (2011) Förskola. I Hartman, L. (red.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS.
- Kommittédirektiv 1999:7 *Välfärdsbokslut över 1990-talet*.
- Proposition 1982/83:1 *Om skolor med enskild huvudman m.m.*
- Proposition 1991/92:65 *Om valfrihet i barnomsorgen*.
- Riksdagsskrivelse* 2005/06:240.
- Skolinspektionen (2011) *Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet. Riktad tillsyn* (Dnr 2010:43).
- Skolverket (2001) *Barns omsorg 1999. Tillgång och efterfrågan på barnomsorg för barn 1–12 år med olika social bakgrund*. Skolverkets rapport nr 203.
- Skolverket (2004) *Barns omsorg 2002. Omsorgen om barn 1–12 år. Resultat av 2002 års föräldraenkät*. Skolverkets rapport nr 258.

- Skolverket (2005) *Plats utan oskäligt dröjsmål? Uppföljning av tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg 2005*. Skolverkets rapport nr 267.
- Skolverket (2009) *Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009. Del 2. Enkät till kommunerna i november 2008 (Dnr 75-2008:1890)*.
- Skolverket (2007) *Barns omsorg 2005. Omsorgsformer för barn 1-12 år. Resultat av Skolverkets föräldraenkät*. Skolverkets rapport nr 307.
- SOU 1993:47 *Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård*. Rapport till Lokaldemokrati-kommittén.
- SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*. Antologi från Kommittén Välfärdsbokslut.
- Svenskt Näringsliv (2010) *En attitydundersökning bland föräldrar rörande kommunala respektive enskilt drivna förskolor*.
- Trydegård, G-B.(2001) *Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet*. I *Välfärdstjänster i omvandling* (SOU 2001:52).
- Utbildningsdepartementet (2006) *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*.
- Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:UbU13 *Fristående skolor m.m.*

6 Marknaden för inrikesflyg

Omregleringen av marknaden för inrikesflyg inleddes år 1992 då begränsad konkurrens mellan SAS och Linjeflyg tilläts. Senare samma år kunde alla svenska bolag få tillstånd att flyga inrikes. Som sista steg i omregleringen gavs år 1997 bolag från EU/EES-länder rätt att bedriva inrikes passagerartrafik i Sverige.

6.1 En omreglerad marknad för inrikesflyg

Konkurrenskommittén Konkurrens i inrikesflyget (SOU 1990:58) lämnade det första betänkandet med förslag om en omreglering av inrikesflygmarknaden. Motiven för en förändring var:

- ökad valfrihet för konsumenterna och mer kundanpassade trafiksystem,
- konsistent trafikpolitik för alla trafikutövare,
- förbättrade utvecklingsmöjligheter för och ökad effektivitet inom flygföretagen, och
- större möjligheter att bygga upp konkurrenskraftiga svenska flygföretag för en internationell marknadssituation.

Även behovet av att bygga upp konkurrenskraften hos de svenska företagen inför den stundande liberaliseringen av inrikesflyg inom EU angavs som skäl, samt den kraftiga volymtillväxten inom svensk inrikesflyg och att liberaliseringen av det amerikanska inrikesflyget visat sig effektivisera marknaden.

Det övergripande syftet med omregleringen var att införa konkurrens för att skapa bättre service och lägre priser. Konkurrenskommittén ansåg dock att det var svårt att förutse alla effekter av en liberalisering. Ett antal positiva effekter förväntades uppkomma:

- nya företag och ett ökat trafikutbud,
- utveckling av nya direktlinjer,
- utveckling av ett nytt nav-ekersystem bredvid Arlanda,
- lägre biljettpriser,
- bättre service,
- lägre underskott och lägre kostnader för regionalpolitiskt motiverade flyglinjer, samt
- färre dödsfall i trafiken genom att flyget tog marknadsandelar från mindre säkra transportslag.

Effekterna på miljön ansågs vara svårbedömda. Å ena sidan kunde ökat flygresande innebära ökade emissioner av avgaser och buller, å andra sidan kunde ökad konkurrens förväntas leda till snabbare modernisering av flygflottorna. Kommittén konstaterade också att avregleringen kunde leda till önskade regionalpolitiska effekter.

Regeringen ansåg att kapacitetsbristen på Arlanda utgjorde ett hinder för en fungerande konkurrens, och man föreslog därför att konkurrens enbart skulle tillåtas mellan SAS och Linjeflyg (prop. 1990/91:87). Regeringen bedömde att de trafikpolitiska målen om tillgänglighet, effektivitet, säkerhet, god miljö och regional balans skulle ligga fast. Genom ökad konkurrens borde effektiviseringsvinster kunna uppnås till gagn för konsumenter och näringsliv. Konkurrensförhållandena skulle så långt som möjligt harmoniseras med de inom EU-länderna. Beslutet trädde i kraft den 1 januari 1992.

Drygt en månad senare lade SAS ett bud på aktiemajoriteten i Linjeflyg, varigenom konkurrensen dem emellan upphörde. Till följd av en nedgång av antalet resenärer och följaktligen ett minskat tryck på Arlanda samt SAS förvärv av Linjeflyg beslutade regeringen den 29 april 1992 att liberalisera inrikesflyget från och med den 1 juli 1992 (prop. 1990/91:100). Regeringens motiv och förväntade effekter var i linje med de som tidigare framförts av Konkurrenskommittén.

Omregleringen innebar att regleringen av priser och trafikprogram avskaffades. Kravet på tillstånd för varje linje kvarstod. Avsteg från beslut om fri konkurrens kunde ske om det var regionalpolitiskt moti-

verat. Säkerhets- och miljökraven förblev oförändrade och SAS fortsatte inledningsvis att vara ansvarig för slotsfördelningen på Arlanda.

I och med EU:s tredje paket för flyget år 1997, som innebar att alla hinder för internationell trafik mellan flygplatserna inom EU togs bort, upphörde inskränkningarna av utländska EU-bolags rätt att bedriva inrikestrafik inom EU.

6.2 Vem har utvärderat omregleringen?

Kartläggningen av genomförda utvärderingar visar att omregleringen av inrikesflygmarknaden har utvärderats av olika aktörer vid flera tillfällen sedan omregleringen 1992. Beslut om utvärdering fattades relativt tidigt efter det att omregleringen trätt i kraft. Regeringen har sedan dess tagit initiativ till ett flertal utvärderingar och det är främst Luftfartsverket som har fått i uppdrag att utvärdera omregleringens effekter. Inrikesflygmarknaden har även utvärderats och följts upp av andra myndigheter såsom Konkurrensverket och dåvarande NUTEK samt av en offentlig utredning, Regelutredningen (dir. 2003:151).

Regeringen bedömde ett år efter att omregleringen trätt i kraft att den skulle utvärderas (prop.1993/94:140). Luftfartsverket utvärderade omregleringen med avseende på linjenät, servicenivå och prisutveckling. Utvärderingen presenterades i Inrikesflygets avreglering (Luftfartsverket 1994:2). En specialstudie av Gotland redovisades till regeringen i en separat rapport Flygtrafik på Gotland- nutid och framtid (Luftfartsverket 1/94).

I myndighetens regleringsbrev för budgetåret 1998 gav regeringen Konkurrensverket i uppdrag att från ett konsument- och effektivitetsperspektiv och med hänsyn till gällande mål för politikområdena följa upp avregleringsåtgärder som genomförts på olika marknader. Marknaden för inrikesflyg var en av sex marknader som myndigheten valde att följa upp. Uppdraget resulterade i rapporten Avreglerade marknader i Sverige (Konkurrensverket 1998:3).

År 2001 beslutade regeringen att återigen uppdraga åt Luftfartsverket att kartlägga marknadssituationen för inrikesflyget och hur den påverkat målen för regionalpolitiken och transportpolitiken samt att lämna för-

slag på åtgärder. Uppdraget redovisades i rapporten Inrikesflygets marknadsförutsättningar (Luftfartsverket 2001:6).

År 2003 tog regeringen initiativ till Regelutredningen. I betänkandet Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) utvärderades de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin i olika delar av Sverige utifrån de regelreformer som gjorts inom bl.a. inrikesflygmarknaden. Regelutredningen gav Statskontoret i uppdrag att analysera avregleringen av bl.a. inrikesflygmarknaden ur ett förvaltnings- och medborgarperspektiv (Statskontoret 2004:28).

Utöver specifika regeringsuppdrag har några myndigheter valt att själva initiera granskningar inom ramen för sina ordinarie uppdrag. Konkurrensverket har genomfört ett antal utredningar som behandlat omregleringen av marknaden för inrikes flygtrafik. I Avreglering av inrikesflyget (Konkurrensverket 1996:1) presenterade Mats Bergman en utvärdering fyra år efter omregleringen. Även i rapporten Monopolmarknader i förändring (Konkurrensverket 2004:3) studerades inrikesflygmarknaden. Konkurrensverket har också valt att följa utvecklingen på bl.a. inrikesflygmarknaden i årliga rapporter om konkurrensutvecklingen.

Dåvarande Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) kom år 1997, inom ramen för ett egeninitierat projekt om avregleringars regionala konsekvenser, med rapporten Inrikesflyget efter avregleringen (NUTEK 1997:24). Marknaden för inrikesflyg behandlades också i NUTEK:s rapport Effekter av avreglering och konkurrensutsättning (NUTEK R 2007:23). Även enskilda länsstyrelser har tagit egna initiativ till utvärderingar inom området. Länsstyrelsen i Norrbottens län publicerade exempelvis år 1998 en rapport med fokus på utvecklingen inom länet.

I juni 2002 publicerade Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) en rapport av Mats Bergman med titeln Lärobok för regelnissar (Ds 2002:21). I rapporten sammanfattades tidigare utvärderingar av erfarenheterna från sex marknader som avreglerats eller omreglerats, varav flygmarknaden var en.

Vid sidan av ovan nämnda utvärderingar har flera myndigheter instruktionsreglerade uppgifter inom området. Sedan år 2010 har Trafikanalys i uppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet.

Transportstyrelsen har ett samlat ansvar för bl.a. luftfartsfrågor. Myndighetens huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Inom ramen för detta uppdrag kom Transportstyrelsen exempelvis år 2009 med en uppföljande rapport som beskrev inrikesflygets utveckling sedan år 2000 (Transportstyrelsen 2009).

6.3 Vad har utvärderats?

Kartläggningen visar att alla mål för omregleringen som regeringen angav i propositionen har följts upp, men i varierande utsträckning. Kartläggningen visar även att vissa aspekter som inte uttryckligen pekats ut som mål med omregleringen har tagits upp i utvärderingarna. Detta gäller exempelvis effekterna på sysselsättningen och lönenivåerna (Konkurrensverket 1996:1, Konkurrensverket 2004:3, SOU 2005:4). Utvärderingsverksamheten var som mest intensiv under de första sex åren efter omregleringen av marknaden. Ytterligare ett par utvärderingar genomfördes ca ett decennium efter omregleringen. Därefter har utvärderingstakten avtagit. Marknaden följs dock fortsatt upp av ett antal myndigheter med övergripande uppgifter inom området.

Det övergripande syftet med omregleringen var att införa konkurrens. Flera aktörer har också studerat utvecklingen på marknaden. I Luftfartsverkets rapport 2001 beskrevs SAS huvudsakliga utmanare på den omreglerade marknaden (Luftfartsverket 2001:6). Även Konkurrensverket har följt etableringen av nya aktörer inom det svenska inrikesflyget. I myndighetens rapporter, samt i Regelutredningens betänkande, identifierades också ett antal konkurrensproblem och inläsnings-effekter (Konkurrensverket 1998:3, Konkurrensverket 2004:3 och SOU 2005:4).

Prisutvecklingen och turutbudet är områden som följts i nästintill alla de utvärderingar som har gjorts (se Luftfartsverket 1994:2, Luftfarts-

verket 2001:6, Konkurrensverket 1996:1, Konkurrensverket 1998:3, Konkurrensverket 2004:3 och NUTEK 1997:24). I Regelutredningen konstaterades dock att den alltmer komplexa prisbildningen efter omregleringen försvårade en analys av prisutvecklingen (SOU 2005:4).

Vissa effekter har enligt utvärderarna varit svåra att utvärdera. Det gäller exempelvis huruvida flyget tagit marknadsandelar från andra konkurrerande transportslag. En förväntad effekt med omregleringen var att det skulle leda till färre dödsfall i trafiken genom att flyget skulle ta marknadsandelar från mindre säkra transportslag. Ett fåtal studier har följt denna utveckling. Det har varit svårt att med säkerhet veta hur de olika färdmedlen har utvecklats över tid (Luftfartsverket 2001:6 och SOU 2005:4).

Målen om förbättrad service har inte utvärderats i samma utsträckning som utbud- och prisutvecklingen. Indikatorer på servicenivån skiljer sig också åt mellan studierna. I vissa rapporter har turtätheten lyfts fram som mått (Konkurrensverket 1996:1 och SOU 2005:4), medan andra har pekat på flygplansstorleken (Luftfartsverket 2001:6). I ytterligare en rapport har även andra kvalitetsaspekter framhållits, såsom stabiliteten i utbudet och olika former av kringsservice (NUTEK 1997:24). Några mer kvalitativa undersökningar utifrån konsumenternas uppfattning om servicegraden har vi inte funnit inom ramen för vår kartläggning.

Konkurrenskommittén noterade redan innan omregleringen att effekterna på miljön var svårbedömda och att omregleringen kunde leda till oönskade regionalpolitiska effekter. Enligt regeringen skulle dock de transportpolitiska målen ligga fast, varav en god miljö, tillgänglighet och regional balans ingick. Konkurrensverket, Luftfartsverket och dåvarande NUTEK hör till de aktörer som följt de regionalpolitiska effekterna genom att bl.a. granska glesbygdens trafikförsörjning och utvecklingen av nav-ekersystem (Luftfartsverket 1994:2, Konkurrensverket 1996:1, Konkurrensverket 1998:3 och NUTEK 1997:24). Effekterna på miljön har inte varit föremål för en lika omfattande utvärdering i de kartlagda rapporterna. Luftfartsverket hänvisade i sin studie från år 1994 till omfördelningen mellan olika flygplanstyper som ett sätt att följa miljöeffekterna (Luftfartsverket 1994:2).

Förbättrade utvecklingsmöjligheter och ökad effektivitet inom flygföretagen var en av de förväntade effekterna med omregleringen av inrikesflygmarknaden. I utvärderingarna har utvärderande myndigheter utgått från ett antal olika mått för att följa denna utveckling. Luftfartsverket utgick från den s.k. kabinfaktorn för att mäta flygplanens kapacitetsutnyttjande medan Regelutredningen dels refererade till arbetsproduktiviteten, dels till produktionen per anställd (Luftfartsverket 2001:6 och SOU 2005:4).

Marknadsförutsättningarna på den omreglerade marknaden och de legala förutsättningarna för att bedriva flygtrafik har uppmärksamats av Konkurrensverket och Luftfartsverket (Konkurrensverket 1998:3 och Luftfartsverket 2001:6). Omregleringens genomförande nämns även i Regelutredningen och i Statskontorets underlag till Regelutredningen (SOU 2005:4 och Statskontoret 2004:28).

6.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Kartläggningen av genomförda utvärderingar av inrikesflygmarknaden visar att flera myndigheter framförallt bedrivit uppföljning snarare än utvärdering. Utfallen har beskrivits, men de kausala sambanden har sällan kunnat beläggas. Det gäller exempelvis flygplanens kapacitetsutnyttjande där det inte har kunnat säkerställas om det är den tekniska utvecklingen eller det faktum att marknaden omreglerats som haft inverkan på kabinfaktorn. I vissa fall förs det kontrafaktiska resonemang och det konstateras att även andra faktorer kan ha påverkat utvecklingen, såsom utvecklingen i andra länder eller särskilda händelser såsom konjunkturväxlingar, 11 septemberattackerna i New York år 2001 etc.

En problematik som återkommer i utvärderingarna är avsaknaden av information. Det kan exempelvis röra sig om luckor i det befintliga materialet (flygbolag som tidigare trafikerat linjer, men som inte existerar längre) eller konfidentiellt material kring olika företags biljettpriser. Detta gör det svårt att utvärdera och följa prisutvecklingen.

En genomgående iakttagelse är att det i studierna ofta saknas mer utförliga resonemang kring hur utredarna gått tillväga vid operationali-

seringen av olika mål, hur de ser på möjligheterna att isolera enskilda faktorer och belägga kausala samband och om förutsättningarna för att dra slutsatser kring kortsiktiga och långsiktiga effekter av omregleringen. Det försvårar bedömningen av tillförlitligheten i utvärderingarnas slutsatser.

Referenser

- Ds 2002:21 (Bergman, M.) *Lärobok för regelnissar: en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar*. ESO
- Kommittédirektiv 2003:151 *Utvärdering av vissa regelreformerade marknader*.
- Konkurrensverket 1996:1 *Avreglering av inrikesflyget*.
- Konkurrensverket 1998:31 *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning*.
- Konkurrensverket 2004:3 *Monopolmarknader i förändring*.
- Luftfartsverket 1994:2 *Inrikesflygets avreglering*.
- Luftfartsverket P-rapport 1/94 *Flygtrafik på Gotland – nutid och framtid*.
- Luftfartsverket 2001:6 *Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen*.
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (1998) *Inrikesflyget och Norrbottens län- sex år efter avregleringen*.
- NUTEK 1997:24 *Inrikesflyget efter avregleringen- en analys av regionala effekter*.
- NUTEK R 2007:23. *Effekter av avreglering och konkurrensutsättning. Med fokus på vård- och omsorgssektorn*.
- Proposition 1990/91:87 *Om näringspolitik för tillväxt*.
- Proposition 1990/91:100 *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92*.
- Proposition 1993/94:140 *Bygder och regioner i utveckling*.
- SOU 1990:58 *Konkurrens i inrikesflyget* Delbetänkande av Konkurrenskommittén.
- SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader* Betänkande av Regelutredningen.
- Statskontoret 2004:28 *Avreglering av sex marknader: Mål, medel och resultat*.
- Transportstyrelsen (2009) *Inrikesflygets förändringar: trender och behov*.

7 Persontrafik på järnväg och kollektivtrafiken

Regleringen kring järnvägstrafik och dess infrastruktur har förändrats flera gånger under 1900-talet. Persontrafiken började dock omregleras först år 2007 då Statens Järnvägars (SJ:s) monopol på chartertrafik och nattågstrafik togs bort. År 2009 öppnades järnvägsnätet för konkurrens vid veckosluts- och helgtrafik och sedan den 1 oktober 2010 är marknaden för persontrafik på järnväg formellt helt öppen.

Sedan tidigt 1980-tal har en s.k. offentlig länstrafikansvarig varit ansvarig för kollektivtrafiken. Den 1 januari 2012 har en ny lag för kollektivtrafik trätt i kraft som innebär att kollektivtrafikföretag fritt och inom alla marknadssegment får etablera kommersiell kollektivtrafik.

Trafikanalys har fått i uppgift att utvärdera båda dessa reformer och vi behandlar dem därför gemensamt i detta kapitel.

7.1 En omreglerad persontrafik på järnväg

Statskontoret har inte kartlagt samtliga omregleringar av järnvägstrafiken, utan avgränsat sig till den senaste omregleringen av persontrafiken på järnväg vilken omnämns i vårt uppdrag liksom i Näringsutskottets betänkande Horisontella konkurrensbegränsningar m.m. (bet. 2010/11:NU23).

Omregleringen av järnvägsmarknaden som helhet inleddes med det s.k. trafikpolitiska beslutet år 1988. Infrastrukturen skildes då från den operativa driften genom att Banverket skildes från Statens Järnvägar. Därefter fick länstrafikhuvudmännen upphandla icke kommersiellt lönsam trafik av olika järnvägsföretag. Den första privata aktören etablerades år 1990, men SJ hade fortsatt trafikeringsrätten på den kommersiellt lönsamma persontrafiken på järnväg. Andra järnvägsföretag kunde således endast komma in via upphandlad trafik.

Godstrafiken på järnväg öppnades upp för konkurrens år 1996. År 2001 ombildades affärsverket Statens järnvägar till SJ AB, Green Cargo AB och holdingbolaget AB Swedcarrier.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) uttalade regeringen att det långsiktiga målet för järnvägen borde vara en avreglerad persontrafikmarknad.

I oktober 2007 beslutade EU om det s.k. marknadsöppningsdirektivet, direktiv 2007/58/EG. Direktivet innebar att marknaden för internationell persontrafik öppnades på det europeiska järnvägsnätet från och med den 1 januari 2010. Senare samma år beslutade regeringen, delvis som en följd av Sveriges åtaganden enligt EU-direktivet, att tillsätta den andra Järnvägsutredningen (dir. 2007:145). Utredningen skulle enligt direktiven föreslå hur EU-direktiv 2007/58/EG skulle genomföras i svensk lagstiftning. Utredaren gavs också i uppdrag att föreslå hur ökad konkurrens mellan kommersiella aktörer på persontrafikmarknaden för järnväg skulle kunna åstadkommas samtidigt som resenärernas önskemål om kvalitet och tillgänglighet tillgodosågs. Utgångspunkten skulle vara att SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt avskaffades. I uppdraget ingick att utreda olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna marknaden.

I oktober 2008 lämnade utredningen sitt slutbetänkande Konkurrens på Spåret (SOU 2008:92). Betänkandet innehöll förslag om hur persontransport på järnväg kunde utvecklas så att samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet kunde tillgodoses.

I den därpå följande propositionen uttryckte regeringen att dess entydiga ambition var att förbättra utbudet och kvaliteten inom järnvägstrafiken till fromma för resenärerna. Syftet med reformen var, förutom att implementera europeisk lagstiftning, att konkurrensutsätta persontrafikmarknaden på tåg och skapa en fungerande marknadsstruktur. För att möjliggöra en smidig övergång till den nya konkurrensutsatta marknaden avsåg regeringen att successivt vidga andra trafikorganisatörers och trafikföretags rätt till marknadstillträde (prop. 2008/09:176).

Den 16 juni 2009 beslutade riksdagen om en stegvis öppning av marknaden för persontrafik på järnväg (prop. 2008/09:176). Inledningsvis öppnades veckosluts- och helgtrafiken för andra aktörer (1 juli 2009),

därefter öppnades marknaden för internationell persontrafik (1 oktober 2009). Sedan den 1 oktober 2010 är marknaden för persontrafik på tåg formellt helt öppen. Inledningsvis betydde detta endast att vem som helst hade möjlighet att ansöka om tåglägen. Tågplan 2012, som är den första efter omregleringen, fastställdes i oktober 2011 och började gälla den 11 december 2011. För konsumenterna är det därmed i praktiken först under år 2012 som de första effekterna av reformen kommer att märkas.

7.2 En omreglerad kollektivtrafik

Sedan år 1983 har offentlig länstrafikansvarig, landstinget eller en konstruktion bestående av kommunerna i länet, varit ansvariga för kollektivtrafiken. Varje län hade sedan en kollektivtrafikhuvudman som ansvarade för kollektivtrafikens utförande i ett län. Parallell kommersiell trafik var inte tillåten och det fanns också begränsningar för trafik över länsgräns. Kollektivtrafikhuvudmannen planerade trafiken, hanterade biljettsystemet och upphandlade det faktiska utförandet av trafiken.

Regeringen tillkallade den 5 juni 2008 en utredare med uppdrag att ur ett tydligt resenärsperspektiv se över och ge förslag till en ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken, inklusive förstärkta passagerarrättigheter för resenärerna (dir. 2008:55). Utredningen överlämnade i maj 2009 delbetänkandet En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39). Utredningens slutbetänkande överlämnades i oktober 2009. Betänkandet av Järnvägsutredningen 2, Konkurrens på spåret (SOU 2008:92), utgjorde också en del av underlaget för reformen.

Riksdagen beslutade den 23 juni 2010 i enlighet med förslagen i propositionen Ny kollektivtrafiklag (prop. 2009/10: 200). Beslutet innebär att kollektivtrafikföretag fritt och inom alla marknadssegment får etablera kommersiell kollektivtrafik. Vidare innebär beslutet att nya regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTM) ska fatta de strategiska besluten om kollektivtrafiken i länen. Myndigheterna ska upprätta regionala trafikförsörjningsprogram. Ett villkor för att etablera regional kollektivtrafik med samhällsstöd är att myndigheten fattar beslut om allmän trafikplikt, vilket i sin tur ska framgå av trafikförsörjningsprogrammet. De får även utan administrativa hinder tillsammans med andra RKTM etablera regional kollektivtrafik över länsgränserna. Den

som utför eller organiserar kollektivtrafik ska lämna information om sitt trafikutbud till RKTm. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2012.

Till grund för propositionen Ny kollektivtrafiklag låg de mål som riksdagen beslutat ska gälla för transportpolitiken och de preciseringar av målen som regeringen fastställt (prop. 2008/09:93).

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet är indelat i funktionsmål och hänsynsmål. Funktionsmålet innebär bl.a. att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet.

Hänsynsmålet för säkerhet, miljö och hälsa innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås samt till ökad hälsa.

Funktionsmålet respektive hänsynsmålet preciseras inom ett antal prioriterade områden. Bland dessa berör några mål omregleringen av kollektivtrafiken särskilt:

- förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska förbättras,
- medborgarnas resor ska förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet,
- tillgängligheten ska förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder, och
- transportsystemet ska utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

7.3 Vem har utvärderat omregleringarna?

Statskontoret har inte kartlagt utvärderingar av alla de förändringar av regleringen kring järnvägen eller kollektivtrafiken som gjorts under de senaste decennierna, utan endast de två omregleringar som genomförts de senaste åren och som nämns ovan. För utvärderingar av andra om-

och avregleringar av kollektivtrafik hänvisar vi till Kommunikationsforskningsberedningen (2000:25), Regelutredningen (SOU 2005:4) och Svensk godsstudie (VTI rapport 629). Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har också nyligen publicerat rapporten Kollektivtrafik utan styrning (ESO 2011:6) där kollektivtrafikförsörjning på kommersiella villkor studeras. Tågmarknaden var också en av sex marknader som analyserades i ESO-rapporten Lärobok för regelnissar (Ds 2002:21).

I propositionen inför öppnandet av marknaden för persontrafik på järnväg uttryckte regeringen att reformen borde utvärderas med avseende på effekter för resenärerna, persontrafikmarknaden och samhället i olika delar av landet (prop. 2008/09:176).

Angående avregleringen av kollektivtrafiken anförde regeringen i propositionen att "[d]et nya regelverket för kollektivtrafikmarknaden kommer att leda till förändringar. Effekterna måste självklart följas upp och utvärderas, bl.a. med avseende på transportpolitisk måluppfyllelse. Det är en nödvändig grund för kommande reformer" (prop. 2009/2010:200 s. 90).

Den 3 mars 2011 fick Trafikanalys i uppdrag av regeringen att utvärdera persontrafikreformen på järnväg samt den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet (N2010/7904/TE). Uppdraget ska avrapporteras årligen och sträcker sig till och med år 2014.

Trafikanalys ska enligt uppdraget utvärdera reformernas effekter för medborgarna, resenärer, näringsliv och samhälle i olika delar av landet. Effekterna ska bedömas i förhållande till de transportpolitiska målen (se prop. 2008/09:93). I regeringsuppdraget formulerades ett antal frågor, såsom:

- Hur agerar berörda myndigheter och övriga aktörer?
- Hur har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna uppträtt?
- Hur förändras trafikutbudets omfattning och kvalitet?
- Sker det marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik?
- Hur påverkar reformerna resandet, effektivitet och produktivitet samt lokal och regional utveckling och tillväxt?

- Finns det tillräcklig samordning av utbudet när fler operatörer tillkommer?

Trafikanalys har hittills publicerat två rapporter inom uppdraget, dels en utvärderingsplan (Trafikanalys 2011:4), dels en första årsrapport (Trafikanalys 2011:9).

7.4 Vad har utvärderats?

Regeringen aviserade i propositionerna inför öppnandet av marknaderna för persontrafik på järnväg och kollektivtrafik att reformerna borde utvärderas. Trafikanalys fick år 2011 utvärderingsuppdraget av regeringen och kommer att rapportera årligen fram till år 2014.

Omregleringen av marknaderna pågår och de effekter som reformerna förväntas ge har ännu inte kunnat undersökas. Statskontoret sammanställer nedan de slutsatser som kan dras utifrån utvärderingens upplägg. Busstrafiken och persontrafiken på tåg konkurrerar till stor del om samma resenärer och utvärderingen som Trafikanalys genomför studerar marknadsöppnandet av denna gemensamma kollektivtrafiksmarknad. Eftersom Trafikanalys utvärderar de två reformerna samlat gör myndigheten ingen explicit skillnad på vilka effekter som kommer av vilken reform.

Syftet med reformerna var att skapa en fungerande marknad för att förbättra utbud och kvalitet för resenärerna. Trafikanalys kommer i samarbete med Transportstyrelsen att utvärdera marknadsstrukturen på respektive marknad genom att dels följa antalet företag som etablerar sig på marknaden, dels analysera om det skett en förskjutning mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik som en konsekvens av reformerna.

I den första årliga rapporten redovisades antalet företag på järnvägsmarknaden utifrån hur många företag som har tillstånd att bedriva kommersiell persontrafik i Sverige. Då företag kan köra på varandras och/eller på utländska tillstånd är en alternativ datakälla den s.k. tågplanen. Vissa tåglägen utnyttjas dock inte enligt planen, vilket innebär en viss felkälla. Dessutom menar Trafikanalys att reformens gradvisa genomförande innebär att effekterna kommer gradvis och blir svåra att

belägga. Med anledning av detta kommer man inte att kunna se några dramatiska förändringar från ett år till ett annat (Trafikanalys 2011:4).

Trafikanalys har också samarbetat med forskare och VTI om hur man ska analysera tillgången på flaskhalsar, såsom tåglägen, stationer och bytespunkter. Uppdraget till VTI innefattade att analysera förutsättningarna för expansion av befintliga aktörers utbud och inträde av nya aktörer samt att föreslå åtgärder för att avlägsna eller mildra inträdeshindrens effekter. Bl.a. genomfördes under 2011 en enkätundersökning riktad till aktörer på marknaden med frågor om inträdeshinder och vad som försvårar expansion på marknaden (Trafikanalys 2011:9).

I propositionen inför omregleringen av persontrafiken på järnväg uttryckte regeringen att dess ambition var att förbättra utbudet och kvaliteten inom järnvägstrafiken för resenärerna (prop. 2008/09:176). Ett av delmålen i de transportpolitiska målen är också att ”medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet” samt att ”transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning” (prop. 2009/20:200 s. 35). En av regeringens explicita frågor till Trafikanalys rör också hur de två reformerna påverkat resandet, resenärernas nytta och deras uppfattning om utbudet. Myndigheten avser att svara på frågan med stöd av såväl Järnvägsgruppen på KTH som externa konsulter och i samråd med regionala Trafikhuvudmän och Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTm). Bland annat kommer simuleringar att göras och en speciell undersökning av tillgängligheten för funktionshindrade genomföras. En intressant utmaning är, enligt Trafikanalys, att fånga upp dem som inte utnyttjar tåg/kollektivtrafik i utvärderingen. Myndigheten har tolkat uppdraget brett och ser också till effekter på de potentiella resenärerna (Trafikanalys 2011:4).

Med hjälp av data som samlas in av Trafikhuvudmännen i respektive län, Samtrafiken och Järnvägsgruppen vid KTH kommer utbudet att studeras i form av antalet avgångar och antal personkilometer etc. (Trafikanalys 2011:9).

Utvecklingen av kvalitet mäts bland annat som turtäthet och restider. Ett annat viktigt mått för persontrafiken på järnväg är frånvaron av inställda tåg och försenade avgångar. I dag finns statistik hos Trafikverket för hur många tåg som kommit fram till slutstationen mer än

fem minuter efter utsatt tid. Trafikanalys arbetar för att förbättra statistiken så att resenärsperspektivet bättre beaktas. Arbetet syftar till att ta fram passagerartimmar som mått på hur många passagerare som har blivit försenade och med hur mycket. Försenade tåg är enligt myndigheten också ett viktigt instrument för att peka på flaskhalsar i systemet (Trafikanalys 2011:4).

En fråga i regeringsuppdraget till Trafikanalys rör reformernas effekter på lokal och regional utveckling och tillväxt. Trafikanalys avser att besvara denna fråga med simuleringar och har också kontaktat forskare för att bistå i arbetet.

Lokala förutsättningar för en fungerande kollektivtrafikmarknad varierar kraftigt. Därför måste det, enligt Trafikanalys, framöver också finnas ett tydligt geografiskt perspektiv på hur utbud, kvalitet och priser utvecklas över tid. Det finns emellertid enligt myndigheten inget konsekvent och vedertaget sätt att mäta hur tillgänglighet påverkar regioners konkurrenskraft och tillväxt. Trafikanalys avser därför att kartlägga dessa samband. I ett första steg kommer myndigheten systematiskt jämföra ett antal mått för olika regioner i syfte att ta fram ett underlag för en första "benchmarking" som grovt indikerar den tillgänglighet transportsystemet bidrar med i förhållande till regionens konkurrenskraft och tillväxt (Trafikanalys 2011:4).

Trafikanalys kommer också att utvärdera hur berörda myndigheter och övriga aktörer agerat under omregleringen samt belysa goda och mindre goda exempel. Den årliga rapporteringen till regeringen kommer att inkludera en kartläggning av myndigheter och andra berörda, deras arbete och vad som har förbättrats respektive återstår att förbättra för att marknaden för kollektivtrafik ska fungera bättre ur ett kund- och resenärsperspektiv. Berörda myndigheter är Transportstyrelsen, Trafikverket, Konkurrensverket, Konsumentverket, Regionala kollektivtrafiksmyndigheter (RKTm), kommuner och landsting. Under hösten 2011 intervjuade Trafikanalys en person i varje län som arbetar med att organisera den blivande RKTm. En motvarande intervjuserie genomfördes med företrädare för olika marknadsaktörer (Trafikanalys 2011:9).

7.5 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

I slutet av december 2011 reste de första resenärerna med tåg som planerats enligt en tågplan öppen för alla aktörer. Den 1 januari 2012 trädde den nya lagen för kollektivtrafik i kraft. Hittills har inga utvärderingar av reformerna genomförts med undantag för Trafikanalys första rapport som av naturliga skäl innehåller begränsad resultatinformation.

En öppning av en marknad är inte ett styrmedel som kan utvärderas i direkt samband med att det genomförs. En öppen marknad ger möjlighet för konkurrens som i sin tur syftar till att skapa incitament för prispress, ökat utbud och förändringar i kvalitet. Marknaden för persontrafik på järnväg och kollektivtrafikmarknaderna i övrigt är dessutom kapitalintensiva, vilket gör att nya aktörer måste ta stora finansiella risker. Detta leder till att det kan finnas än större trögheter på en marknad som den för kollektivtrafik jämfört med mindre kapitalintensiva marknader. Officiell och kvalitetssäkrad statistik redovisas dessutom ofta med ett eller till och med flera års fördröjning. Utvärderingen som beställts av Trafikanalys ska slutrapporteras år 2014 och kommer då att, i bästa fall, kunna ta hänsyn till effekter som uppkommit under de två första åren av reformerna. Dessa kan enligt vår bedömning inte förväntas ge en rättvisande bild av reformernas måluppfyllelse.

Trafikanalys plan för utvärdering är omfattande och ambitiös. Planen är dock mer ambitiös i sin bredd än i sitt djup, vilket är naturligt med tanke på uppdraget. Trafikanalys gjorde redan i sin utvärderingsplan klart att man inte kommer att kunna belägga reformernas kausala effekter fullt ut: "Vi kan redan nu säga att den typen av utsagor kommer endast undantagsvis, kanske knappt alls, att kunna göras för de två reformerna på kollektivtrafikområdet. Omvärlden är som regel alltför komplex för att ett utfall ska kunna härledas och kausalt förklaras av reformer som i sig är komplexa och som kommer att vara utdragna över tid" (Trafikanalys 2011:4, s. 17). Ambitionen är enligt myndigheten att på de områden där en effektutvärdering inte är möjlig i stället göra en analys av utvecklingen i allmänna ordalag (utan kvantifiering) i syfte att svara på frågan om reformerna har lyckats: Har ändrad lag-

stiftning potential att åstadkomma det man avser? Är lagstiftningen ändamålsenlig? etc. (Trafikanalys 2011:4).

Regeringen har valt att utvärdera omregleringen av persontrafiken på järnväg tillsammans med reformeringen av marknaden för kollektivtrafik. Det kan framstå som naturligt eftersom de två reformerna ligger nära varandra och på många sätt går in i varandra. Vid en ren beskrivande uppföljning av hur kollektivtrafikmarkanden utvecklas finns det heller ingen anledning att separera reformerna. Vid utvärdering av reformer söker man däremot belägga ett orsakssamband mellan reform och utfall och därmed finns det ett krav på att man ska kunna härleda uppmätta effekter tillbaka till en viss reform.

Referenser

- Ds 2002:21 (Bergman, M.) *Lärobok för regelnissar: en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar*. ESO.
- ESO 2011:6 (Nilsson, J-E.) *Kollektivtrafik utan styrning*. ESO.
- Näringsutskottets betänkande 2010/11:NU23 *Horisontella konkurrensbegränsningar m.m.*
- Kommunikationsforskningsberedningen 2000:25 *Spåren av avregleringen* Slutbetänkande av Kommunikationsforskningsberedningen.
- Proposition 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*.
- Proposition 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.
- Proposition 2008/09:176 *Konkurrens på spåret*.
- Proposition 2009/2010:200 *Ny kollektivtrafiklag*.
- Regeringsbeslut 2011-03-03 *Uppdrag att utvärdera effekterna av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg samt den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet* (N2010/7904/TE).
- SOU 2008:92 *Konkurrens på Spåret* Betänkande av Järnvägsutredningen 2.
- SOU 2009:39 *En ny kollektivtrafiklag* Betänkande av utredningen om ny kollektivtrafik.
- Trafikanalys 2011:4 *Marknadsöppningar i kollektivtrafiken – utvärderingsplan 2011–2014*.
- Trafikanalys 2011:9 *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011*.
- VTI 2008 *Svensk godsstudie* (rapport 629).

8 Postmarknaden

Vid tiden för omregleringen av postmarknaden hade ett statligt monopol på att befordra brev funnits sedan år 1888. Marknaden för paketförsändelser var redan tidigare öppen för konkurrens. Sedan marknaden omreglerats och Postverket bolagiserats har postverksamheten i Sverige förändrats radikalt. Detta handlar i hög grad om ett internt förändringsarbete inom Posten och dess samarbetspartners och ombud. Konkurrensen är på många marknader begränsad. City mail är största konkurrenten till Posten, men verkar endast på marknaden för företags-sändningar.

8.1 En omreglerad marknad för postala tjänster

I propositionen Näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87) redogjorde regeringen för behovet av att se över förutsättningarna för Postverkets verksamhet. Innan dess hade utredningen Post och Tele – Affärsverk med regionalt och socialt ansvar (SOU 1990:27) kommit fram till att Postverket borde tillåtas att möta eventuell konkurrens med förändrade priser för att garantera finansieringen av de s.k. samhällsomfattande tjänsterna. Under våren 1991 gjorde City Mail sitt intåg på brevmarknaden (företagspost), vilket aktualiserade frågan om postmonopolet.

I 1992 års vårproposition (prop. 1991/92:100) föreslogs att Postverket skulle bolagiseras och monopolet avskaffas. Samma år tillsattes en postlagsutredning (dir. 1992:38). Den 17 december 1992 beslutade riksdagen att postmonopolet skulle slopas från och med den 1 januari 1993 (prop. 1992/93:132).

Postlagsutredningen lämnade sitt betänkande i januari 1993 (SOU 1993:9) och den nya postlag som föreslogs trädde i kraft i mars 1994. Samtidigt bolagiserades Postverket och bytte namn till Posten AB och

Telestyrelsen blev Post- och Telestyrelsen och fick tillsynsansvar för bl.a. postmarknaden. I samband med detta slöt staten ett avtal med Posten AB om samhällsomfattande post- och kassaservice.

Ett indexerat pristak infördes för privatpersoners porto för inrikes brev. Regeringen menade att det på en fungerande marknad inte skulle behövas prisregleringar, men att fortsatt priskontroll var nödvändig eftersom Posten AB troligen skulle komma att vara det dominerande företaget på brevmarknaden även framgent.

Det angavs inga tydliga mål för omregleringen i förarbetena, vilket inneburit att utvärderare i efterhand fått konstruera en målbild. I en forskningsstudie av omregleringen redogjorde t.ex. Peter Andersson (2004) för en process där målbilden förändrades från att från början handla om ett tillväxtmål till att kompletteras med fördelningsmål, effektivitetsmål och till och med miljömål.

Statskontoret menade i en studie år 2004 att regeringens mål med omregleringen av postmarknaden var att öka konkurrensen inom vissa delmarknader i syfte att sänka kostnaderna i produktionen och ge incitament till nya och bättre metoder för brevbefordran till gagn för konsumenterna (Statskontoret 2004:28).

Dåvarande ITPS å sin sida har hävdats att intentionen bakom avregleringen var att möta EU:s förväntade liberalisering av marknaden och de snabba förändringar som växte fram genom alternativa kommunikationsformer: "Genom avreglering och en stramare konkurrenslagstiftning skulle konkurrensen stimuleras så att nya och bättre metoder för brevbefordran skulle komma att utvecklas, vilket skulle gynna konsumenterna. Det postpolitiska målet var att säkerställa medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållande och tillförlitlig posttjänst" (ITPS 2005, s 11).

8.2 Vem har utvärderat omregleringen?

Vi har i denna rapport avgränsat oss till omregleringar av marknader som öppnats upp gentemot konsumenterna. Det kan ifrågasättas om postmarknaden uppfyller detta kriterium. Konsumentverket har t.ex. medvetet avstått från att genomföra utvärderingar av postmarknaden med motivet att denna inte öppnats upp gentemot konsumenterna

(Konsumentverket PM 2005:13). Postmarknaden är dock en av de marknader som nämns i vårt uppdrag, liksom i Näringsutskottets betänkande Horisontella konkurrensbegränsningar m.m. (bet. 2010/11:NU23) och inkluderas därför i vår kartläggning.

Det finns två utredningar som fått i uppdrag att utvärdera omregleringen av postmarknaden av regeringen, Regelutredningen och Post- och kassaserviceutredningen.

Regelutredningen fick år 2003 i uppdrag att utvärdera de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin av avregleringen av sex olika marknader, däribland postmarknaden (dir. 2003:151). Statskontoret genomförde på uppdrag av Regelutredningen en kartläggning av liberaliseringsprocessen av dessa marknader samt analyserade den politiska styrningen av marknaderna (Statskontoret 2004:28). Utredningen lämnade sitt slutbetänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) i januari 2005.

Post- och kassaserviceutredningen fick år 2003 i uppdrag att bland annat göra en samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden (dir. 2003:117). Utredningen publicerade år 2005 sitt slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5). En stor del av utredningens analys vilade i sin tur på underlag från andra myndigheter. Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) fick år 2004 i uppdrag av Post- och kassaserviceutredningen att genomföra en samhällsekonomisk analys av avregleringen av postmarknaden (ITPS A2005:013). Post och telestyrelsen (PTS) som har tillsynsansvar för postmarknaden genomförde också år 2004 en delstudie för Post- och kassaserviceutredningen i form av en beskrivning av postmarknaden (PTS-ER-2004:20). PTS publicerade också år 2003 rapporten Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering (PTS-ER-2003:7) på eget initiativ.

Postmarknaden var en av sex marknader som analyserades i ESO-rapporten Lärobok för regelnissar (Ds 2002:21).

Postmarknaden ingick som en av flera avreglerade marknader som Konkurrensverket har utvärderat i olika rapporter genom åren (Konkurrensverket 1996:4, Konkurrensverket 1998:3 och Konkurrensverket 2004:3). Konkurrensverket har i sin serie Konkurrensen i Sverige

också följt postmarknadens utveckling under 2000-talet, bl.a. i den senaste rapporten (Konkurrensverket 2009:4). Analysen av postmarknaden baserades till stor del på rapporten Konkurrensen på den svenska postmarknaden som utarbetats av Semeru AB (2008) på uppdrag av Konkurrensverket.

Konkurrensverket uppdrog också år 2003 åt forskaren Peter Andersson vid Linköpings universitet att utvärdera postmarknadens omreglering. Resultatet presenterades i april 2004 i rapporten Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag (Andersson 2004).

Forskaren Peter Andersson har också på eget initiativ publicerat flera forskningsrapporter om omregleringen av postmarknaden (Andersson 2001; Andersson 2008). Monica Andersson och Christer Thörnqvist vid Göteborgs universitet publicerade år 2006 som en del av EU-kommissionens PIQUE-projekt rapporten Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish postal services sector (Andersson och Thörnqvist 2001).

8.3 Vad har utvärderats?

Statsmakternas mål och syfte med reformeringen av postmarknaden var inte helt klara. I de utvärderingar som genomförts har olika försök gjorts för att sammanfatta beslutsfattarnas intentioner och utvärdera utifrån dessa. Alla utvärderare av postmarknaden förefaller dock vara överens om att syftet med omregleringen av postmarknaden var att öka konkurrensen på marknaden. Mycket av analyserna om graden av konkurrens är i form av kvalitativa beskrivningar och resonemang.

Andersson studerade år 2004 postmarknaden och dess delmarknader samt genomförde en analys av sektorns kostnadsstruktur och frågan om naturligt monopol. Bland annat studerades hur omregleringen påverkat konkurrensen på marknaden och om denna i sin tur påverkat den interna effektiviteten i Posten AB. Studien genomfördes till stor del i form av kvalitativa resonemang kompletterat med nyckelindikatorer över marknadsutvecklingen efter regelreformen bestående av data från PTS och postoperatörerna (Andersson 2004).

Syftet med konkurrensutsättningen var att den skulle göra postverksamheten mer samhällsekonomiskt effektiv. Andersson studerade där-

för också hur omregleringen påverkat prisstrukturen på marknaden och hur priserna avspeglade produktionskostnaderna (Andersson 2004).

Priserna studerades också av ITPS år 2005. Myndigheten betonade att det inte var möjligt att dra någon slutsats om priser utifrån listpriser eftersom det fanns flera produkter och olika viktklasser. Dessutom var prissättningen på en stor del av marknaden okänd. En mer korrekt bild av prisutvecklingen på brevmarknaden kunde enligt myndigheten fås genom att studera hur den totala rörelseintäkten per brev utvecklats för det tidigare affärsområdet Posten Brev. ITPS använde uppgifter från Postens årsredovisningar, PTS brevvolymerna och KPI för att jämföra den genomsnittliga rörelseintäkten per brev mellan åren 1994 och 2003 (ITPS 2005).

En stor del av postmarknaden är inte riktad mot konsumenter utan mot företag och myndigheter som gör stora s.k. utskick av försändelser. Priser för dessa försändelser regleras i särskilda avtal och är hemliga med hänvisning till att Posten är ett aktiebolag, vilket gör dem svåra att jämföra över tid. Det ges också rabatter på sändningar som kan vara mycket stora. Ett av få avtal som är offentliga är Riksskatteverkets (i dag Skatteverket) avtal med Posten från 2003 (löpte ut år 2005). PTS analyserade i en studie år 2004 priserna i avtalet och jämförde dem med priserna som gällde för motsvarande avtal mellan Posten och Riksskatteverket år 1993 (PTS 2004).

Ett av syftena med omregleringen var att sänka kostnaderna i produktionen, dvs. öka produktiviteten. ITPS studerade i sin undersökning år 2004 förändringen av antalet beförade brev per anställd inom Posten mellan 1993 och 2000 och menade att förändringen i huvudsak kunde tillskrivas liberaliseringen av postmarknaden och bolagiseringen. Dåvarande ITPS inhämtade underlag från Posten AB om utvecklingen av utdelade volymer per årsanställd i brevorganisationen (ITPS 2005). Det postpolitiska målet är att säkerställa medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållande och tillförlitlig posttjänst. PTS sammanfattade i sin utvärdering av postmarknaden år 2004 hur Posten klarat kraven i de tillståndsvillkor som man ålagts att upprätthålla i enlighet med EU-direktiv. PTS hänvisade också till Postens kartläggning av hur den egna utdelningspolicyn följts samt antalet klagomål som inkommit (PTS 2004).

ITPS studerade år 2005 utvecklingen i de olika regionerna efter Postens omläggning av servicenätet. Undersökningen innefattade förändringen i antalet serviceställen i tätorterna jämfört med landsbygden mellan åren 2001 och 2004. I samma studie undersökte ITPS, utifrån data från post- och telestyrelsen, antalet hushåll som inte hade tillgång till daglig brevbefordran åtta år efter reformen jämfört med situationen innan omregleringen (ITPS 2005).

Själva genomförandet av reformen studerades av Regelutredningen år 2005 med hjälp av underlag från Statskontoret (SOU 2005:4)

8.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Postmarknaden är unik när det gäller hur dominerande den bolagiserade delen av det gamla monopolet, Posten AB, är på marknaden. Tio år efter reformen hade Posten fortfarande marknadsandelar på över 90 procent (se t.ex. Andersson 2004). Utvärderingar av reformens effekter på konkurrens, priser, kvalitet, produktivitet, etc. är därför i huvudsak studier av Posten AB:s agerande.

Liksom på andra marknader finns det en speciell problematik med bolagiseringar av statliga monopol i det att priserna i avtal som det nya bolaget sluter är hemliga. Detta gör att det är svårt att utvärdera reformernas effekt på priserna.

Postmarknaden är också ett bra exempel på hur svårt det är att mäta konkurrensgrad på en marknad. Antal aktörer är ett objektiva mått, men det är ofta svårt att avgränsa vilken marknad som en aktör konkurrerar på. Marknader kan delas in efter geografi i olika lokala marknader men också i vilka typer av tjänster som erbjuds kunden och vilket pris och servicenivå dessa tjänster håller. Många företag betyder därför inte nödvändigtvis att det finns en fungerande konkurrens. Omvänt kan en ensam konkurrent eller blotta hotet om marknadsinträde påverka en dominerande aktörs beteende. Utvärderingar av en marknadsfunktion är ofta mer analytiskt resonerande än empiriskt inriktade.

Postmarknaden är till skillnad mot många andra omreglerade marknader full av objektiva utfallsmått, såsom hur många procent av försändelser som kommer fram över natten och hur många utdelningsställen

som finns. Detta gör det lättare att följa kvalitet och tillgänglighet i postmarknaden än på andra marknader. Dock kvarstår problemet att koppla utfallen till omregleringen.

Det finns problem med att arbeta med breda upplägg och aggregerade data. ITPS använde i sin studie år 2005 en metod för att mäta prisförändringar för brevbefordran genom att relatera intäkterna på området till volymen och jämföra denna kvot över åren. En svårighet var att det visade sig att det inte gick att isolera förändringar i sammansättningen av försändelsevolymerna. Det kan lika gärna vara så att sammansättningen av brevvolymer förändrades eller att eventuella prisförändringar i olika grupper av försändelser tagit ut varandra. På postområdet liksom på många andra marknader så är det de relativa förändringarna mellan priser i olika marknadssegment som är av särskilt intresse.

Den tekniska utvecklingen spelar stor roll på postmarknaden både som substitut och för att öka produktiviteten. Detta innebär svårigheter att särskilja vad som är en effekt av omregleringen och vad som är en effekt av den tekniska utvecklingen. Bolagiseringen av Postverket och omregleringen av marknaden genomfördes bl.a. i syfte att Posten AB skulle kunna vara flexibel och anpassa sig till en föränderlig kommunikationsmarknad. Därmed är det svårt att konceptuellt skilja företagets ökade flexibilitet som kan ha uppkommit som ett resultat av omregleringen från de möjligheter som uppkommit till följd av den tekniska utvecklingen.

Referenser

- Andersson, M. och Thörnqvist, C. (2006) *Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish postal services sector*, Pique, Göteborg.
- Andersson, P. (2001) *Deregulation and Internet: new challenges to postal services in Sweden* Linköping Studies in Arts and Science No. 228.
- Andersson, P. (2004) *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag* (Uppdragsforskning för Konkurrensverket, dnr. 777/2003).
- Andersson P. (2008) *Liberalisation and market performance - towards higher efficiency in Sweden*. I Campell J., Crew M., Kleindorfer P.

- (eds): *Handbook of worldwide postal reform*. Elgar Publishing. 2008.
- Ds 2002:21 (Bergman, M.) *Lärobok för regelnissar: en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar: rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. ESO.
- ITPS A2005:013 (Falkenhall, B. och Kolmodin, A.) *Samhällsekonomisk analys av avregleringen av postmarknaden* Underlag och överväganden för Post- och kassaserviceutredningen.
- Kommittédirektiv dir. 2003:151 *Utvärdering av vissa regelreformerade marknader*.
- Kommittédirektiv dir. 2003:117 *Ny reglering av postverksamhet och behov av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen*.
- Konkurrensverket 1996:4 *Konkurrens på avreglerade marknader*.
- Konkurrensverket 1998:3 *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning*.
- Konkurrensverket 2004:3 *Monopolmarknader i förändring*.
- Konkurrensverket 2009:4 *Åtgärder för bättre konkurrens – Konkurrensen i Sverige*.
- Näringsutskottets betänkande *Horisontella konkurrensbegränsningar m.m.* (bet. 2010/11:NU23).
- Post- och telestyrelsen PTS-ER-2003:7 *Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering*.
- Post- och telestyrelsen PTS-ER-2004:20 *Den svenska postmarknaden – en beskrivning och övergripande analys*.
- Proposition. 1990/91:87 *Näringspolitik för tillväxt*.
- Proposition 1991/92:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93*.
- Proposition 1992/93:132 *Vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område*.
- Semeru AB (2008) *Konkurrensen på den svenska postmarknaden*.
- SOU 1990:27 *Affärsverk med regionalt och socialt ansvar* Betänkande från Post- och Teleutredningen.
- SOU 1993:9 *Postlag* Betänkande av Postlagsutredningen.
- SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader* Betänkande av Regelutredningen.
- SOU 2005:5 *Postmarknad i förändring* Betänkande av Post och kassaserviceutredningen.
- Statskontoret 2004:28 *Avreglering av sex marknader: Mål, medel och resultat*.

9 Primärvårdsmarknaden enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) gäller för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälso- och sjukvård samt socialtjänster. Sedan den 1 januari 2010 är landstingen skyldiga att ha valfrihetssystem i primärvården, s.k. vårdval. Syftet med LOV är att stimulera införandet av kundval i kommuner och landsting. Ökad valfrihet för brukare och konkurrens mellan vård- och omsorgsgivare förväntas resultera i ökad kvalitet och effektivitet på området.

9.1 Lagen om valfrihetssystem

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) gäller i dag för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälso- och sjukvård samt socialtjänster. Landstingen måste ha valfrihetssystem i primärvården, det som också kallas vårdval. För kommunernas och landstingens övriga verksamheter är det frivilligt att införa valfrihetssystem. Sedan den 1 december 2010 gäller även LOV för Arbetsförmedlingens valfrihetssystem gällande etableringslotsar för nyanlända invandrare och sedan den 1 juli 2010 för myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. LOV är obligatoriskt för etableringslotsar, medan det är frivilligt att införa för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Valfrihetssystem i primärvården är vårt fokus i detta kapitel. När det gäller övriga tillämpningsområden för LOV handlar det antingen om marknader där det är frivilligt att tillämpa LOV (kommunala verksamheter och arbetsmarknadspolitisk verksamhet) eller helt nya marknader (etableringslotsar), vilka alltså inte utgör omreglerade marknader enligt vår definition.

När LOV tillämpas har kommun och landsting – eller annan upphandlande myndighet – en skyldighet att se till att det är möjligt att kontrollera och följa upp den verksamhet som bedrivs av de externa utförarna

(Kommunallagen 1991:900). Regeringen har i skrivelser, uppdrag och uttalanden framhållit vikten av att så sker (exempelvis prop. 2008/09: 29 Lag om valfrihetssystem, regeringens uppdrag till Socialstyrelsen S2011/11073/FST (delvis)).

I detta kapitel behandlar vi uppföljningar och utvärderingar av vårdval i primärvården. För närvarande genomförs regeringsuppdrag även inom andra delar av LOV-området. Exempelvis har Socialstyrelsen slutrapporterat sitt regeringsuppdrag att på nationell nivå följa upp och beskriva hur kommunerna valt att förbereda, införa och anpassa valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorg (Socialstyrelsen 2010a). Socialstyrelsen har därtill för närvarande ett regeringsuppdrag att ta fram ett vägledande underlag för upphandling och uppföljning av kommunal vård och omsorg av äldre (S2011/11073/FST (delvis)).

Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar (Tillväxtanalys) fick i december 2009 i uppdrag att årligen under perioden 2009–2012 följa upp, rapportera och bedöma utvecklingen när det gäller mångfald och entreprenörskap i vård och omsorg samt föreslå åtgärder för att främja en positiv utveckling. Uppdraget delredovisades i maj 2010 respektive maj 2011 (Tillväxtanalys 2010 och 2011) och ska slutredovisas i december 2012. Myndigheterna har också tagit fram rapporter som berör aspekter av valfrihetssystem inom vård och omsorg (bl.a. Tillväxtverket 2010a, 2010b, 2011).

Även Statskontoret har för närvarande ett uppdrag att undersöka vilken betydelse införandet av LOV har för utvecklingen av kostnader och effektivitet i kommuners verksamheter (avrapportering 30 mars 2012). Statskontoret har även ett pågående uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen, med fokus på myndigheternas samverkan. Etableringslotsarna är en aktör i reformen. Uppdraget ska avrapporteras den 15 juni 2012.

9.2 En omreglerad primärvård

Svensk sjukvård har sedan 1990-talet präglats av en tilltagande marknadsorientering. Initiativ har tagits och reformer genomförts i syfte att införa kundval inom offentlig kärnservice (Norén 2011). Landstingen (motsvarande) har sedan 1992/1993 haft möjlighet att köpa vårdtjänster från privata vårdgivare. Lagen (2008:962) om valfrihetssystem

(LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009 och gäller för kommuner och landsting vid införande av valfrihetssystem för hälsovård- och socialtjänster.

Enligt regeringens proposition (prop. 2008/09:74) var de övergripande målen med reformen att:

- stärka patientens rätt till valfrihet och dennes ställning och inflytande över vården,
- underlätta för vårdgivare att fritt etablera sig i primärvården med offentlig ersättning,
- stimulera mångfald, och
- utveckla vårdens kvalitet och effektivitet.

Ökad valfrihet och ökad mångfald av vårdgivare genom fri etableringsrätt antogs skapa en positiv kvalitetskonkurrens mellan vårdgivare och stimulera till ökad kvalitet och effektivitet.

Alla landsting är skyldiga att senast den 1 januari 2010 ha infört vårdval i primärvården enligt bestämmelserna i LOV. Det innebär att medborgare har rätt att välja vårdgivare bland godkända leverantörer inom primärvården och att privata vårdgivare har rätt att etablera sig i primärvården. Kommuner kan i dag använda sig av "Valfrihetswebben" för annonsering av de valfrihetssystem som kommuner erbjuder privata leverantörer att etablera sig inom. I valfrihetssystem är priset fastställt på förhand, och leverantörer konkurrerar med kvalitet. Hur valfrihetssystemet – inklusive ersättningens närmare utformning – enligt LOV ska utformas är upp till respektive landsting. Grunderna i ersättningssystemet är dock alltid att ersättningen följer patienten och att offentliga och privata vårdgivare ska behandlas konkurrensneutralt (prop. 2008/09:74).

När LOV tillämpas har kommun och landsting en skyldighet att se till att det är möjligt att kontrollera och följa upp den verksamhet som bedrivs av de externa utförarna (Kommunallagen 1991:900). Uppföljning av externa utförares verksamhet är vidare ett krav som upphandlande myndigheter kan eller bör ställa på leverantörer i förfrågningsunderlaget. Leverantören ska härvidlag "medverka vid uppföljning eller bistå huvudmannen med underlag som behövs för att denne ska

kunna genomföra uppföljningen (jfr kontrollskyldigheten i 3 kap. 19 § kommunallagen)” (prop. 2008/09:29). Tillsynsmyndighet över valfrihetssystem enligt LOV är Konkursverket.

I den politiska debatten kring valfrihetsreformer – varav vårdvalsreformen är en – och dess konsekvenser har kritiker framfört att den behovsstyrda vården hotas genom en sämre politisk kontroll över resursfördelningen i vården. En sådan utveckling riskerar att undergräva en jämlik vård till förmån för valfrihet (Winblad 2007). Man har också påtalat att ett ojämnt kunskaps- och informationsläge mellan konsumenter och producenter underminerar en reell valfrihet. En annan farhåga som framkommit är att valfrihetssystem i förlängningen riskerar att bli kostnadsdrivande.

9.3 Vem har utvärderat omregleringen?

Regeringen fastslog i propositionen Vårdval i primärvården (prop. 2008/09:74) att vårdvalssystemen noga skulle följas upp och utvärderas. Flera myndigheter har också fått i uppdrag att följa upp och utvärdera olika aspekter av reformen. Även andra aktörer har initierat och genomfört uppföljningar och utvärderingar.

I propositionen lyfte regeringen fram effekter på konkurrensen som ett särskilt uppföljningsområde. Konkursverket (KKV) – tillsynsmyndighet för LOV – har i linje med detta fått flera regeringsuppdrag på området. Under 2009 fick KKV i uppdrag att följa och utvärdera landstingens införande av vårdvalssystem ur konkurrenssynpunkt. Uppdraget delredovisades i två rapporter (Konkursverket 2009:5 och 2010:2) och slutredovisades 2010 i rapporten Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar (Konkursverket 2010:3). I april 2011 fick KKV i uppdrag att följa upp landstingens arbete med vårdvalssystem i primärvården ur konkurrenssynpunkt. Uppdraget inbegrep att analysera utvecklingen beträffande mångfalden av vårdgivare inom primärvården samt att analysera förutsättningar för kvalitetskonkurrens mellan dessa. En del av uppdraget avseende den öppna specialiserade vården delredovisades i maj 2011 (Konkursverket, Dnr 314/2011). Uppdraget har slutredovisats i rapporten Val av vårdcentraler. Förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystem (Konkursverket 2012:2). Inom ramen för det aktuella uppdraget har KKV även publicerat flera underlags- och upp-

dragsforskningsrapporter (Konkurrensverket 2010, 2010:2, 2010:3, 2010:4, 2011:4).

Socialstyrelsen fick i december 2008 regeringens uppdrag att i samråd med sjukvårdshuvudmännen följa upp hur landstingen införde vårdvalssystem i primärvården i enlighet med vad som föreslagits i propositionen Vårdval i primärvården (prop. 2008/09:74). Efter en delredovisning (Socialstyrelsen 2009) slutredovisades uppdraget i rapporten Införandet av vårdval i primärvårdsnaden. Slutredovisning (Socialstyrelsen 2010b). Under 2010 fick Socialstyrelsen därtill i uppdrag att följa upp valfrihetssystemen inom primärvård och socialtjänst ur ett patient- och befolkningsperspektiv. Uppdraget delredovisades i februari 2011 (Socialstyrelsen 2011). I redovisningen framgick att rapportens resultat i huvudsak hade sin grund i verksamheter som inleddes innan LOV trädde i kraft. Uppdraget slutredovisades den 15 februari 2012 i rapporten Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv – Slutredovisning (Socialstyrelsen 2012). Den redovisar hur valfrihetssystem påverkar tillgänglighet, kontinuitet och kvalitet i vård och omsorg.

Myndigheterna Tillväxtverket och Tillväxtanalys fick år 2009 i uppdrag att för perioden 2009-2012 följa och bedöma utvecklingen avseende mångfald och entreprenörskap i hälso- och sjukvård, äldreomsorg och övrig socialtjänst samt föreslå åtgärder för att främja en positiv utveckling. Uppdraget har delredovisats i maj 2010 (Tillväxtanalys 2010) och maj 2011 (Tillväxtanalys 2011). Inom ramen för samma uppdrag har myndigheterna även publicerat ett antal mindre rapporter (bl.a. Tillväxtverket 2010a, 2010b, 2011). Uppdraget ska slutredovisas den 3 december 2012.

Myndigheten för vårdanalys är under uppbyggnad under år 2011 och 2012 och har till huvuduppgift att granska vården utifrån ett patient- och medborgarperspektiv. Myndigheten avser att under år 2012 bl.a. inleda en granskning av vilka konsekvenser valfrihetssystem får för olika patient- och brukargrupper. Granskningen ska inbegripa vårdvalets effekter på bl.a. patienternas tillgång till god vård och vård på lika villkor (Pressmeddelande om myndighetens första granskningsplan 2011-12-09).

Utöver ovan nämnda myndigheter följer Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) hälso- och sjukvårdens utveckling. SKL har i sitt kunskapsuppbyggande och stödjande arbete visavi sina medlemmar genomfört studier som resulterat i flera rapporter avseende olika aspekter av vårdval i primärvården (Sveriges Kommuner och Landsting 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2011). SKL har även, tillsammans med sjukvårdshuvudmännen, utvecklat och genomfört en första Nationell Patientenkät 2009, med fokus på primärvården. En andra Nationell Patientenkät på primärvårdsområdet genomfördes under 2011. Resultaten presenterades den 28 februari 2012.

Även enskilda landsting har tagit egna initiativ till utvärderingar på området. En sammanställning av utvärderingar som genomförts på initiativ av enskilda landsting, regioner m.fl. har gjorts av Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet (2010). Sammanställningen inbegriper en kortfattad bedömning av utvärderingarna och deras resultat.

Vad gäller forskning saknas hittills i stort sett publicerade nationella resultat kring vårdvalsreformen och dess effekter på primärvårdsmarknaden. Det finns dock studier av vårdsektorn och dess utveckling med viss koppling till vårdvalsreformen. I SNS-antologin Konkurrensens konsekvenser har Anders Anell (2011) skrivit om hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi och vårdsektorns utveckling sedan början av 1990-talet. Ett annat exempel är ESO:s rapport (2011) Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden. Det pågår vidare några större forskningsprojekt – finansierade av bl.a. FAS (Dnr 2011-1137), RJ (dnr P09-0143:1-E) och Vinnvård (A2008-007) – där forskningsresultat på området kommer att presenteras framöver. Det finns även några forskningsstudier/uppföljningar av valfrihetssystem inom primärvården som infördes före vårdvalsreformen. Bland annat genomförde forskare vid Karolinska institutets folkhälsoakademi en uppföljning av Vårdval Stockholm 2009. Rapporten (2009:6) behandlar bl.a. kostnadsutvecklingen. Nationella uppföljningar av kostnadsutvecklingen efter vårdvalsreformens införande saknas för närvarande.

9.4 Vad har utvärderats?

Kartläggningen visar att regeringen har tagit initiativ till att utvärdera olika aspekter av valfrihetsreformen. Ett flertal myndigheter har fått i

uppdrag att följa upp och utvärdera bl.a. reformens genomförande och huruvida målen med reformen uppnåtts. Några uppdrag har avrapporterats, medan andra pågår.

Avsikten med en fri etableringsrätt och därigenom ökad mångfald av vårdgivare var att skapa förutsättningar för en positiv kvalitetskonkurrens mellan vårdgivare och i förlängningen ökad kvalitet och effektivitet. Kartläggningen visar att etablerings- och konkurrensaspekter och i viss mån marknadsstrukturen på primärvårdsmarknaden är områden som följts och följs upp av flera aktörer.

Konkurrensverket har utifrån konkurrenssynpunkt utvärderat införandet av vårdvalsreformen utifrån tre huvudteman: mångfald, valfrihet och etableringsförutsättningar. I rapporten studerade myndigheten bl.a. mångfalden – i betydelsen variation och olikhet – vad gäller vårdmottagningarnas verksamheter och hur dessa är organiserade och bedrivs (Konkurrensverket 2010:3). I Konkurrensverkets rapport och i de utvärderingar av landstingens införande av valfrihetssystem som Statskontoret tagit del av har också förutsättningarna för etablering av nya vårdmottagningar, konkurrensneutralitet och kvalitetskonkurrens behandlats.

Vidare har Tillväxtverket och Tillväxtanalys kartlagt olika typer av aktörer och deras juridiska verksamhetsformer i tolv landsting (Dnr 2009/320).

Det primära syftet med vårdvalsreformen är att stärka patientens rätt till valfrihet och dennes ställning och inflytande över vården. Detta ska ske bl.a. genom en ökad mångfald av vårdgivare. Vad gäller effekter för medborgarna är utvärderingsläget begränsat med avseende på bl.a. reformens effekter på vårdens kvalitet och vård på lika villkor. Regeringen har konstaterat att införandet av vårdval inom primärvården kommer att medföra en mångfald av vårdgivare. Därmed ökar behovet av att följa upp att vården är jämlik och av god kvalitet. Med regeringens intention att stärka individens möjligheter att välja utförare av välfärdstjänster följer även ett behov av uppföljningar och utvärderingar på individuell nivå (jfr Tillväxtanalys Dnr 2009/320, Delredovisning).

Konkurrensverket och Socialstyrelsen har i sina rapporter, från delvis olika utgångspunkter, berört medborgarnas möjligheter att fritt välja vårdenhet samt tillgängligheten för patienterna (Konkurrensverket 2010:3 och Socialstyrelsen 2010b). Socialstyrelsen har även ett pågående uppdrag att följa upp hur valfrihetssystemen påverkar tillgänglighet, kontinuitet och kvalitet i vård och omsorg. Nationella mål om jämlikhet, jämställdhet och likvärdighet i hela landet är utgångspunkter för uppföljningsarbetet. Att följa upp om valfrihetssystem bidrar till en mer jämlik och likvärdig vård och omsorg är en huvudfråga. Effekter av olika valfrihetssystem och valfrihetssystemens design är här viktiga områden att följa upp (Socialstyrelsen 2011).

Även Myndigheten för vårdanalys avser att inleda en granskning av vilka konsekvenser valfrihetssystem får för olika patient- och brukargrupper. I detta arbete kommer vårdvalets effekter på bl.a. patienternas tillgång till god vård och vård på lika villkor att granskas. Information är ett område som kommer att behandlas.

Vi har inte funnit någon utvärdering av vårdvalsreformens effekter på samhällets kostnader. Kunskapen på detta område är följaktligen begränsad. Det finns utvärderingar av vårdvalet i enskilda landsting. Huvudsakligen rör det sig om vårdval som introducerades före obligatoriet 1 januari 2010, såsom Vårdval Stockholm, Vårdval Västmanland och Vårdval Halland. Dessa utvärderingar behandlar i olika omfattning produktivitets- och kostnadsutveckling, men då begränsat till det eller de aktuella landstingens kostnader. I en rapport från Karolinska Institutets folkhälsoakademi redogör författarna för bl.a. produktivitet och kostnadsutvecklingen i Stockholm. Även om rapporten inte ger underlag för några slutsatser om effekter på samhällets kostnader kan studien ses som en intressant fallstudie (Rhenberg et al 2009).

När det gäller genomförandet av reformen har Socialstyrelsen på regeringens uppdrag följt upp hur vårdval i primärvården har införts. Uppföljningens fokus låg på i vilken grad införandet skett inom angiven tidsram, vårdgivarnas grundåtaganden och den kompetens som krävs för att uppfylla åtagandena (Socialstyrelsen 2010b).

Regeringen uttalade inga arbetsmarknadsrelaterade mål i propositionen Vårdval i Primärvården (prop. 2008/09:74). I propositionen Lag om valfrihetssystem (prop. 2008/09:20) var en av regeringens uttalade

målsättningar med införandet av fritt val att arbeta med omsorgs- och stödverksamhet avseende äldre och personer med funktionsnedsättning samt hälso- och sjukvård skulle bli mer attraktivt. Det har också framförts att reformen kan komma att bidra till att öka kvinnors företagande. Några utvärderingar som berör vårdvalsreformens effekter på arbetsmarknaden i dessa avseenden har vi inte kunnat finna inom ramen för denna kartläggning.

9.5 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Kartläggningen visar att aktuella utvärderingar på området ger underlag för slutsatser vad gäller införandet av och förutsättningar för valfrihetssystem i landstingen. Däremot saknas hittills underlag för slutsatser kring vårdvalsreformens effekter i flera avseenden. Den korta tid som vårdvalssystem existerat inom primärvården begränsar möjligheten att utvärdera och dra några säkra eller långtgående slutsatser om reformens effekter (jfr Konkurrensverket 2010:3, Socialstyrelsen 2011 och Tillväxtverket 2010b).

Utöver tidsaspekten finns även metodologiska komplikationer. För det första är tillgången på data begränsad, delvis beroende på att information från privata aktörer kan vara svår att få tillgång till. Det saknas också samlad information och officiell statistik kring valfrihetssystemens utbredning, utformning och över företagen som levererar tjänster i systemet (Konkurrensverket 2010:3). Brist på data på en individuell nivå innebär också ibland en begränsning. Det krävande insamlingsarbete som sådana data förutsätter innebär att utvärderande aktör får nöja sig med att studera data och bedöma ett fenomen på den nivå som är möjlig snarare än den som anses vara mest relevant (Tillväxtanalys 2011). En förutsättning för uppföljning av vården i ett jämlikhets- och kvalitetsperspektiv är vidare nationellt jämförbara data. Med en ambition i denna riktning har SKL, tillsammans med sjukvårdshuvudmännen, konstruerat och genomfört en nationell patientenkät gällande patientupplevd kvalitet i all primärvård år 2009 respektive 2011.

För det andra råder det i dag ingen samsyn om vad som menas med begrepp som t.ex. kvalitet och vårdmottagning (se t.ex. Konkurrensverket

2010:3 och Tillväxtanalys 2009/320). Olika definitioner innebär att studier inte blir jämförbara.

För det tredje är det svårt att etablera och säkerställa kausala samband mellan vårdvalsreformen å ena sidan och skeenden på primärvårdsmarknaden i de olika landstingen å den andra. Det krävs att man kan isolera effekter av valfrihet från effekter av annat som pågår i olika landsting.

Till ovan nämnda svårigheter bidrar variationen i de olika landstingens valfrihetssystem. Skillnaderna gäller bl.a. design, ersättningssystem och villkor respektive krav på vårdgivare för etablering. Variationen innebär att marknaden snarare handlar om delmarknader än om en primärvårdsmarknad. Detta komplicerar möjligheterna att isolera effekter av valfrihetsreformen. Det försämrar även förutsättningarna för att göra möjliga, relevanta och adekvata jämförelser mellan landstingen.

Referenser

- Anell, A. (2011) Hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi. I Hartman, L. (red.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS-förlag.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:7 (Iversen, T.) *Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden.*
- Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet (2010) *Sammanfattningar av utvärderingar som genomförts på initiativ av enskilda landsting, regioner, m.fl.* (reviderad 19 januari 2010). Tillgänglig som pdf-fil på <http://www.lri.lu.se/en/research/healthconomics/programs>, publicerad 2010-04-23, citerad 2012-03-05.
- Konkurrensverket 2009:5 *Uppföljning av vårdval i primärvården. Förutsättningar och hinder. Delrapport 1.*
- Konkurrensverket (2010) *Slutrapport: Djupintervjuer om LOV – valfrihetssystem inom primärvården* (underlagsrapport).
- Konkurrensverket 2010:2 *Uppföljning av vårdval i primärvården. Landstingens vårdvalssystem och erfarenheter. Delrapport 2.*

- Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2010:2 (Madell, T.) *Finns det behov av att utvidga talerätten, stärka tillsynen samt införa sanktionsmöjligheter i LOV?*
- Konkurrensverket 2010:3 *Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar. Slutrapport.*
- Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2010:3 (Nordgren, L. och Åhgren, B.) *Val av primärvård: resultat från en brukarundersökning baserad på invånarepaneler.*
- Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2010:4 (Lundvall, K.) *Vilken utformning av vårdvalssystem ger mest nyetablering? Erfarenheter från vårdvalsreformen inom primärvård.*
- Konkurrensverket 2011 *Delredovisning – uppdrag att följa upp vårdvalssystem i primärvården* (Dnr 314/2011).
- Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2011:4 (Lundvall, K., Öhlin, J. och Stefansdotter, A.). *Inträdeshinder för privata vårdcentraler. Erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård.*
- Konkurrensverket 2012:2 *Val av vårdcentraler. Förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystem.*
- Myndigheten för vårdanalys (2011) Pressmeddelande 2011-12-09. *Myndigheten för vårdanalys presenterar sin första granskningsplan.* Tillgänglig på http://www.vardanalys.se/documents/Pressm_GP.pdf, citerad 2012-03-05.
- Norén, L. (2011) *Vårdval i primärvården.* I Brembeck, H. (red.) *Konsumtionsmakt. Centrum för konsumtionsvetenskap 10 år.* Göteborg: Centrum för konsumtionsvetenskap, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Proposition 2008/09:74 *Vårdval i primärvården.*
- Proposition 2008/09:29 *Lag om valfrihetssystem.*
- Rhenberg C. et al (2009) *Uppföljning av Vårdval Stockholm. Karolinska institutets folkhälsoakademi.* Rapporten 2009:6.
- Socialstyrelsen (2009) *Införandet av vårdval i primärvården. Delredovisning* (Artikelnr 2009-10-125).
- Socialstyrelsen (2010a) *Stimulansbidrag LOV. Slutrapport* (Artikelnr 2010-12-5).
- Socialstyrelsen (2010b) *Införandet av vårdval i primärvården. Slutredovisning* (Artikelnr 2010-02-10).
- Socialstyrelsen (2011) *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv. Delredovisning* (Artikelnr 2011-2-8).

- Socialstyrelsen (2012) *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv – Slutredovisning* (Artikelnr 2012-2-9).
- SOU 2008:37 *Vårdval i Sverige*. Delbetänkande av utredningen om patientens rätt.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009a) Modell för uppföljning och utvärdering av vårdval.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2009b) Utvärdering av valfrihetssystem i kommuner och landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2010a) Hälsofrämjande och förebyggande i vårdval 2009.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2010b) Valfrihet på webben. Utvärdering av information om valfrihetssystem på kommuner och landstings hemsidor.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2010c) Valfrihet och vårdval. Slutrapport från programberedningen om valfrihet.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2011) *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvård – jämförelse mellan landsting*.
- Tillväxtanalys (2010) *Uppdrag att följa utvecklingen avseenden mångfald och entreprenörskap i vård och omsorg. Delredovisning av genomförda insatser till och med 2010-05-19* (Dnr 2009/320, även Tillväxtverket Dnr 012-2009-907336).
- Tillväxtanalys (2011) *Delredovisning: Kunskapsutveckling om entreprenörskap inom vård och omsorg. Att följa och bedöma mångfald och entreprenörskap inom vård och omsorg* (Dnr 2009/320 även Tillväxtverket Dnr 012-2010-2958).
- Tillväxtverket (2010a) *Hur resonerar företagen om kundvalet? Intervjustudie med tretton företag inom primärvård och hemtjänst*. (Rapport 0065).
- Tillväxtverket (2010b) *Vård- och husläkarcentraler i vårdvalssystemet – vilka är företagen? Studie av företagen som etablerar sig i vårdval Halland, Kronoberg respektive Västmanland* (Rapport 0067).
- Tillväxtverket (2011) *Målsättning med att införa valfrihetssystem* (Rapport 0114).
- Winblad, U. (2007) Valfrihet: En misslyckad sjukvårdsreform? I Blomqvist, P.(red.) *Vem styr vården? Organisation och politisk styrning inom svensk sjukvård*. Stockholm: SNS förlag.

10 Skolmarknaden

Skolan har genom åren reglerats och omreglerats i flera olika avseenden. I detta kapitel fokuserar vi, i enlighet med vårt uppdrag, på den omreglering som det ökade inslaget av fristående skolor inneburit för svensk skola.

Fram till början av 1990-talet var de fristående skolorna få och de fick endast undantagsvis offentligt stöd. Friskolereformen inleddes våren 1992 med att regeringen lade fram en proposition om att ge fristående grundskolor förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna. Villkoren för de fristående skolorna har sedan dess successivt utretts och förändrats och skillnaderna mellan kommunala och fristående skolor har utjämnats allt mer.

10.1 En omreglerad skola

Skolan har sedan 1990-talets början genomgått åtminstone tre stora reformer:

- kommunaliseringen av skolan,
- friskolereformen, och
- införandet av det fria skolvalet.

Den omreglering som står i fokus här är friskolereformen.

Termen fristående skola som benämning på en skola med enskild huvudman började användas i början av 1980-talet i och med propositionen Om skolor med enskild huvudman m.m. (prop. 1982/83:1). Fram till början av 1990-talet var en fristående skola tvungen att ha en prägel som avvek från den kommunala skolan för att kunna få statsbidrag. År 1982 var det så få som sju fristående grundskolor som fick statligt bidrag. År 1992 hade den siffran stigit till 61 skolor.

Våren 1992 lade regeringen fram propositionen Om valfrihet och fristående skolor (prop. 1991/92:95) med det huvudsakliga syftet att ge fristående skolor som var godkända för vanlig skolplikt förutsättningar att verka på liknande villkor som de kommunala grundskolorna. De fristående grundskolorna skulle tilldelas medel för verksamheten av den kommun där respektive skola var belägen och beloppen per elev skulle motsvara kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna grundskolan. Det blev startskottet för friskolereformen. Året därpå kompletterades bestämmelserna med likartade bestämmelser för fristående gymnasieskolor och särskolor (prop. 1992/93:230). Då hade redan antalet fristående grundskolor hunnit fördubblas.

Målen för friskolereformen var flera (prop. 1991/92:95):

- Åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning var enligt regeringen viktig i ett fritt samhälle. Valfriheten var också ett sätt att vitalisera skolan, då valet kunde stimulera ett ökat engagemang för skolan hos föräldrar och en större lyhördhet för elevers och föräldrars önskemål hos skolor och kommuner.
- Komplettera det offentliga skolväsendet och främja variation och flexibilitet. Regeringen såg ett ökande behov av en mångfald av utbildningsvägar och pedagogiska metoder. En ökad mångfald skulle också medföra att fler intresseriktningar kunde tillgodoses.
- Stimulera till kvalitetshöjande tävlan mellan skolor med olika inriktning och ägandeformer.
- Öka incitamenten för kostnadseffektivitet. Nya och effektivare och arbetsmetoder skulle kunna prövas och vinna spridning. Ett större inslag av fristående skolor borde enligt regeringen på sikt kunna bidra till en mer effektiv resursanvändning inom det samlade skolväsendet.

Motargumenten rörde främst ekonomiska och andra negativa konsekvenser för kommunerna samt eventuella segregeringseffekter av fristående skolor.

Huvuddragen i reformen ligger fortfarande fast, även om det skett många justeringar av regelverket genom åren. Den generella utveck-

lingen har gått mot en alltmer likartad reglering för kommunala och fristående skolor med samma rättigheter och skyldigheter oavsett huvudman. Detta manifesteras i den nya skollagen (2010:800), som har mer likvärdiga villkor för enskilda och offentliga huvudmän som utgångspunkt.

10.2 Vem har utvärderat reformen?

Kartläggningen visar att många olika aktörer, såväl statliga myndigheter som organisationer och forskare, har intresserat sig för friskolorna och deras betydelse i olika avseenden. Däremot har vi inte kunnat finna att riksdag eller regering tagit initiativ till någon samlad utvärdering av friskolereformen i förhållande till målen för densamma. Flera offentliga utredningar har under åren efter omregleringen berört villkoren för de fristående skolorna, bl.a. Friskolekommittén (U 1995:02), Utredningen om fristående gymnasieskolor (U 1995:10), Fristkommittén (U 1997:10), Utredningen om lika villkor för fristående skolor (U 2007:05) och den nu sittande Friskolekommittén (U 2011:04). Utredningarnas uppdrag har emellertid inte primärt varit att utvärdera om friskolereformen nått de avsedda målen, utan att analysera och ge förslag på förändringar i regelverket gällande de fristående skolorna.

Utöver de offentliga utredningar som särskilt behandlat villkoren för de fristående skolorna, har reformerna på skolområdet också tagits upp av offentliga utredningar som har behandlat framväxten av privata alternativ och valfrihet på välfärdsområdet i ett vidare perspektiv, t.ex. av Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:47) och Kommittén Välfärdsbokslut över 1990-talet (se Trydegård 2001). Skolan har då varit ett av flera studerade områden och utredningarna har framför allt beskrivit och diskuterat en utveckling, inte utvärderat densamma. På senare år har friskolorna också berörts av Långstidsutredningen 2011 genom forskarna Kajsa Hanspers och Lena Hensvik som i studien Konkurrens och sysselsättning – En empirisk studie av fem marknader (Hanspers och Hensvik 2010) studerade sambandet mellan konkurrens och arbetsmarknadens funktionssätt på omreglerade marknader, däribland skolmarknaden.

Skolverket är den statliga myndighet som ansvarar för att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet. När Skolverket år 2005 i rapporten *Skolor som alla andra?* (Skolverket 2005) summerade er-

farenheterna av friskolor i skolsystemet under perioden 1991–2004 konstaterade emellertid myndigheten att den inte tidigare gjort någon övergripande beskrivning av de fristående skolornas framväxt och inverkan på skolsystemet. Dock har Skolverket, både på uppdrag av regeringen och på eget initiativ, publicerat flera studier som på olika sätt berört friskolorna.

Mellan åren 1993 och 2003 utvärderade Skolverket vid tre tillfällen konsekvenserna av den ökade valfriheten på skolområdet, en reform nära förknippad med friskolereformen. År 1993 lämnade myndigheten rapporten Val av skola där man belyste och värderade utvecklingen och effekterna av möjligheten för skolpliktiga barn att välja skola (Skolverket 1993). Några år senare, 1996, kom rapporten Att välja skola – effekter av valmöjligheter i grundskolan (Skolverket 1996) där effekterna av valmöjligheterna på elevsammansättningen inom grundskolan studerades. En tredje studie med fokus på valfrihet, Valfrihet och dess effekter inom skolområdet, publicerade myndigheten år 2003 (Skolverket 2003).

Skolverket har även genomfört mer avgränsade studier av friskolereformens effekter. Som svar på ett regeringsuppdrag genomförde t.ex. Skolverket år 1997 en studie av konfessionella, etniska och språkligt inriktade fristående skolor ur ett segregationsperspektiv (Skolverket 1997). Skolverket har också studerat de ekonomiska konsekvenserna av fristående skolor. År 2004 publicerade myndigheten Vad kostar de fristående grundskolorna? En studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader (Skolverket 2004a).

Under de senaste åren har Skolverket i ett par rapporter studerat konsekvenserna av det ökade antalet fristående skolor på skolmarknaden, dels i rapporten Konkurrensen om eleverna – Kommunernas hantering av minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad (Skolverket 2010) dels i rapporten Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer (Skolverket 2012). Skolverket har också i olika rapporter om skolan studerat skillnader mellan kommunala och fristående skolor, bl.a. när det gäller betyg och bedömning (Skolverket 2002, Skolverket 2007, Skolverket 2009). Därutöver publicerar Skolverket löpande olika typer av rapporter, t.ex. lägesrapporter, där även de fristående skolorna behandlas.

Vid sidan av Skolverket har också andra myndigheter studerat de fristående skolorna i olika avseenden.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har låtit genomföra flera studier som behandlat de fristående skolornas roll i skolsystemet. Redan under 1990-talets första hälft publicerade kommittén två studier som berörde friskolorna framväxt, dels rapporten Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72), dels rapporten Vad blev det av de enskilda alternativen? – En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25). Det rörde sig dock inte om utvärderingar, utan om beskrivningar och analys av en pågående utveckling. År 2001 publicerade dock ESO rapporten Konkurrens bildar skola – En ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12, se också Bergström och Sandström 2001) som behandlade konsekvenserna av konkurrensen från fristående skolor för resultaten i kommunala skolor.

Inom ramen för sitt uppdrag att belysa förhållanden inom sektorer där det rådde konkurrens mellan privata och offentliga aktörer publicerade Konkurrensrådet år 2003 rapporten Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor? (Konkurrensrådet 2003).

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har i flera forskningsinriktade studier berört de fristående skolornas betydelse för skolsystemet. År 2004 publicerade myndigheten rapporten Education, equality and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s (IFAU 2004:1) där effekterna av olika svenska skolreformer, däribland friskolereformen i Sverige under 1990-talet studerades (en svensk, något kortare, version av rapporten publicerades av SNS). Under 2010 redovisade myndigheten rapporten Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? – En studie av den svenska friskolereformen (IFAU 2010:12, se också Hanspers och Hensvik 2011). Vid IFAU pågår för närvarande också ett projekt (Dnr 156/2009) där man studerar effekter av val och konkurrens på grundskola och gymnasium.

Konkurrensverket har också låtit studera friskolornas betydelse. År 2010 publicerade myndigheten uppdragsforskningsrapporten Betygets värde – En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor (Konkurrensverket uppdragsforskning 2010:6).

Friskolornas framväxt och konsekvenser är också ett område som intresserat icke-statliga organisationer, och framför allt då arbetsmarknadens parter, som publicerat rapporter på området. År 2002 publicerade t.ex. Svenska kommunförbundet en kunskapsöversikt kring konkurrensutsättning av offentlig verksamhet kallad Konkurrens på kommunala villkor (Svenska kommunförbundet 2002). Skolan och friskolereformen var ett av de områden som berördes särskilt i rapporten. Ett år senare publicerade LO sin analys av hur kommunernas kostnader påverkades av andelen friskoleelever i rapporten Valfrihetens pris – En analys av grundskolan 1995–2001 (LO 2003). År 2006 publicerade Svenskt Näringsliv rapporten Friskolorna är bäst i klassen – En jämförande attitydmätning mellan friskolor och kommunala skolor (Svenskt Näringsliv 2006). Lärarförbundet publicerade år 2010 i sin tur rapporten Perspektiv på skolan – Om det fria skolvalets effekter på skolans likvärdighet (Lärarförbundet 2010).

Vad gäller forskning om friskolereformens konsekvenser, konstaterade Matilda Karlsson år 2005 i en översikt av svensk empirisk forskning om avreglering, konkurrensutsättning och ekonomisk effektivitet att skolor i enskild regi hörde till de områden som fått relativt mycket uppmärksamhet i form av utredningar och forskningsrapporter (Karlsson 2005). Karolina Parding menade dock i en forskningsgenomgång år 2011 att forskningen om friskolereformens konsekvenser var relativt begränsad, i alla fall i vissa avseenden (Parding 2011). Förutom studier av enskilda forskare (som inte rymms inom ramen för denna kartläggning), har dock ett antal större studier och forskarantologier publicerats på området. Bland de aktörer som publicerat forskningsstudier på området märks bl.a. Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS). I Välfärdspolitiska rådets rapport från år 2003, Den svenska skolan – effektiv och jämlik? (Björklund et al 2003, se också IFAU 2004:1), låg fokus helt på skolan. Vidare publicerade SNS under år 2011 dels rapporten 20 år med förändringar i skolan: Vad händer med likvärdigheten? (Böhlmark och Holmlund 2011), dels forskarantologin Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd (Hartman 2011) där Jonas Vlachos presenterade ett bidrag om de fristående skolorna (Vlachos 2011). En annan forskarantologi om friskolorna publicerades år 2007 av Institutet för framtidsstudier. I antologin, med namnet Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader

och effektivitet, presenterade forskare empiriska analyser av de fristående skolornas effekter i olika avseenden (Lindbom 2007).

10.3 Vad har utvärderats?

Kartläggningen visar att mycket av det offentliga utredningsarbetet när det gäller de fristående skolorna har varit fokuserat till att vidareutveckla regelverket, snarare än till att utvärdera reformen utifrån målen. I det arbetet har det i flera fall också ingått att studera tillämpningen och konsekvenserna av befintligt regelverk, i synnerhet ersättnings-systemet (se t.ex. SOU 1999:98 och SOU 2001:12).

Att de stora offentliga utvärderingarna av reformen har uteblivit, betyder dock inte att det inte finns studier. Tvärtom visar kartläggningen att det finns relativt gott om studier av friskolereformens effekter i olika avseenden, t.ex. betydelsen av valfrihet och konkurrens för kommunernas ekonomi och resursanvändning, för elevernas resultat och för segregation och likvärdighet.

Regeringens uttalade syfte med friskolereformen var att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning sågs som viktig i sig och kunde också stimulera ett ökat engagemang för skolan hos föräldrar och en större lyhördhet för elevers och föräldrars önskemål hos skolor och kommuner. Förutsättningarna för valfrihet, attityder till valfrihet samt hur valfriheten används är något som Skolverket undersökt vid upprepade tillfällen (Skolverket 1993, Skolverket 1996, Skolverket 2000, Skolverket 2002, Skolverket 2003, Skolverket 2005).

Ett av de primära målen med friskolereformen var också att öka mångfalden på utbildningsområdet. I ett flertal av de kartlagda studierna beskrivs framväxten av de fristående skolorna över tid, bl.a. med avseende på driftsform och spridning över kommuner (se t.ex. Ds 1995:25, Trydegård 2001, Skolverket 2005, Vlachos 2011, Skolverket 2012). Den mer avgränsade frågan huruvida reformen och konkurrensen från de fristående skolorna också främjat den pedagogiska utvecklingen har undersökts av bl.a. Skolverket som i sin undersökning av valfrihetens effekter på skolområdet år 2003 ställde frågor till kommunerna om detta (Skolverket 2003). Effekterna av ökad konkurrens på pedagogisk utveckling och pedagogisk mångfald studerades år 2010

också av Lärarförbundet genom intervjuer med bl.a. skolchefer och skolledare (Lärarförbundet 2010).

En av förhoppningarna med friskolereformen var att den skulle leda till en kvalitetsstimulerande konkurrens mellan skolor med olika inriktning och driftsform.

När det gäller konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor har den i flera av de kartlagda studierna studerats ur ett kommunalt perspektiv, bl.a. av Svenska kommunförbundet år 2002 (Svenska kommunförbundet 2002) och Skolverket som år 2001 genomförde en kartläggning av kommunernas yttranden angående etablering av fristående skolor (Skolverket 2001). Vidare publicerade Skolverket år 2005 en studie av kommunernas uppfattningar om konkurrenssituationen mellan olika huvudmän (Skolverket 2005). År 2010 studerade också Skolverket, med hjälp av befintlig statistik, enkäter och intervjuer, hur kommuner hanterade konkurrensen från fristående gymnasieskolor (Skolverket 2010). Frågan om konkurrensneutralitet mellan kommuner och fristående skolor har också utretts av Konkurrensrådet som år 2003 lämnade en rapport baserad på en enkätundersökning till 14 kommuner (Konkurrensrådet 2003).

I flera av de kartlagda utvärderingarna har också effekterna av konkurrensen från friskolorna på skolornas resultat studerats.

Ekonomiforskarna Fredrik Bergström och F Mikael Sandström har i återkommande studier undersökt utbildningseffekter i den kommunala grundskolan av konkurrens från fristående skolor (se Ds 2001:12, Bergström och Sandström 2001, Bergström och Sandström 2007). Med hjälp av ekonometrisk metod har författarna skattat effekten av andelen elever i fristående skolor i en kommun på de kommunala elevernas resultat på nationella prov samt deras slutbetyg. På senare år har friskolereformens konsekvenser för elevernas kunskapsnivå behandlats av bl.a. Jonas Vlachos som i sitt bidrag i den SNS-antologi om konkurrensens konsekvenser för välfärden som publicerades år 2011 analyserade skillnaderna i resultat mellan fristående och kommunala skolor med hjälp av flera olika metoder (Vlachos 2011).

Kvalitet kan också mätas på andra sätt än genom resultat. Svenskt Näringsliv publicerade år 2006 en intervjuundersökning med föräldrar,

elever och skolpersonal som genomförts i syfte att jämföra nöjdheten med fristående respektive kommunala skolor (Svenskt Näringsliv 2006).

Friskolereformen var också tänkt att öka incitamenten för kostnads-effektivitet. Den bakomliggande hypotesen var att ett större inslag av fristående skolor skulle kunna bidra till en mer effektiv resursanvändning inom det samlade skolväsendet (prop. 1991/92:95). Flera av de kartlagda studierna behandlar studerat sambandet mellan fristående skolor och kostnader i olika avseenden.

Ett sätt att studera kostnader är att jämföra kostnader för elever i fristående skolor med kostnader för elever i kommunala skolor, något som gjorts i ett par av de kartlagda studierna och som Skolverket också för statistik över (Vlachos 2011, Skolverket 2011). En annan fråga är hur konkurrensen från fristående skolor påverkar kommunernas kostnader. I flera av de kartlagda studierna har sambandet mellan fristående skolor och kommunernas kostnader studerats. LO redovisade år 2003 en tvärsnittsstudie av hur andelen elever i fristående skola påverkade kommunernas kostnader för skolan (LO 2003). Samma år publicerade både SNS och IFAU studier av Anders Björklund m.fl. där frågan i stället formulerades som huruvida en ökning i andelen elever i fristående skolorna ökade kommunernas kostnader (IFAU 2004:1 respektive Björklund et al 2003). Ett tredje inlägg i debatten publicerades av Skolverket som analyserade sambandet mellan etableringen av fristående skolor och kommunens genomsnittliga kostnad per elev i grundskolan (Skolverket 2004a). Författaren till Skolverkets studie, Jesper Antelius, utvecklade tre år senare sin studie i den antologi om fristående skolor som Institutet för framtidsstudier publicerade år 2007 (Antelius 2007).

Gemensamt för alla dessa studier är att de har använt i stort sett samma datamaterial, även om de kommit till delvis olika slutsatser. År 2004 använde Skolverket ett annat angreppssätt då myndigheten genomförde en enkätundersökning riktad till kommuner (Skolverket 2005).

En av de farhågor som uttrycktes i samband med friskolereformen och som sedan upprepats genom åren var risken för ökad segregation. Detta är ett område som studerats i flera av de kartlagda studierna.

Till dem som studerat vilken betydelse ökad valfrihet har haft för skolors elevsammansättning och segregation hör Skolverket som tagit upp frågan i ett antal rapporter (Skolverket 1993, Skolverket 1996, Skolverket 2000, Skolverket 2003, Skolverket 2005). År 2007 studerade också forskarna Anders Lindbom och Ellen Almgren vilka effekter valfrihet (och i viss mån fristående skolor) hade haft på elevsammansättningen i svenska grundskolor. I studien, som publicerades i en antologi av Institutet för framtidsstudier, jämförde författarna bl.a. den befintliga elevsammansättningen med den sammansättning som närhetsprincipen skulle ha gett, för att på så sätt isolera effekterna av valfrihet från effekterna av boendesegregation. Författarna studerade också den segregeringseffekten av fristående skolor mer specifikt genom att jämföra elevsammansättningen i fristående och kommunala skolor med hänsyn tagen till skolstorlek och vilka stadsdelar som skolorna låg i (Lindbom och Almgren 2007). Betydelsen av friskolornas ökade andel av eleverna för spridningen mellan skolor när det gäller resultat och socioekonomisk sammansättning studerades år 2011 också av Anders Böhlmark och Helena Holmlund i en rapport om hur likvärdigheten i svensk skola utvecklats mellan åren 1988 och 2009. Förutom valfrihetens betydelse för skillnader mellan skolor, studerade författarna också valfrihetens effekter på den totala spridningen i resultat (Böhlmark och Holmlund 2011). Friskolornas konsekvenser för segregationen diskuterades också av Jonas Vlachos i hans bidrag till SNS-antologin om konkurrensens konsekvenser för välfärden (Vlachos 2011). Den eventuellt segregeringseffekten av konfessionella skolor har studerats särskilt. År 1997 publicerade Skolverket, på uppdrag av regeringen och på grundval av en intervjustudie, en kartläggning och bedömning av konfessionella, etniska och språkligt inriktade fristående skolors eventuella segregeringseffekter (Skolverket 1997).

Frågan om segregation är kopplad till diskussionen om friskolornas betydelse för likvärdigheten i skolan. Skolverket har i olika rapporter studerat likvärdigheten i betygssättningen, där typen av huvudman varit en av de prövade förklaringarna (Skolverket 2002, Skolverket 2007, Skolverket 2009).

En aspekt som inte beskrevs som ett mål för friskolereformen, men som ändå tagits upp i flera av de kartlagda utvärderingarna är friskolereformens effekter för lärarnas arbetsmarknad. Kajsa Hanspers och Lena Hensvik studerade i sitt bidrag till långtidsutredningen 2011 sam-

bandet mellan konkurrens och sysselsättning, sjukskrivningar och löner på bland annat skolområdet (Hanspers och Hensvik 2010).

10.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna

Kartläggningen visar att det, även om de stora övergripande utvärderingarna saknas, ändå finns förhållandevis många studier av friskolereformens effekter. Flera av de studier som på olika sätt studerat effekterna av fristående skolor har dock haft en annan ingång än att utvärdera friskolereformen i förhållande till målen. Det handlar då dels om studier av effekterna av valfrihetsreformer på skolområdet generellt, dels om studier där kommunala och fristående skolor jämförs med varandra i syfte att avgöra huvudmannaskapets betydelse för skolans resultat i olika avseenden. Friskolorna behandlas också i studier som primärt är inriktade på att studera andra frågor, t.ex. likvärdigheten i skolan. Huvudmannaskapets betydelse är då bara en av de förklaringsfaktorer som används.

Kartläggningen visar också att utvärderarna förhållandevis ofta kommit fram till olika svar och dragit olika slutsatser när det t.ex. gäller effekterna av reformen på kostnader och utbildningsresultat. En anledning till detta är att det inte är självklart hur målen för reformen ska definieras och operationaliseras. Kartläggningen visar att olika utvärderare valt att definierat och mätat variabler såsom resultat, kostnader och konkurrens på olika sätt.

Kartläggningen visar också att utvärderarna även har haft gemensamma problem att brottats med. Det har t.ex. handlat om möjligheterna att isolera effekten av friskolereformen från effekterna av andra, parallella skeenden. Det har också handlat om att kunna skilja effekterna av reformen från effekter av olika individers och aktörers val i olika situationer. Beror t.ex. en hög kostnad per elev i friskoletäta kommuner på att fler friskolor ökar utbildningskostnaderna, eller har tvärtom de fristående skolorna sökt sig till kommuner som satsar mycket resurser på skolan? När det gäller ambitionen att hantera dessa metodologiska svårigheter finns det skillnader mellan olika aktörer, där framför allt de mer forskningsnära utvärderarna försökt komma till rätta med problemen genom att använda olika statistiska metoder.

En annan aspekt som försvårar möjligheterna att dra entydiga slutsatser om friskolereformen, är att de fristående skolorna sinsemellan är en heterogen grupp. Bland de fristående huvudmännen finns t.ex. både stora koncerner och små, föräldradrivna skolor. Även de kommuner där skolorna verkar skiljer sig åt, vilket kan påverka vilka effekterna blir av etableringen av fristående skolor. Detta är också frågor som diskuteras i ett par av de kartlagda utvärderingarna.

Kartläggningen visar följaktligen att det finns en relativt rik litteratur, om än inga självklara svar, när det gäller friskolereformens och valfrihetens effekter. Friskolereformen är också ett område där farhågorna, t.ex. risken för bristande likvärdighet och ökad segregation, nästan har utvärderats mer än målen för reformen. Det faktum att det inför reformen inte rådde enighet om vilka effekter av reformen som kunde förväntas på t.ex. kostnader och skolprestationer är en möjlig förklaring till det stora intresset för dessa frågor. Däremot har vi inte funnit att utvärderarna närmare studerat antagandena bakom reformen, t.ex. i form av förutsättningarna för valfrihet och sambandet mellan valfrihet och konkurrens.

Referenser

- Antelius, J. (2007) Fristående grundskolor och kommunernas kostnader. I Lindbom, A. (red.) *Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet*. Institutet för Framtidsstudier.
- Bergström F. och Sandström F. M. (2001) Konkurrens mellan skolor – för barnens skull! *Ekonomisk debatt* vol. 29, s.319–331.
- Bergström F. och Sandström F.M. (2007) Konkurrens mellan skolor – för kvaliténs skull! I Lindbom, A. (red.) *Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet*. Institutet för Framtidsstudier.
- Björklund, A. et al (2003) *Den svenska skolan – effektiv och jämlik? Välfärdspolitiska rådets rapport 2003*. SNS.
- Böhlmark och Holmlund (2011) *20 år med förändringar i skolan: Vad händer med likvärdigheten?* SNS.
- Ds 1995:25 (Loord-Gynne och Mann) *Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen*. ESO.
- Ds 2001:12 (F. Bergström och F. M. Sandström) *Konkurrens bildar skola. En ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna*. ESO.
- Hanspers, K. och Hensvik, L. (2010) *Konkurrens och sysselsättning – En empirisk studie av fem marknader*. Bilaga 7 till LU2011, SOU 2010:93.
- Hartman, L. (red.) (2011) *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?* SNS.
- IFAU 2004:1 (Björklund, A. et al) *Education, equality and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s*.
- IFAU 2010:12 (Hensvik, L.) *Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? – En studie av den svenska friskolereformen*.
- Karlsson, M. (2005) *Avreglering, konkurrensutsättning och ekonomisk effektivitet – offentligt eller privat? En översikt av svensk empirisk forskning*.
- Konkurrensrådet (2003) *Lika villkor mellan kommunala och fristående skolor?* (Dnr 26/03).
- Konkurrensverket uppdragsforskning 2010:6 (Vlachos, J.) *Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*.

- Lindbom, A. (red) (2007) *Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet*. Institutet för framtidsstudier.
- LO (Fransson, A. och Wennemo, I.) (2003) *Valfrihetens pris – En analys av grundskolan 1995–2001*.
- Lärarförbundet (Svensson, S.) (2010) *Perspektiv på skolan – Om det fria skolvalets effekter på skolans likvärdighet*.
- Parding, K. (2011) Forskning om den svenska friskolereformens effekter – en litteraturoversikt. *Didaktisk Tidskrift* vol. 20, s. 231–247.
- Skolverket (1993) *Val av skola*. Skolverkets rapport nr. 40.
- Skolverket (1996) *Att välja skola – effekter av valmöjligheter i grundskolan*. Skolverkets rapport nr. 109.
- Skolverket (1997) *Barn mellan arv och framtid. Konfessionella, etniska och språkligt inriktade skolor i ett segregationsperspektiv* (Dnr 97:810).
- Skolverket (1998) *Samhällsekonomiska effekter av ökad valfrihet inom skolektorn* (Dnr 97:1408).
- Skolverket (2000) *Kartläggning av elever i fristående skolor* (Dnr 2000:686).
- Skolverket (2001) *Kommunernas yttranden om fristående skolor* (Dnr 49-2001:3238).
- Skolverket (2002) *Betygssättningen i fristående skolor. Nationella kvalitetsgranskningar 2001–2002*.
- Skolverket (2003) *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*.
- Skolverket (2004a) *Vad kostar de fristående grundskolorna? En studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader*. Skolverkets aktuella analyser 2004.
- Skolverket (2004b) *Inspektion av fristående skolor med konfessionell inriktning eller motsvarande. Avrapportering av ett regeringsuppdrag* (Dnr 54-2003:2372).
- Skolverket (2005) *Skolor som alla andra? Med fristående skolor i systemet 1991–2004*. Skolverkets rapport nr 271.
- Skolverket (2006) *Prövning och bidrag för fristående skolor*. Skolverkets rapport nr 281.
- Skolverket (2007) *Provbetyg – Slutbetyg – Likvärdig bedömning? En statistisk analys av sambandet mellan nationella prov och slutbetyg i grundskolans årskurs 9, 1998–2006*. Skolverkets rapport nr. 300.
- Skolverket (2009) *Likvärdig betygssättning i gymnasieskolan? En analys av sambandet mellan nationella prov och kursbetyg*. Skolverkets rapport nr. 338.

- Skolverket (2010) *Konkurrensen om eleverna. Kommunernas hantering av minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad*. Skolverkets rapport nr 346.
- Skolverket (2011) *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 – Beskrivande data*. Skolverkets rapport nr 363.
- Skolverket (2012) *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*. Skolverkets aktuella analyser 2012.
- SOU 1999:9 *Likvärdiga villkor?*
- SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – Hot eller tillgång?*
- Svenska Kommunförbundet (Andersson, F.) (2002) *Konkurrens på kommunala villkor. Om konkurrensutsättning och gränsen mellan marknad och byråkrati*. Å jour Nr 7.
- Svenskt Näringsliv (2006) *Friskolorna är bäst i klassen. En jämförande attitydmätning mellan friskolor och kommunala skolor*.
- Trydegård, G-B. (2001) *Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet*. I *Välfärdstjänster i omvandling* (SOU 2001:52).
- Vlachos, J. (2011) *Friskolor i förändring*. I Hartman L. (red.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS.

11 Taximarknaden

Taximarknaden omreglerades den 1 juli 1990. Omregleringen är en av de mer uppmärksammande inom transport- och kommunikationsområdet och har beskrivits som ett av de sista leden i den pågående omregleringen av yrkestrafiken (Danielsson 1998).

11.1 En omreglerad taximarknad

Taximarknaden var fram till år 1990 hårt reglerad i flera avseenden, bl.a. gällande behovsprövning av taxitillstånd, bilarnas antal, geografisk fördelning och taxor. Syftet med omregleringen var att genom ökad konkurrens höja effektiviteten och införa prispress.

Som ett led i den pågående avregleringen av yrkestrafiken omreglerades taximarknaden den 1 juli 1990. Dålig service, bristande konkurrens, höga priser och att den reglerade taximarknaden stred mot principen om fri etableringsrätt var några centrala argument som fördes fram i de centrala propositionerna (prop. 1987/88:50 och prop. 1987/88:78) som antogs av riksdagen år 1988. Omregleringen innebar att tidigare regler om behovsprövning av taxitillstånd och den bindande maxtaxan avskaffades. Även reglerna för trafikområden, kommanderingsplan och körplikt upphörde. Likaså behövde taxiägarna inte längre tillhöra någon växel eller trafikförening.

Målen för omregleringen var att (prop. 1987/88:50 och prop. 1987/88:78):

- öka taxis förutsättningar till en bättre service och tillgänglighet både geografiskt och över dygnet,
- öka konkurrensen med rimliga respriser,
- effektivisera uppdrags- och beställarverksamheten, samt
- pressa priserna för den offentliga upphandlingen av taxiresor (färdtjänst, skolskjutsar m.m.).

De övergripande målen med omregleringen kan sammanfattas som ökad konkurrens och utrymme för nya idéer i syfte att höja effektiviteten inom branschen samt åstadkomma prispress (Statskontoret 2004:28).

Regeringen förutsåg att en omreglering av taximarknaden även kunde få oönskade konsekvenser. I samband med omregleringen av taximarknaden beslöts därför om

- skärpt lämplighetsprövning för att bedriva och köra taxi,
- fortlöpande uppföljning av lämpligheten,
- krav på kvittoskrivande och registrerande taxametrar,
- att den taxa som tillämpas skall finnas tillgänglig för kunden före resan, och
- att det sker en näringspolitisk och konsumentpolitisk övervakning.

I takt med att problem på marknaden identifierats har regelverken ändrats vid flera tillfällen efter omregleringen. Det handlar t.ex. om högre krav på taxiförare och företag samt en mer effektiv tillsyn (se t.ex. prop.1993/94:168 och prop.1997/98:63).

11.2 Vem har utvärderat omregleringen?

Omregleringen av taximarknaden och utvecklingen på marknaden efter omregleringen har varit föremål för en mängd uppföljningar och studier av olika slag. Marknaden har följts upp i offentliga utredningar och departementspromemorior. I flera av dessa har förslag till åtgärder lämnats för att komma åt problem som framkommit i tidigare uppföljningar. Flera myndigheter har därtill på uppdrag av regeringen följt upp omregleringen av taxinäringen i olika avseenden.

Transportforskningsberedningen hade under perioden 1988–1993 till uppgift att planera, initiera, stödja och samordna forskning, utveckling och demonstrationsprojekt som rör transporter, trafik, trafiksäkerhet och trafikens miljöeffekter (Förordning 1988:980). Beredningen publicerade bl.a. rapporten Avregleringen av taxi i Sverige, förändringar i trafikens egenskaper och kundernas uppfattningar. (Transportforskningsberedningen 1993:2).

Dåvarande Transportrådet (TPR) fick regeringens uppdrag att följa utvecklingen inom taxinäringen och årligen lämna en rapport till regeringen om sina iakttagelser. I rapporten Avreglering av taxitrafiken redovisade rådet hur de grundläggande kraven på taxibranschen inom olika områden upprätthölls, exempelvis effektiviteten inom beställnings- och uppdragsfunktionen, taxametrar m.m. (Transportrådet 1991:1). Myndighetens verksamhet överfördes 31 december 1991 till Trafiksäkerhetsverket som vid årsskiftet 1992/93 uppgick i Vägverket. I proposition 1992/93:106 föreslog regeringen bl.a. att Vägverket årligen skulle följa upp effekterna av kraven på yrkeskunnande hos taxiförare. Vägverket har därefter lämnat återkommande rapporter gällande tillståndet inom den yrkesmässiga trafiken.

Under åren 1988-1992 hade dåvarande Statens pris- och konkurrensverk (SPK) bl.a. till uppgift att bevaka och analysera hur offentliga regleringar påverkar pris- och konkurrensförhållanden på bl.a. taximarknaden (Förordning 1988:980). SPK och dåvarande Näringsfrihetsombudsmannen (NO) skulle även se till att ett administrativt skapat monopol inte byttes ut mot konkurrensbegränsande samarbete taxiföretagen emellan med etableringshinder och uppskruvade taxor som följd (prop. 1987/88:50).

Statskontoret fick i november 1992 i uppdrag att se över länsstyrelsens tillståndsgivning och tillsyn över den yrkesmässiga trafiken och föreslå nödvändiga åtgärder. Statskontoret skulle även redovisa utvecklingen av skatteinkomster från taxinäringen med särredovisning av inkomsterna från samhällsbetalda körningar. Uppdraget redovisades i rapporten Om taxi och annan yrkestrafik – Länsstyrelsens tillsyn över den yrkesmässiga trafiken (Statskontoret 1993:15).

Tre år senare gav regeringen en särskild utredare (Branschsaneringsutredningen) i uppdrag att utreda vissa frågor om branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Uppdraget resulterade i SOU 1996:172. Yrkesmässig trafik med taxifordon behandlas i ett av utredningens kapitel.

Enligt ett särskilt uppdrag från regeringen skulle Konkurrensverket senast den 1 oktober 1996 kommentera utvecklingen på om- och avreglerade marknader. Konkurrensverket valde att mera utförligt kommentera utvecklingen på sex avreglerade marknader, bl.a. taximarkna-

den. Resultatet redovisade myndigheten år 1996 i rapporten Konkurrens på avreglerade marknader (Konkurrensverket 1996:4).

I februari år 1998 tillsatte regeringen Taxiutredningen som hade i uppdrag att utvärdera situationen inom taxibranschen och bl.a. bedöma behovet av en obligatorisk anslutning till beställningscentral eller annat gemensamt organ samt förutsättningarna för detta (dir. 1998:5). Resultatet redovisades i betänkandet Kundvänligare taxi (SOU 1999:60). Utredningen inbegrep även en undersökning av omfattningen av skattebrott bl.a. genom att undanhålla intäkter.

Problemen med svarttaxi och ekonomisk brottslighet inom taxinäringen utreddes ett par år senare av ytterligare en utredning, Utredningen om taxinäringen, som lämnade sitt betänkande år 2004 (SOU 2004:102).

År 2003 fick Regelutredningen i uppdrag att utifrån de utvärderingar som gjorts av regelreformer, bl.a. inom taximarknaden, göra en samlad analys av de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin (dir. 2003:151). Utredningen skulle även belysa konkurrens-, pris-, och kvalitetsutveckling samt medborgarservice. Utredningen skulle därtill lämna förslag på åtgärder för att ytterligare förbättra marknadernas funktionssätt. Regelutredningen presenterade sina förslag i SOU 2005:4.

Efter överenskommelse med Regelutredningen kartlade Statskontoret sex avreglerade marknader bl.a. taximarknaden. Utredningen skulle ta upp frågorna om målet för avregleringen, hur styrningen gick till samt om målen nåddes. Uppdraget avrapporterades i Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat (Statskontoret 2004:28) och ingår som bilaga i SOU 2005:4. Konjunkturinstitutet (Tomas Lindström) skrev, även de på uppdrag av Regelutredningen, rapporten 1990-talets avregleringar: Vad säger aggregerad data? (Konjunkturinstitutet 2005).

I Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 2007 fick myndigheten i uppdrag att presentera en rapport som skulle ge en bred överblick av konkurrensen på den svenska marknaden. Uppdraget redovisades i rapporten Konkurrensen i Sverige 2007 (Konkurrensverket 2007:4). I rapporten beskrevs hur konkurrensen utvecklats inom för konsumenterna viktiga områden, inklusive taxiområdet.

Transportstyrelsen övertog år 2010 Länsstyrelsens uppgift att pröva lämpligheten av taxiförare och taxiföretag och att utöva tillsyn över taxiverksamheten. Regeringen uppdrog samma år åt Transportstyrelsen att, efter samråd med Konsumentverket och Konkursverket, göra dels en översyn av gällande bestämmelser om prisinformation för taxiresor, dels att utreda behovet av en särskild reglering av prisinformationen inom specifikt taxibranschen i förhållande till andra branscher. Transportstyrelsen skulle utarbeta de författningsförslag som behövdes och därvid också göra en samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning av förslaget. Med hänvisning till svårigheterna med att uttrycka de effekter som Transportstyrelsen bedömde att förslaget hade på samhällsnivå i ekonomiska termer och uppdragets tidsram genomförde myndigheten ingen samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning av förslaget. Däremot presenterade Transportstyrelsen bedömningar av kostnader för taxibranschen för att förbättra sin prisinformation (Transportstyrelsen 2010).

SCB har gjort en uppföljning av taxinäringen under perioden 1990–2007, som tar upp taximarknadens förändringar vad gäller omsättning, sysselsättning, sammansättningen av de sysselsatta, prisutveckling i förhållande till KPI m.m. efter omregleringen. Rapporten Taxinäringen i tiden (SCB 2008) bygger på statistik från SCB.

I Långtidsutredningen 2011 (Bilaga 7) redovisade författarna Kajsa Hanspers och Lena Hensvik en empirisk studie av konkurrens och sysselsättning gällande fem marknader, varav taximarknaden var en. Studien behandlade sysselsättning, löneutveckling och utvecklingen av sjukskrivningar (Hanspers och Hensvik 2010. Finns även som IFAU-rapport).

Den fristående utvärderingsmyndigheten Trafikanalys fick 2010 regeringens uppdrag att utvärdera två reformer på kollektivtrafikområdet. Inom ramen för detta uppdrag kommer myndigheten att följa prisutvecklingen i taxibranschen som en av åtta delbranscher under perioden 2011 till 2014 (Trafikanalys 2011:4).

Utöver redan nämnda utredningar och rapporter finns ett antal andra studier som berör omregleringen av och konkurrens på taximarknaden. Nutek(Verket för näringslivsutveckling) publicerade två rapporter i vilka taximarknaden behandlades: Avregleringen av taximarknaden –

en analys av regionala effekter (Nutek R 1996:67) och Effekter av avreglering och konkurrensutsättning (Nutek R 2007:23).

Några andra studier som kan nämnas är Lind och Sonnegård (1992) Effekter av konkurrens på taximarknaden: En empirisk studie. Lind och Wigren publicerade (1993) boken Ordning på taximarknaden – var god dröj! där författarna beskrev utvecklingen på taximarknaden sedan omregleringen tre år tidigare. Några år senare skrev Johansson m.fl. (2000), Taxi i världen – en jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder.

11.3 Vad har utvärderats?

De övergripande målen med omregleringen av taximarknaden var ökad konkurrens och utrymme för nya idéer i syfte att höja effektiviteten inom branschen samt åstadkomma prispress.

Kartläggningen visar att målen med omregleringen av taximarknaden och dess utveckling har följts upp i olika omfattning. En betydande del av den uppföljning som skett efter omregleringen av taximarknaden har varit av kontroll- och tillsynskaraktär i syfte att se till att de regler som infördes när taximarknaden öppnades upp för konkurrens och fri prissättning efterföljs. Utvecklingen av priser, marknadsstruktur och konkurrenssituation på taximarknaden har rönt relativt stor uppmärksamhet i utvärderingssammanhang. Det mer kvalitativt inriktade målet om ökat utrymme för nya idéer i syfte att höja effektiviteten inom branschen, har följts upp i mindre utsträckning. Kartläggningen visar också att de farhågor för ökat fusk och brottslighet som regeringen och andra aktörer gav uttryck för vid reformens genomförande har gjort avtryck i de uppföljningar och utvärderingar som gjorts på taximarknaden.

Strukturen och konkurrensen på taximarknaden har följts upp i flera utredningar från den ursprungliga omregleringen fram till idag (Statens pris- och konkurrensverk 1992:1, Transportrådet 1991:1, Konkurrensverket 1996:4 och Statskontoret 2004:28). Konkurrensverket har också uppmärksammat de regionalpolitiska effekterna (Konkurrensverket 1996:4). Hur det totala resandet med taxi utvecklats efter liberaliseringen har emellertid undersökts i mindre utsträckning (se SOU 2005:4).

Prisutvecklingen på taximarknaden har varit föremål för flera studier gjorda av flera olika myndigheter under en relativt lång tidsperiod (Konkurrensverket 1996:4, Nutek R 1996:67, Nutek R 2007:23 och SCB 2008). Konjunkturinstitutet konstaterade år 2004 att det var svårt att identifiera tydliga prisseffekter och dra några generella slutsatser om på vilket sätt omregleringar kunde ha påverkat de enskilda sektorerna (Konjunkturinstitutet 2004). Även regelutredningen (SOU 2005:4) konstaterade att kunskaperna om marknadsförhållanden och konkurrensutveckling på taximarknaden var bristande och efterlyste en myndighet med huvudansvar för att följa utvecklingen på marknaden. Trafikanalys ska vidare, som redan nämnts, följa prisutvecklingen i taxibranschen som en av åtta delbranscher under perioden 2011 till 2014 (Trafikanalys 2011:4).

Även arbetsmarknadseffekterna av omregleringen av taximarknaden har studerats. I bilaga 7 till LU2011 redovisade författarna Hanspers och Hensvik utvecklingen av sysselsättningen före och efter avregleringen, både totalt och fördelat på olika kategorier, i jämförelse med andra tjänstesektorer. Löneutvecklingen redovisades också i jämförelse med andra tjänstesektorer, liksom utvecklingen av sjukskrivningar (Hanspers och Hensvik 2010).

11.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Det finns flera generella metodproblem som återkommer i utvärderingar av en omreglering.

Den omfattande Regelutredningen (SOU 2005:4) lyfte bl.a. fram problemen med att ha en uppfattning om vad resultatet på en marknad varit om omregleringen inte skett. Problemen med att isolera effekter av omregleringen från andra skeenden som avsätter sig på den aktuella marknaden, liksom från ägandets effekter och marknadsstruktur, är omfattande.

Transportstyrelsen framhöll vidare i sin rapport (2010) svårigheter med att, i enlighet med myndighetens uppdrag, göra samhällsekonomiska konsekvensbeskrivningar av givna förslag (Transportstyrelsen 2010). Istället gjorde myndigheten bedömningar av kostnader för taxibranschen för att förbättra sin prisinformation.

De problem som Regelutredningen och Transportstyrelsen framhållit är sannolikt en viktig förklaring till att de studier som ingår i vår kartläggning i stor utsträckning är av beskrivande och uppföljande karaktär snarare än effektutvärderingar i någon egentlig mening. Brist på data, ofullständiga eller ojämförbara data är också ett återkommande problem i de uppföljningar och utvärderingar som vi funnit inom ramen för vår kartläggning. Exempelvis menade Statskontoret att data saknades för att kunna göra någon kvantitativ bedömning av hur omfattande problemen för taxikunderna vad gällde bl.a. otillräcklig prisinformation (Statskontoret 1993:15). Regelutredningen konstaterade också brister och inkonsistenser i det statistiska underlag som utredningen hade tillgång till. Bland annat nämner utredningen att brist på offentlig statistik gör det svårt att beskriva prisutvecklingen på huvuddelen av taximarknaden (SOU 2005:4).

Studier gällande pris- och konkurrensutvecklingen på taximarknaden har replikerats i flera studier med likartade resultat (SOU 2005:4). Det innebär att tillförlitligheten i resultaten ökar och därtill att utvecklingen på marknaden följts utifrån jämförbara parametrar. I utvärderingar av omregleringens effekter (bl.a. gällande sysselsättning, löner och sjukfrånvaro) jämförs taximarknaden med andra jämförbara marknader. En sådan ansats förbättrar förutsättningarna för att dra slutsatser om olika utfall är effekter av omregleringen respektive av andra skeenden och faktorer.

Avslutningsvis noterar vi att det i ett antal rapporter inte framgår vilken metod som myndigheterna använt sig av för att komma fram till sina resultat, vilket försvårar bedömningen av tillförlitligheten i utvärderingarnas slutsatser.

Referenser

- Danielsson, M. (1998) *Avregleringspolitiken – exemplet taxi*. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Ds 1987:8 *Avreglering av taxi m.m.*
- Ds 1993:91 *Ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken*.
- Ds 1994:100 *Den yrkesmässiga trafiken- samordnings – och genomförandefrågor*.

- Hanspers, K. och Hensvik, L. (2010) *Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader. I Att skapa arbeten – löner, anställningsskydd och konkurrens* (SOU 2010:93).
- Johansson, P., Marell, A. och Westin, K. (2000:3), *Taxi i världen - en jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder*. Trafikforskningsenheten, Umeå universitet (TRUM Rapport).
- Konjunkturinstitutet (Lindström, T.) (2005) *1990-talets avregleringar: Vad säger aggregerad data?* I Bilagor till Regelutredningen (SOU 2005:4).
- Konkurrensverket 1996:4 *Konkurrens på avreglerade marknader*.
- Konkurrensverket 2007:4 *Konkurrensen i Sverige 2007*.
- Kranz, L-G. (1991) *Avregleringen av taxi i Sverige. Geografiska variationer i resultaten av kommunernas upphandling av taxitransporter*. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet (Choros 1991:1).
- Lind, H. & Sonnegård, J. (1992) *Effekter av konkurrens på taximarknaden: En empirisk studie*. PM, Nationalekonomiska institutet, Stockholms universitet.
- Lind, H. & Wigren, A. (1993) *Ordning på taximarknaden – var god dröj!* SNS Förlag.
- Nutek R 1996:67 *Avregleringen av taximarknaden – en analys av regionala effekter*.
- Nutek R 2007:23 *Effekter av avreglering och konkurrensutsättning. Med fokus på vård och omsorgssektorn*.
- Proposition 1987/88:50 *Om trafikpolitiken inför 1990-talet. Bilaga 1, Riktlinjerna för 90-talets yrkestrafik*
- Proposition 1987/88:78 *Om avreglering av yrkestrafiken*.
- Proposition 1992/93:106 *Åtgärder rörande taxitrafiken*.
- Proposition 1993/94:168 *Ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken*.
- Proposition 1997/98:63 *En reformerad yrkestrafiklagstiftning*.
- SCB (Forssén, K.) (2008) *Taxinäringen i tiden. I Fokus på näringsliv och arbetsmarknad våren 2008*. SCB.
- SOU 1996:93 *Ny yrkestrafiklagstiftning*. Betänkande av 1995 års yrkestrafikutredning.
- SOU 1996:172 *Licensavgift – en principskiss*. Delbetänkande av Branschsaneringsutredningen.
- SOU 1999:60 *Kundvänligare taxi*. Betänkande av 1998 års Taxiutredning.
- SOU 2004: 102 *Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen*. Betänkande av Utredningen om taxinäringen.

SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader*. Betänkande av Regelutredningen.

SOU 2011:11 *Långtidsutredningen 2011*. Huvudbetänkande.

Statens Pris- och Konkurrensverk 1992:1 *Taxi efter avregleringen*.

Statskontoret 1993:15 *Om taxi och annan yrkesmässig trafik*.

Statskontoret 2004:28 *Avregleringen av sex marknader: mål, medel och resultat. Del 1, Huvudrapport*.

Statskontoret 2004:28A *Avregleringen av sex marknader: mål, medel och resultat. Del II, Kartläggningar*.

Trafikanalys 2011:4 *Marknadsöppningar i kollektivtrafiken – utvärderingsplan 2011-2014*.

Transportforskningsberedningen 1993:2 *Avreglering av taxi i Sverige, förändringar i trafikens egenskaper och kundernas uppfattningar*.

Transportrådet 1991:1 *Avreglering av taxitrafiken*.

Transportstyrelsen (2010) *Översyn av prisinformation för taxiresor m.m. Redovisning av regeringsuppdrag* (Dnr TSV 2010-1742).

12 Telemarknaden

Teleområdet var fram till telelagens (1993:597) införande år 1993 ett oreglerat statligt monopol och styrdes genom Televerket fram till det att verket bolagiserades. På flera områden agerade Televerket dessutom som myndighet över teleområdet. Telemarknadens reformering är egentligen en reglering av ett tidigare oreglerat monopol och inte en avreglering. De tekniska framstegen inom området har i grunden förändrat marknaden. I dag talas inte om en telemarknad, utan en marknad för elektronisk information som har en övergripande reglering. Den tekniska utvecklingen har också lett till andra effekter som är svåra att särskilja från marknadsreformens effekter.

12.1 En omreglerad telemarknad

Riksdagen beslutade i maj 1988 om mål och inriktning för telepolitiken m.m. (prop. 1987/88:118). Enligt beslutet var det övergripande målet för telepolitiken att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar skulle erbjudas en tillfredsställande tillgång på telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

De telepolitiska målen preciserades i 1990 års tillväxtproposition (prop. 1990/91:87), där det angavs att det statliga ansvaret skulle omfatta telefonitjänsten i hela landet. I maj 1991 fick Telelagsutredningen i uppgift att föreslå en lagstiftning för telekommunikationsområdet samt utverka hur Televerkets myndighetsutövning skulle kunna föras över till en annan myndighet (dir. 1991:34). Telelagsutredningen lämnade sitt betänkande Telelag (SOU 1992:70) i juli 1992 och den 1 juli 1993 omreglerades telemarknaden genom införandet av telelagen (1993:597) (prop. 1992/93:200). Genom lagen infördes ett instrument för att upprätthålla de telepolitiska målen på en marknad med flera aktörer. Telestyrelsen fick samtidigt ansvar för myndighetsutövning inom radio- och teleområdet. År 1994 ombildades Telestyrelsen till

Post- och telestyrelsen (PTS) och fick samtidigt ansvar för tillämpningen av den nya postlagen. Televerkets återstående verksamhet inom telefoni, mobiltelefoni och datanät ombildades i samband med införandet av telelagen till ett statligt ägt aktiebolag med namnet Telia AB.

I korthet innebar reformeringen av telemarknaden inte att ett lagstadgat monopol avskaffades, utan att ett regelverk infördes för att möjliggöra inträde av konkurrerande aktörer på telemarknaden. Införandet av telelagen syftade också till att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet, så att de telepolitiska målen kunde uppnås.

De telepolitiska målen och målen i telelagen är inte detsamma som mål för reformeringen av marknaden. Enligt Regelutredningens tolkning (SOU 2005:4, s 609) var målen med omregleringen av telemarknaden

- effektiv konkurrens med ett mångfacetterat utbud och låga priser och
- så stor valfrihet som möjligt för konsumenterna i deras användning av teletjänster.

I syfte att göra lagen mer kraftfull och öka konkurrensen och konkurrensneutraliteten på marknaden ändrades telelagen ett antal gånger under de cirka tio år den var i kraft. Området har sedan dess fortsatt att regleras och omregleras, bl.a. genom införandet av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som trädde i kraft 25 juli 2003 och, i enlighet med EG-direktiv på området, syftade till att samla politiken och de politiska målen för all elektronisk kommunikation inom ett och samma område, styrt av en och samma lag. Vår kartläggning omfattar endast den initiala omregleringen av telemarknaden.

12.2 Vem har utvärderat omregleringen?

Regeringen har hittills inte tillsatt någon utredning att endast utvärdera omregleringen av telemarknaden. Däremot ingick telemarknaden som en av de omregleringar som Regelutredningen utvärderade 2005. Utredningen fick år 2003 i uppdrag att utvärdera de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin av avregleringen av sex olika marknader (dir. 2003:151). Statskontoret genomförde efter överenskommelse med Regelutredningen en

kartläggning av omregleringen av dessa marknader samt analyserade den politiska styrningen av marknaderna (Statskontoret 2004:28). Utredningen lämnade sitt slutbetänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) i januari 2005.

Telemarknaden var också en av sex marknader som analyserades i rapporten Lärobok för regelnissar (Ds 2002:21) som Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) gav ut år 2002. Redan år 1996 gjorde Lars Hultkrantz för ESO:s räkning en uppföljning av telereformeringen som hette Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29) där han analyserade hur konkurrensen på telemarknaden utvecklats sedan telereguleringen införande och bolagiseringen av Televerket.

Som en del i utvärderingen av flera avreglerade marknader har också Konkurrensverket utvärderat telemarknaden i flera rapporter genom åren (Konkurrensverket 1996:4, Konkurrensverket 1998:3 och Konkurrensverket 2004:3). Myndigheten följde också telemarknaden kontinuerligt mellan åren 2000 och 2009 i rapportserien Konkurrensen i Sverige.

År 2003 fick Konsumentverket i sitt regleringsbrev i uppdrag av regeringen att i samarbete med Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen utvärdera telemarknaden ur ett konsumentperspektiv. Uppdraget redovisades i rapporten Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Telemarknaden (Konsumentverket 2003:22) samt den summerande rapporten Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering (Konsumentverket PM 2004:20). Två år senare fick Konsumentverket ett nytt uppdrag att, i samarbete med Konkurrensverket, redovisa vilka konsekvenser de nyligen konkurrensutsatta marknaderna hade medfört för förekomsten och behovet av konsumentinformation. Uppdraget redovisades i rapporten Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader (Konsumentverket PM 2005:13).

Konsumentverket har även på senare år fått i uppdrag av regeringen att studera konsumenters tillgång till information på av- och omreglerade marknader. I december 2009 gav regeringen Konsumentverket ett uppdrag att utreda hur konsumenternas möjlighet till och intresse för att göra rationella och hållbara val på vissa marknader, däribland telemarknaden, kunde öka. Uppdraget redovisades i rapporten Konsumenters

information om och val av leverantörer på sex omreglerade marknader (Konsumentverket 2010:25).

Post- och telestyrelsen (PTS) är tillsynsmyndighet för telemarknaden och följer i den rollen kontinuerligt utvecklingen på marknaden och teknikområdet samt publicerar uppföljningar och beskrivningar av områdets utveckling. Några av de rapporter som publicerats har haft karaktären av utvärderingar av omregleringen av marknaden. År 2003 publicerade PTS rapporten I backspegeln – Erfarenheter av tio år med telelagen (PTS-ER-2003:5).

Regeringen gav år 2002 Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) i uppdrag att utvärdera IT-politiken (N2002/9592/ITFoU). Som ett led i detta uppdrag tog konsultbolaget ECON-analysis på uppdrag av ITPS fram rapporten Konkurrensen på telemarknaden (ECON 2003-096).

Kring millennieskiftet publicerades också ett antal vetenskapliga avhandlingar och artiklar om telemarknadens omreglering. Magnus Karlsson studerade till exempel i sin avhandling år 1998 teknikutvecklingens påverkan på omregleringen (Karlsson 1998). Ett år senare publicerade Sten-Åke Carleheden vid Lunds universitet en studie av telekommunikations-monopolens strategiska beteende vid liberalisering av teleoperatörsbranschen (Carleheden 1999).

12.3 Vad har utvärderats?

Målen med reformeringen av telemarknaden var framför allt att öka konkurrensen och att ge konsumenterna valfrihet med ett stort utbud av tjänster till låga priser. Regelutredningen tog ett brett grepp om reformen och utvärderade uttalat utifrån målen för reformen. Flera andra undersökningar studerade telemarknadens utveckling ur ett konkurrens- och konsumentperspektiv. Statskontoret bedömer att målen med omregleringen av telemarknaden har utvärderats.

Regeringen har hittills inte initierat någon specifik utredning för att utvärdera telemarknadens omreglering som man har gjort på exempelvis postmarknaden. Efter den första omregleringen konstaterades att marknaden behövde omregleras igen för att svara mot den tekniska utvecklingen och leva upp till EU-krav. Regleringen för marknaden studerades då i detalj under flera års tid av Utredningen för elektronisk kom-

munikation (N 2001:07) som hade ett framåtblickande perspektiv och inte utvärderade den tidigare reformen.

Lars Hultkrantz analyserade år 1996 i sin utvärdering av telemarknaden konkurrensen på telemarknaden i allmänhet och prissättnings- och investeringsproblem inom fast telefoni i synnerhet. Analysen baserades på en genomgång av marknadsutvecklingen i Sverige vad gällde aktörer, utbud och prisutveckling på tjänster. Hultkrantz analyserade bl.a. Telias dubbla roll som dominerande aktör och ägare av infrastrukturen och vilken effekt detta hade på konkurrensen på marknaden (Ds 1996:29). Konkurrensverket utvärderade också telemarknaden både under 1996 och 1998 och studerade då främst Telias dominerande ställning på marknaden och hur detta påverkade konkurrensen på marknaden (Konkurrensverket 1996:8; Konkurrensverket 1998:3).

När Mats Bergman år 2002 i en rapport till ESO gjorde en studie av tidigare genomförda utvärderingar och diskuterade även han regelverkets betydelse för Telias agerande och tillträdet till Telias nät (Ds 2002:21).

Konkurrensverket utvärderade telemarknaden år 2004 och analyserade bl.a. hur Telia AB tillgängliggjorde och prissatte infrastruktur för övriga operatörer. I samband med detta diskuterades också tillträdesprisernas inverkan på incitament till investeringar i ny infrastruktur. Slutligen studerades också PTS tillsyn av telemarknaden (Konkurrensverket 2004:3).

Regelutredningen studerade bl.a. telemarknadens reglering av tillgång till nätverk och marknadskoncentration och fann att det egentligen inte var möjligt att särskilja effekter av omregleringen från effekter av den tekniska utvecklingen, men argumenterade för att regelförändringarna medverkat till uppkomsten av konkurrens på telemarknaden. Vidare undersökte utredningen, bl.a. med hjälp av Konjunkturinstitutet, produktivitetsutvecklingen i telesektorn med data från Nationalräkenskaperna (NR) som grund. Utredningen fann också på detta område att det inte var möjligt att separera effekterna av reformeringen av regelsystemet från de av den tekniska utvecklingen (SOU 2005:4).

Ökad valfrihet och låga priser var centrala mål för omregleringen. Konsumentverket studerade år 2003 tillsammans med Konkurrens-

verket och Post- och telestyrelsen bl.a. i vilken utsträckning konsumenterna kände till att marknaden var konkurrensutsatt och hur stor andel som gjort egna val av operatörer. Andra aspekter av studien var svårigheter med att jämföra priser och erbjudanden mellan operatörer samt problem med avtalskonstruktioner, kundhantering och reklamationshantering. Arbetet omfattade en genomgång av tidigare rapporter och skrivelser om telemarknaden samt konsumentundersökningar som genomförts av Konsumentverket och PTS (Konsumentverket 2003:22).

Regelutredningen studerade år 2005 i sin tur konsumentpriserna på telemarknaden i både fasta och nominella termer. Utredningen jämförde priserna för teletjänster som de mäts i KPI med SCB:s nettoprisindex men också priser på olika deltjänster såsom kostnaden per sms, etc. Utredningen resonerade kring huruvida de förändrade reglerna hade haft effekt på priserna på marknaden, exempelvis genom att PTS ingrepp i marknaden gjort att samtrafikavgifter sjunkit kraftigt (SOU 2005:4).

Som en del av sitt sektorsansvar att följa marknads utveckling har också PTS kontinuerligt följt prisutvecklingen inom olika segment av marknaden.

Vad gäller själva genomförande av omregleringen, analyserade PTS år 2003 vilka resultat som uppnåts av införandet av telelagen och sammanställde egna erfarenheter av vad som fungerat bra och dåligt i relation till politiska mål. Rapporten tog upp sju olika omregleringar som gjorts efter införandet av telelagen och redovisade resultatet av dessa samt en analys av huruvida de varit lämpligt utformade (PTS-ER-2003:5).

Regelutredningen studerade också omregleringen av telemarknaden och hur behovet av reglering, framför allt vad gällde skydd mot monopolprissättning och regler för samtrafik, hade hanterats. Regelutredningen studerade också bolagiseringen av Televerket och de effekter denna hade på statens förmåga att hindra Telia AB att utnyttja sin marknadsmakt (SOU 2005:4).

12.4 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

Omregleringen av telemarknaden inleddes för ca 20 år sedan och regelverket har ändrats flera gånger sedan dess. Den tekniska utvecklingen har också gjort att telemarknaden närmast upphört som begrepp. Sedan år 2003 är det istället området elektronisk kommunikation som regleras i lag, där teletjänster ingår som en del. De flesta utvärderingarna gjordes kring 2002–2004, dvs. omkring 10 år efter att telelagen trätt i kraft. Därefter är det bara Regelutredningen som har använt begreppet telemarknaden i en utvärdering.

Post och telestyrelsen (PTS) såväl som Konkurrensverket har utvärderat marknadens funktion och de återkommande omregleringarna som genomförts. Sverige var tidigt ute med en lag som reglerar hela telemarknaden och fick göra flera omtag med att få lagstiftningen att fungera på rätt sätt. Utvärderingar av delar av marknaden för elektronisk kommunikation har därmed behövt genomföras kontinuerligt.

Bolagiseringen av Televerket och öppnandet av telemarknaden för konkurrens var en mindre kontroversiell reform än många andra av 1990-talets omregleringar. Kanske har trycket därför varit mindre på regeringen att utvärdera just denna omreglering. Telemarknaden har heller aldrig varit ett lagstadgat monopol. Det var aldrig olagligt att konkurrera med Televerket, om än praktiskt omöjligt. Reformeringen av marknaden var med andra ord en reglering och inte en avreglering.

Liksom på flera andra marknader har utvärderingarna svårt att belägga kausala effekter av omregleringen och att skilja dessa från den tekniska utvecklingen, eftersom regelförändringarna på marknaden och den tekniska utvecklingen troligtvis är beroende av varandra. Den öppna etableringen av nya aktörer på marknaden har utvecklat den mot "ett mångfacetterat utbud" tack vare den tekniska utvecklingen. De positiva effekterna av omregleringen hade troligtvis inte kommit till, utan den tekniska utvecklingen samtidigt som de positiva effekterna av den tekniska utvecklingen förmodligen inte hade kommit till utan omregleringen.

Den tekniska utvecklingen gör också att det kontrafaktiska scenariot blir svårt att föreställa sig. Frågan om vad som hade hänt om telemark-

naden aldrig omreglerats ger ett orimligt kontrafaktiskt scenario, att Televerket skulle vara ensam aktör på ett oreglerat och statligt kontrollerat område för elektronisk kommunikation. Utvärderingarna får därmed ta fasta på *hur* marknaden omreglerades och inte *att* den omreglerades.

Referenser

- Carleheden, S-Å. (1999) *Telemonopolens strategier. En studie av telekommunikationsmonopolens strategiska beteende vid liberalisering av teleoperatörsbranschen*, Lund Studies in Economics and management, Lunds universitet.
- Ds 1996:29 (Bergendahl-Gerholm, M. och Hultkrantz, L.) *Nästa steg i telepolitiken. ESO.*
- Ds 2002:21 (Bergman, M.) *Lärobok för regelnissar: en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar: rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. ESO.*
- ECON-analysis 2003-096 *Konkurrensen på telemarknaden.*
- Karlsson, M. (1998) *The liberalization of telecommunications in Sweden*, Institutionen för teknisk och social förändring Linköpings tekniks högskola.
- Kommittédirektiv dir. 1991:34 *Behov av lagstiftning på telekommunikationsområdet*
- Kommittédirektiv dir. 2003:151 *Utvärdering av vissa regelreformerade marknader*
- Konkurrensverket 1996:4 *Konkurrens på avreglerade marknader.*
- Konkurrensverket 1998:3 *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning.*
- Konsumentverket 2003:22 *Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Telemarknaden.*
- Konkurrensverket 2004:3 *Monopolmarknader i förändring.*
- Konsumentverket PM 2004:20 *Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering.*
- Konsumentverket PM 2005:13 *Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader.*
- Konsumentverket 2010:25 *Konsumenters information om val av leverantörer på sex omreglerade marknader.*
- Post- och telestyrelsen PTS-ER-2003:5 *I backspegeln – Erfarenheter av tio år med telelagen.*

Proposition 1987/88:118 om inriktning av telepolitiken.
Proposition 1990/91:87 Näringspolitik för tillväxt.
Proposition 1992/93:200 om en Telelag och en förändrad verksamhets-
form för Televerket, m.m.
Proposition. 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation.
SOU 1992:70 Telelag.
SOU 2002:60 Lag om elektronisk kommunikation.
SOU 2002:109 Myndighetsfrågor m.m.
SOU 2003:59 Toppdömän för Sverige.
SOU 2005:4 Liberalisering, regler och marknader.
Statskontoret 2004:28 Avreglering av sex marknader: Mål, medel och
resultat.

13 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att kartlägga utvärderingar av om- och avregleringar. Kartläggningen omfattar utvärderingar av omregleringarna av marknaderna för apotek, el, fordonsbesiktning, förskola, inrikesflyg, persontrafik på järnväg, kollektivtrafik, post, primärvård, skola, taxi och tele och syftar till att ge regeringen ett underlag för dess bedömning av det eventuella behovet av ytterligare utvärderingar på området.

I rapportens tidigare kapitel har vi redovisat kartläggningens resultat marknad för marknad. I detta avslutande kapitel anlägger vi ett jämförande perspektiv och sammanfattar våra iakttagelser. Vilka skillnader och likheter kan vi se när vi jämför utvärderingar av olika omregleringar? Och vad kan vi säga generellt om utvärderingar av om- och avregleringar i Sverige? Dessa är de övergripande frågorna för kapitlet.

13.1 Vem har utvärderat omregleringarna?

Kartläggningen har primärt omfattat utvärderingar som genomförts eller beslutats av regering och riksdag samt av statliga myndigheter. I viss mån har även utvärderingar av andra aktörer, t.ex. olika organisationer och forskare, inkluderats. När det gäller vilka aktörer som har utvärderat omregleringarna, visar kartläggningen på både skillnader och likheter mellan olika marknader.

Offentliga utredningar har studerat infrastruktur

Inom några av de studerade områdena har regeringen valt att tillsätta offentliga utredningar som helt eller delvis har haft i uppdrag att följa upp eller utvärdera omregleringen och dess effekter. Elmarknaden är ett exempel på en marknad som återkommande blivit föremål för utvärdering. Omregleringarna av flera infrastrukturmarknader (el, tele,

post, inrikesflyg, taxi och järnväg) behandlades också samlat av Regelutredningen i mitten av 2000-talet.

Det finns också omregleringar som i väldigt liten utsträckning berörts av kommittéväsendet, t.ex. omregleringen av förskolan.

Sektorsmyndigheter och Konkurrensverket aktiva

De statliga myndigheterna hör till de aktörer som varit mest aktiva när det gäller att utvärdera och på andra sätt följa upp omregleringar av marknader. Bland myndigheterna kan vi urskilja flera olika kategorier.

De stora sektorsmyndigheterna, t.ex. dåvarande Luftfartsverket (inrikesflyg) och Skolverket (skolan), hör till de myndigheter som, antingen på direkt uppdrag av regeringen eller inom ramen för sina instruktionsreglerade uppdrag, ofta har följt upp och utvärderat förändringarna på sina respektive områden. Likaså har myndigheter med tillsynsuppdrag, t.ex. Energimarknadsinspektionen (el) och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (apotek) genomfört flera studier.

Konkurrens- och Konsumentverket, med sina mer sektorsövergripande uppdrag, hör också till de myndigheter som varit aktiva på området. Konkurrensverket har studerat så gott som alla de marknader som omfattats av vår kartläggning, med, vad vi kunnat finna, endast undantag för förskolan. Ofta har det dock handlat om att följa utvecklingen på de omreglerade marknaderna, snarare än att utvärdera regelreformernas effekter. Konsumentverket har också studerat flera av de kartlagda omregleringarna, dock inte välfärdsmarknaderna då dessa inte täcks av konsumentlagstiftningen och inte heller omregleringen av posten då postmarknaden enligt myndigheten inte öppnats mot konsumenten.

En tredje grupp av myndigheter som ofta har fått utvärderingsuppdrag är de fristående utvärderingsmyndigheter som finns på vissa områden. Tillväxtanalys och dess föregångare ITPS, Trafikanalys och Vårdanalys är alla representerade i vår kartläggning. Regeringens sektorsoberoende utvärderingsmyndighet, Statskontoret, har också haft utvärderingsuppdrag på såväl infrastrukturområdet som på apoteksområdet.

En aktör som också varit en flitig utvärderare är Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). ESO:s uppdrag är att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida samhällseko-

nomiska och finanspolitiska avgöranden och har genom åren beställt utvärderingar av omregleringar av såväl infrastrukturmarknader som välfärdsmarknader.

Varierad utvärderingsaktivitet hos icke-statliga aktörer

Utöver statliga utredningar och myndigheter, har omregleringar i varierande grad även utvärderats av icke-statliga aktörer.

Omregleringarna av välfärdsmarknaderna vård, skola och omsorg hör till de regelreformer som har haft den tydligaste ideologiska prägnen. Dessa omregleringar hör också till dem som ofta varit av intresse för icke-statliga utvärderare. Till exempel har såväl Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting) som Svenskt Näringsliv, LO, Lärarförbundet och SNS initierat och publicerat studier som berört friskolereformen. Effekterna av friskolereformen har också intresserat den samhällsnära forskningen. Ett liknande intresse har funnits för omregleringen av primärvården.

Utvärdering initieras i samband med reformbeslut

Kartläggningen visar på flera aktuella exempel där regeringen redan vid besluten om att en omreglering ska ske har avisat att den ska utvärderas och då också relativt omgående gett en eller flera myndigheter i uppdrag att genomföra utvärderingen. Det gäller t.ex. omregleringen av apoteksmarknaden, införandet av obligatoriskt vårdval i primärvården och de senaste omregleringarna på kollektivtrafiksområdet. Men det finns också exempel på aktuella omregleringar där det inte finns någon utvärdering inplanerad, exempelvis när det gäller fordonsbesiktningen.

13.2 Vad har utvärderats?

Kartläggningen av utvärderingar visar att det finns skillnader mellan olika marknader när det gäller såväl omfattningen av utvärdering som vilka frågor som utvärderingarna har fokuserat på.

Omregleringarna har utvärderats i varierande utsträckning

Flera av de kartlagda marknaderna har blivit föremål för relativt omfattande utvärdering över en utsträckt tidsperiod. Det gäller t.ex.

elmarknaden och marknaden för inrikesflyg. Andra omregleringar har utvärderats i betydligt mindre utsträckning, t.ex. förändringarna på förskoleområdet. Vi har inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att närmare analysera vad dessa skillnader beror på.

Kartläggningen visar också att perspektiven skiftar över tid, från utvärdering av omregleringen till uppföljning av marknadens funktionssätt. Den uppföljning som skett på vissa marknader har i stor utsträckning varit av kontroll- och tillsynskaraktär i syfte att se till att de regler som infördes vid marknadens omreglering efterföljs. Ett sådant exempel är taximarknaden. Även på fordonsbesiktningensmarknaden kommer den uppföljning som planeras att ske inom ramen för ansvarig myndighets tillsynsuppdrag. Någon utvärdering av målen för omregleringen är inte inplanerad.

Vidare visar kartläggningen att de offentliga utredningar som haft i uppdrag att studera de omreglerade marknaderna i flera fall har varit inriktade mot att utarbeta förslag till förändringar av regelverket, snarare än mot att utvärdera effekter av den omreglering som gjorts. Det gäller t.ex. flera av utredningarna på skol- respektive taxiområdet.

Målen utvärderas ofta, bieffekter mer sällan

Utvärderingarna av omregleringarna har i huvudsak utgått från målen med respektive reform. Att utsätta marknaden för konkurrens, stärka den fria etableringsrätten och rätten till valfrihet samt uppnå ökad kostnadseffektivitet och kvalitet har varit återkommande mål för de omregleringar som omfattats av vår studie och följaktligen också varit frågor som tagits upp i utvärderingarna.

Utvärderingarna har i mindre grad fokuserat på möjliga bieffekter och risker med omregleringarna. Effekter som inte explicit pekats ut som mål med reformen, men som nämnts i förarbeten har följts upp i vissa studier. Till exempel har de farhågor för ökat fusk och brottslighet inom taxinäringen som regeringen och andra aktörer gav uttryck för vid reformens genomförande gjort avtryck även i de uppföljningar och utvärderingar som gjorts på taximarknaden. På liknande sätt har regionalpolitiska effekter följts upp på infrastrukturmarknaderna. I vissa fall har också farhågorna inkluderats i målen för reformen, och därmed inkluderats i utvärderingarna. Det gäller t.ex. regeringens mål om bi-

behållen säkerhet och kompetens i läkemedelshanteringen efter omregleringen av apoteksmarknaden. Det tycks också finnas ett större intresse för att studera bieffekter inom politiskt känsliga områden, i synnerhet på välfärdsmarknaderna, där frågor kring likvärdighet, segregation och tillgänglighet hör till de områden som uppmärksammas i utvärderingar och då även av icke-statliga aktörer. Mindre ideologiskt laddade frågor, t.ex. möjliga effekter på miljön av olika omregleringar, har inte utvärderats i samma utsträckning.

Det som är enkelt att mäta utvärderas oftare

Vissa mål med omregleringarna är mer utvärderingsbara än andra, vilket avspeglas i inriktningen på de kartlagda utvärderingarna.

Effekter på priser och kostnader samt utvecklingen på marknaden i form av antal aktörer, marknadsandelar etc. finns i regel med i studierna. Det rör sig om utfall som ofta, men inte alltid, enkelt låter sig mätas med kvantifierbara och tillgängliga data.

Andra aspekter är svårare att utvärdera. Kvalitet och service hör till kategorin mer svårfångade begrepp som inte har en lika entydig innebörd för alla och därmed inte lika enkelt går att operationalisera. Dessutom saknas det ofta både data och en tydlig måttstock att utvärdera mot. Omregleringars effekter på kvaliteten i verksamheten eller tjänsten har inte heller utvärderats i samma utsträckning som t.ex. regelreformernas effekter på priser, och när de har utvärderats har det ofta handlat om att följa upp det enkelt mätbara. T.ex. har kvalitet ofta mätts i termer av satsade resurser eller kundnöjdhet. Ett annat exempel är det vanligt förekommande målet om ökad mångfald i utbudet, som i utvärderingarna ofta likställs med antalet aktörer på marknaden.

Oklara respektive principiella mål utvärderas i mindre utsträckning

Det är inte alltid helt klart och tydligt vad som avses med olika målformuleringar i förarbetena inför omregleringarna, något som också påverkar benägenheten att utvärdera. Exempel på detta är målet för omregleringen på apoteksmarknaden om att tillvarata apotekens bidrag till en förbättrad läkemedelsanvändning. Kartläggningen visar att mål av detta slag tenderar att följas upp i mindre utsträckning.

Det finns också mål som både ses som viktiga mål i sig och som medel för att uppnå andra värden. Valfrihet, i synnerhet på välfärdsområdet, är ett exempel på ett sådant mål som anses ha ett principiellt egenvärde, samtidigt som det förväntas leda till positiva konsekvenser i olika avseenden. Kartläggningen visar att utvärderingarna ofta tar sikte på valfriheten som medel, medan värdet av valfrihet, förutsättningarna för valfrihet och den faktiska graden av valfrihet utvärderas i mindre grad. I flera fall nöjer sig utvärderarna med att följa upp utvecklingen av antalet aktörer på marknaden och, om det finns mer än ett alternativ, konstatera att förutsättningarna för valfrihet är uppfyllda.

13.3 Vilket underlag för slutsatser ger utvärderingarna?

De marknader och regelreformer som omfattas av vår kartläggning är sinsemellan olika. Många av de problem som utvärderare av omregleringarna har stött på är däremot desamma, oavsett marknad. Det politiska sammanhang inom vilket om- och avregleringar utreds, beslutas respektive utvärderas sätter gränser för i vilken utsträckning det är rimligt och möjligt att skapa perfekta förutsättningar för utvärdering. Hur utvärderarna hanterar de problem som finns har dock betydelse för vilken typ av slutsatser om omregleringens effekter som kan dras.

Brist på data försvårar utvärderingar

Brist på data har varit ett av de största problemen för de utvärderingar som omfattas av vår kartläggning. Problemen kan vara av flera slag. I bland saknas data helt, vilket ofta är fallet för mer kvalitativa aspekter av en marknads funktion. I andra fall finns det vissa relevanta data, men de är inte jämförbara över tid. I ytterligare andra fall finns data, men utvärderaren får av olika skäl inte tillgång till dem. Utvärderingar av omreglerade marknader brottas i detta sammanhang med särskilda problem. I samband med en omreglering bolagiseras ofta det gamla monopolet och därmed upphör uppgifter om verksamheten att vara offentliga. Detta gäller bl.a. priser i avtal, som ofta anses vara en affärshemlighet, men kan också gälla andra delar av verksamheten, såsom interna kostnader etc. De nya aktörer som etablerar sig på marknaden har inte heller någon skyldighet att lämna uppgifter om t.ex. inköpspriser eller kostnader. För att det ska vara möjligt att jämföra

utfallet på ett område över tid, måste följaktligen tillgången på data säkras redan innan reformen implementeras. En sådan framförhållning kräver dock att det redan på förhand står tydligt vilka data som kommer att behövas, vilket inte alltid är fallet.

Datainsamlingen underlättas om det finns registerdata på området, men även i sådana fall kan det finnas problem. Den officiella statistiken kvalitetssäkras, vilket gör den till en god datakälla å ena sidan. Å andra sidan publiceras den officiella statistiken med en viss eftersläpning – ibland på flera år – vilket kan innebära problem för en utvärderare.

Mer uppföljning än utvärdering

Vid utvärderingar av den typ av reformer som de studerade omregleringarna utgör har man i allmänhet inget referensalternativ att jämföra utfallet med. Det blir därmed svårt att belägga att det iakttagna utfallet faktiskt är en effekt av reformen och inte av något annat. Ofta får utvärderaren nöja sig med att argumentera för hur utfallet på olika områden skulle ha sett ut om omregleringen aldrig hade ägt rum. Hur skulle t.ex. priserna på elmarknaden ha utvecklats om marknaden inte hade omreglerats? Denna typ resonemang saknas dock ofta i de kartlagda utvärderingarna.

Förutom det grundläggande problemet med att skatta ett kontrafaktiskt scenario har det ofta, parallellt med omregleringen, skett mycket annat som kan tänkas påverka utfallet i olika avseenden. Bland de utvärderingar som Statskontoret har kartlagt finns det stor variation när det gäller i vilken utsträckning som utvärderarna försökt kontrollera för sådana faktorer.

Det är dock inte alltid möjligt, eller ens rimligt, att försöka isolera effekten av reformen från andra påverkande faktorer. På telemarknaden skedde t.ex. en enorm teknisk utveckling samtidigt som marknaden omreglerades. Att isolera effekterna av omregleringen från dem av teknikutvecklingen är enligt flera utvärderare inte möjligt. På samma sätt är det ibland svårt att särskilja effekter av två reformer som införs samtidigt, t.ex. effekterna av friskolereformen i förhållande till effekterna av det fria skolvalet.

Ett sätt att ändå försöka hitta stöd för hypotesen att reformen orsakat utfallen kan vara att studera reformens orsaksmekanismer. Bakom en

reform finns i regel antaganden om hur orsakskedjan ser ut, dvs. hur regelreformen är tänkt att leda till det eftersträlvade utfallet. Om orsaksmekanismerna går att påvisa kan detta styrka hypotesen om att reformen ligger bakom uppmätta resultat. Om så inte är fallet är detta en indikation på vad det är som kan ha gått fel. Kartläggningen visar dock att de tänkta orsaksmekanismerna sällan studeras. Ett exempel på ett sådant antagande som endast undantagsvis har undersökts i de kartlagda utvärderingarna är förväntningarna på att ökad valfrihet ska stimulera kvalitetsdrivande konkurrens på välfärdsområdet.

En anledning till att antagandena bakom en omreglering sällan studeras kan vara att de inte alltid är så väl beskrivna eller utvecklade i förarbetena till omregleringarna. Sammantaget innebär detta att man i många fall snarare kan tala om uppföljningar av omregleringar än om utvärderingar av omregleringar.

Omregleringen av en marknad eller omregleringar av marknader?

Ett annat problem när det gäller att utvärdera en omreglering är att det inte alltid handlar om bara en omreglering och inte bara om en marknad, utan om flera omregleringar och marknader. Till exempel är det ofta svårt att dra generella slutsatser om en reform när det finns många olika delmarknader och marknadssegment på en marknad. Inom välfärdsmarknaderna finns kommunala och regionala marknader som kan vara helt eller delvis separerade från varandra och sinsemellan väldigt olika. Att då tala om effekterna av en omreglering riskerar att bli missvisande.

Även en sammanhållen nationell marknad har ofta många olika delmarknader och marknadssegment. Om man undersöker data på aggregerad nivå riskerar utvärderaren att missa viktig information om de förändringar som sker när marknaden omregleras.

En omreglering sker också sällan i form av ett beslut vid ett tillfälle, utan i form av flera successiva beslut över en mer eller mindre lång tid. Att identifiera vilka delar av omregleringen som har haft vilka effekter kan då vara svårt.

För tidigt och ändå för sent att utvärdera?

Statskontoret har kartlagt en mängd utvärderingar av olika former av marknadsreformer som alla har syftat till att stimulera konkurrensen och släppa in fler aktörer på områden där det tidigare rått monopol av något slag. Vissa av omregleringarna är av äldre datum, t.ex. omregleringarna av taxi- och elmarknaderna. Dessa marknader har reglerats, utvärderats och omreglerats flera gånger sedan den initiala omregleringen. Andra reformer är helt nya eller genomförs just nu, såsom omregleringen av apoteksmarknaden och omregleringarna av olika delar av kollektivtrafiken.

En utveckling som vi identifierat i kartläggningen är att utvärderingsperspektivet finns med redan i reformens förarbeten, vilket är positivt utifrån ett utvärderarperspektiv, eftersom det ger en ökad möjlighet att säkra viktig data för nollmätningar etc. Dock visar kartläggningen att det trots detta i flera fall, t.ex. när det gäller apoteksmarknaden, har varit för sent för att samla in relevanta data för tiden före omregleringen. Att döma av vår kartläggning innebär följaktligen det faktum att utvärderingsperspektivet uppmärksammas tidigt inte per automatik att det skapas goda förutsättningar för utvärdering. Det förefaller således vara svårt för statsmakterna att dels bedöma förutsättningarna för en utvärdering och dels säkerställa utvärderingsmöjligheterna.

Samtidigt finns det ofta ett starkt önskemål om att resultaten ska redovisas snabbt, helst inom ett par år. Så är t.ex. fallet för utvärderingen av omregleringarna på kollektivtrafikområdet. Om man genomför en utvärdering av en stor reform så tidigt kan det vara svårt att identifiera effekter. Dessa kanske inte ens har uppstått när utvärderingen genomförs. Marknader måste ofta mogna och regelverk finjusteras innan de långsiktiga effekterna slår igenom. Dessa inledande utvärderingar har däremot en viktig roll att spela genom att svara på frågan om sättet som omregleringen genomförts på varit ändamålsenligt och vad som bör ändras i regleringen.

Om man väntar för länge med att utvärdera kan det å andra sidan bli svårt att koppla utfallet till den genomförda reformen. Spårbarheten mellan en om- och avreglering och dess effekter blir svårare att belägga om en längre tid har förflutit, eftersom andra faktorer (ibland i samspel med omregleringen) får ökad betydelse.

Med tiden kan också frågan om omregleringen var lyckad eller ej förlora sin relevans. Elmarknaden har till exempel varit avreglerad i 15 år och marknaden har omreglerats flera gånger bl.a. som följd av ökade miljö- och klimatkrav. Utvärderingar som tillkommit på senare år, t.ex. den utvärdering som Näringsdepartementet nyligen initierat, syftar heller inte till att belysa effekter av den ursprungliga omregleringen, utan till att klargöra vilka faktorer som påverkar elpriset med fokus på elcertifikatssystemet och introduktionen av vindkraft.

Varierande transparens i utvärderingarna

Statskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte i samtliga fall kunnat utläsa vilka metoder utvärderarna använt i sina utvärderingar. I vilken utsträckning utvärderingarna innehåller en tydlig redogörelse för metodval och operationaliseringar varierar mellan olika studier. Generellt kan sägas att forskningsrapporter har en tydligare metodredovisning än offentliga utredningar och myndighetsrapporter.

En anledning till detta är rimligtvis forskningens kumulativa natur där metodologisk transparens är nödvändig för att andra forskare ska kunna upprepa och bygga vidare på undersökningen. Samma krav ställs inte på offentliga eller andra utredningar. Forskare har också ofta att hantera en mer avgränsad frågeställning än de som andra utredningar tar sig an. Om frågorna är många och öppna blir arbetet ofta mer resonerande. En utredning samlar också ofta experter på ämnet kring sig som har i uppgift att göra pragmatiska avvägningar och förslag kring frågeställningen, vilket inte alltid låter sig beskrivas i ett metodavsnitt.

13.4 Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis visar kartläggningen att variationerna mellan de olika omreglerade marknaderna är stora när det gäller såväl vem som utvärderat som vad som har utvärderats och vilket underlag för slutsatser som utvärderingarna ger. Det har inom ramen för detta uppdrag inte varit möjligt att närmare undersöka vad dessa skillnader beror på. Rimligt att anta är dock att motiven och syftet bakom omregleringen har betydelse för benägenheten att utvärdera effekterna av densamma, liksom vilken typ av varor eller tjänster det handlar om och det politiska intresset för olika effekter av omregleringen.

Kartläggningen visar också på hur förutsättningarna för utvärdering kan förbättras. Framför allt handlar det om att planera för utvärderingen i tid, bl.a. genom att se över tillgången på data inom de områden som man är intresserad av att följa upp. Detta underlättas i sin tur om den som beslutar om utvärderingen redan inför genomförandet av en omreglering har analyserat och formulerat hur målen för reformen ska kunna operationaliseras. I planeringen av utvärderingen ingår också att bedöma när utvärderingen bör göras och redovisas.

I vissa fall kan det finnas en möjlighet att skapa ett referensalternativ, t.ex. genom att öppna upp marknader successivt över landet, vilket skapar förutsättningar för att utvärdera effekter av reformen. I många fall är det dock svårt att skapa optimala förutsättningar för utvärdering, utan att samtidigt kompromissa med omregleringens genomförande. Det innebär också att statsmakterna bör ha rimliga förväntningar på vilken typ av svar en utvärdering kan ge.

Att det är svårt att belägga effekter innebär inte att utvärderaren inte ska försöka. Tvärtom. Kartläggningen har också visat på flera ambitiösa försök att komma till rätta med utvärderings- och selektionsproblematik, framför allt genom att använda olika statistiska metoder.

Uppdraget



Näringsdepartementet



Regeringsbeslut

I 3

2011-11-17

N2011/4087/MK (delvis)

N2011/6416/MK

Statskontoret

Box 8110

104 20

STOCKHOLM

Uppdrag att kartlägga utvärderingar av om- och avregleringar
(rskr. 2010/11:306)

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en kartläggning av genomförda eller beslutade utvärderingar rörande om- och avregleringar.

I uppdraget ingår att kartlägga utvärderingar avseende de om- och avregleringar som nämns i Näringsutskottets betänkande Horisontella konkurrensbegränsningar m.m. (bet. 2010/11:NU23) och andra relevanta om- och avregleringar som genomförts sedan 1980-talet och framåt, till exempel lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och friskolereformen.

Statskontorets kartläggning ska innehålla en redovisning av vilka utvärderingar av om- och avregleringar som genomförts eller beslutats av regering eller riksdag. För var och en av utvärderingarna ska Statskontoret beskriva följande:

- Målen för den aktuella om- eller avregleringen,
- vem/vilka som har/har haft ansvaret för genomförandet av utvärderingen,
- referensuppgifter till utvärderingens publikationer (exempelvis SOU-nummer),
- när utvärderingen genomförts/ska genomföras,
- avrapporteringsfrekvens i det fall att återkommande rapportering ingår i utvärderingsuppdraget,
- vilken tidsperiod utvärderingen avser,
- vilken/vilka metoder som använts i utvärderingen,

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Minister Samvettsgatan 70

Telefonnummer
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: registrator@nartergrius.mnistry.se

- om genomförandet av den aktuella om- eller avregleringen utvärderats, och
- vilka samhällsekonomiska och andra effekter som utvärderas för den aktuella om- eller avregleringen. Allmänt kan det t.ex. handla om effekter på marknadsstrukturen och graden av konkurrens, effekter för konsumenterna, effekter på arbetsmarknaden, miljörelaterade effekter samt regionalpolitiska effekter. Mer specifikt kan det t.ex. röra sig om effekter på pris, utbud, kvalitet, service, tillgänglighet, sysselsättning och löneutveckling.

Statskontoret ska också göra motsvarande genomgång av mer övergripande utvärderingar som på eget initiativ gjorts av myndigheter eller av organisationer som inte agerat på uppdrag av regering och riksdag. I Statskontorets uppdrag ingår däremot inte att göra en genomgång av mindre övergripande forskningsrapporter och studier där olika aspekter av om- och avregleringar behandlas.

För varje om- eller avreglerat område ska Statskontoret kort sammanfatta vilka slutsatser som kan dras av genomförda utvärderingar utifrån deras kvalitet, omfattning och resultat samt om de mål som angetts har utvärderats.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Näringsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 14 mars 2012.

Skälen för regeringens beslut

De senaste decennierna har en mängd om- och avregleringar genomförts. Detta gäller till exempel marknaderna för inrikesflyg, taxi, el, telefoni, post, apotek, järnväg och bilprovning. Utvärderingar av ett antal om- eller avreglerade marknader har genomförts eller är beslutade.

Riksdagen har uppmanat regeringen att göra en utvärdering av genomförda om- och avregleringar (bet. 2010/11:NU23, rskr. 2010/11:306). Riksdagen nämnde i detta sammanhang särskilt behovet av utvärdering av elmarknaden och persontrafiken på järnväg.

För att klargöra det eventuella behovet av fortsatta utvärdering av olika om- och avregleringar behöver en kartläggning genomföras av de utvärderingar på området som redan har genomförts eller är beslutade.

På regeringens vägnar



Annie Lööf



Katarina Magnusson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Utrikesdepartementet/FIM
Socialdepartementet/FS och FST
Näringsdepartementet/TE, E, ENT, AS, KLS och RS
Utbildningsdepartementet/GV

Ord- och begreppslista

Kap 2. Apoteksmarknaden

Dosdispensering: Färdigställande av läkemedel för varje intagningsfall för minst en veckas förbrukning till enskild person.

Generika: Läkemedel som innehåller samma verksamma ämnen som ett originalläkemedel. Ett generiskt läkemedel kan förekomma på den svenska marknaden först efter att patenttiden för originalläkemedlet har löpt ut.

Generiskt utbyte: Byte av originalläkemedel mot generika.

Apotekens handelsmarginal: Den ersättning ett apotek får för att expediera ett föreskrivet läkemedel eller en föreskriven vara.

Läkemedelsförmån: Vissa läkemedel kan förskrivas med subvention. När en patient köper ett läkemedel på recept blir den del patienten betalar själv lägre ju högre sammanlagda kostnader patienten haft för läkemedel under en ettårsperiod.

OTC (Over the counter): handel avser försäljning av receptfria läkemedel.

Kap 3. Elmarknaden

Cost-benefit analys: Analysmetod som används för att väga fördelar mot kostnader i samhällsprojekt.

HHI-index (Herfindahl Hirschman Index): Ett mått på företags storlek i förhållande till branschen, ger en indikation på graden av konkurrens.

Homogen vara: En vara som anses vara likvärdig vad gäller kvalitet oavsett vilken leverantör som väljs, t.ex. el, vatten, och många andra basvaror.

Koncession: Tillstånd som lämnas av myndighet att bedriva viss verksamhet eller näring.

Korsägande: Ömsesidigt ägande som innebär att två aktiebolag äger aktier i varandra.

Nättariff: Avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät.

RSI-index (Residual Supply Index): Ger ett mått på hur mycket produktionskapacitet som återstår på marknaden efter att det studerade företagets kapacitet har räknats bort. Ett mått på hur beroende en marknad är av en aktör och därmed dennes marknadsmakt.

Kap 4. Fordonsbesiktningsmarknaden

Huvudregeln om öppna system för provning och kontroll: Med ett öppet system menas att oberoende tredjepartsorgan som önskar utföra provnings- och kontrolluppdrag åt de företag e.d. som har behov av sådana tjänster konkurrerar med varandra.

Koncentrationsgrad: Ett eller flera företags andel av en marknad.

Kap 5. Förskolemarknaden

Selektionseffekter: En felkälla som beror på den metod som ett data-material har samlats in med eller på att sättet man gjort urvalet på inför den statistiska undersökningen inte är representativt för det man vill undersöka.

Kap 6. Marknaden för inrikesflyg

Emissioner: Utsläpp av ett ämne till luft, mark, sjöar och hav. Termen förknippas ofta med utsläpp av miljöfarliga ämnen.

Kabinfaktorn: Kvoten mellan antalet betalande passagerare i ett flygplan och antal passagerare i detta flygplan.

Nav-ekersystem: Ett flygplan som flyger på många destinationer kan bygga upp ett nätverk med en så kallad nav-ekerstruktur. Trafiken kan därmed koncentreras till ett färre antal linjer.

Slotsfördelning: Fördelning av start- och landningstillstånd.

Kap 7. Persontrafik på järnväg och kollektivtrafiken

Allmän trafikplikt: De krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt av att bedriva utan att få ersättning eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

Offentlig länstrafikansvarig: Bär ansvaret för trafiken i varje län.

Tågläge: En önskad tid och sträcka för trafikering med ett tåg.

Tågplan: Övergripande planering av all tågtrafik i ett land.

Kap 8. Postmarknaden

Samhällsomfattande tjänster: Tjänster som måste vara tillgängliga för alla konsumenter och företag.

Kap 9. Primärvårdsmarknaden enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)

Vårdval: Medborgare har rätt att välja vårdgivare bland godkända leverantörer inom primärvården och privata vårdgivare har rätt att etablera sig i primärvården

Kap 10. Taximarknaden

Kommenderingsplan: En plan som reglerade hur många taxibilar som skulle finnas i trafik på olika orter vid olika tider på dygnet.

Körplikt: En taxichaufför kunde bara under speciella omständigheter (t.ex. om kunden var mycket berusad) neka en körning.

Trafikområden: Taxifordonen var registrerade i ett trafikområde, som ofta var detsamma som kommunen. Vid körning till ett annat trafikområde fick fordonet endast ta körningar som gick tillbaka mot det egna trafikområdet.

Kap 11. Telemarknaden

Nettoprisindex: Prisindex som visar de genomsnittliga prisförändringarna för den inhemska privata konsumtionen och som är rensat från de prispåverkande effekterna av förändrade indirekta skatter och olika subventioner. Nettoprisindex är ett sätt att försöka mäta den underliggande inflationen.

Bilaga 3 till rapport 2012:10

Utvärderingar av om- och avregleringar

– en kartläggning

Katalog över utvärderingar

Enligt uppdraget från regeringen ska Statskontoret redovisa vilka utvärderingar som genomförts eller beslutats av regering eller riksdag och för var och en av dessa beskriva en rad angivna uppgifter. Motsvarande genomgång ska göras av mer övergripande utvärderingar som på eget initiativ gjorts av myndigheter eller av organisationer som inte agerat på uppdrag av regering eller riksdag. I denna bilaga redovisar vi denna del av uppdraget i form av en samlad rapportkatalog där vi marknad för marknad redovisar uppgifter om de kartlagda studierna.

Kartlagda utvärderingar

Vi har i valt att tillämpa en generös tolkning av begreppet utvärdering. I katalogen inkluderas därför de studier som beskrivs som utvärderingar av omregleringen, oavsett deras faktiska upplägg eller frågeställningar. Vår generösa tolkning innebär också att vi inkluderar studier som inte benämns utvärderingar, men som likväl har till syfte att fånga genomförande och/eller utfallet av en omreglering.

Det finns dock studier av de olika marknaderna som faller utanför vår definition av utvärdering. För att studien ska inkluderas i katalogen krävs att den syftar till att följa upp konsekvenserna av omregleringen. Löpande bevakning/tillsyn av en marknad som inte syftar till att följa upp/utvärdera omregleringen i fråga omfattas därmed inte av vår definition av utvärdering av en omreglering. Detsamma gäller andra typer av studier av marknadens funktionssätt som inte relateras tillbaka omregleringen, t.ex. studier av mer framåtriktad karaktär som syftar till att utveckla regleringen, snarare än att till att bedöma utfallet av tidigare omreglering.

Denna avgränsning innebär att en del av de studier och publikationer som omnämns i huvudrapportens olika marknadskapitel inte är inkluderade i rapportkatalogen, då de faller utanför vår definition av utvärdering av omregleringen.

Kartlagda uppgifter

Bibliografiska uppgifter

Enligt uppdraget ska kartläggningen inbegripa ett antal bibliografiska uppgifter om varje utvärdering:

- Vem/vilka som har/har haft ansvaret för genomförandet av utvärderingen
- Avrapporteringsfrekvens
- Referensuppgifter till utvärderingens publikationer

Ansvaret för genomförandet

Vi har delat in de katalogiserade studierna utifrån avsändare och beställare i fyra kategorier:

- Offentliga utredningar (SOU)
- Regeringsuppdrag till myndigheter
- Myndigheters egeninitierade studier
- Övriga studier (t.ex. studier genomförda av organisationer eller forskare)

I de fall som studierna utgör underlagsrapporter till andra utredningar, anges detta.

Avrapporteringsfrekvens

I vissa fall rapporteras ett och samma utvärderingsuppdrag vid flera tillfällen. I sådana fall anger vi tidpunkterna och eventuella referensuppgifter för såväl del- som slutrapportering.

Referensuppgifter

Kartläggningen ska förutom författare också innehålla referensuppgifter till varje utvärdering. För samtliga utvärderingar anger vi publikationens titel och författare. Beroende på typ av publikation anger vi dessutom

- Rapportnummer och/eller diarienummer (offentliga utredningar och myndighetsrapporter)
- Förlag och tryckår (tryckta böcker)
- Boktitel, (eventuell) redaktör, förlag och tryckår (kapitel i böcker)
- Tidskriftstitel, årgång och sidhänvisning till tidskriftsartiklar (Artiklar i tidskrifter)

Uppgifter om utvärderingen

För varje utvärdering ska vi också redovisa ett antal uppgifter som rör utvärderingens innehåll och utformning. Det handlar om

- vilken tidpunkt utvärderingen avser,
- vilken/vilka metoder som använts i utvärderingen,
- ifall genomförandet av den aktuella om- eller avregleringen utvärderats och
- vilka samhällsekonomiska och andra effekter som utvärderats.

Tidpunkt

Enligt uppdraget ska vi för var och en av utvärderingarna redovisa

- när utvärderingen genomförts/ska genomföras och
- vilken tidsperiod utvärderingen avser.

Tidpunkten för när utvärderingen har genomförts/ska genomföras definierar vi som de datum när utvärderingen har publicerats, alternativt planerar att publiceras.

När det gäller vilken tidsperiod utvärderingen avser har vi definierat det som den tidpunkt/det tidsintervall som studiens empiri täcker. I de fall där olika delar av empirin täcker olika tidsperioder, anger vi tiden för den tidigaste respektive den

senaste datainsamlingen. I de fall då tidsperioden ej specificeras i utvärderingarna anger vi detta i katalogen.

Metod

Kartläggningen ska också omfatta en beskrivning av vilken/vilka metod/metoder som har använts i respektive utvärdering.

Då begreppet metod kan inbegripa väldigt mycket, har vi här valt att koncentrera oss på uppgifter om urval och datainsamlingsteknik. För varje kartlagd utvärdering kommer vi därför att ange

- vilken/vilka specifika datainsamlingsteknik/er som har använts i undersökningen och
- i förekommande fall uppgifter om urvalsteknik och urvalsstorlek.

I de fall som det inte finns några uppgifter om metod, anges detta.

Apoteksmarknaden

Mål för omregleringen (Prop. 2008/09:145)

- Ökad tillgänglighet till läkemedel
- Bättre service och ett bättre tjänsteutbud
- Låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenten och det offentliga

Regeringsuppdrag till myndigheter

<i>Uppdrag:</i>	Följa utvecklingen med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden (S2008/4695/HS)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 2010:4. <i>Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av ett regeringsuppdrag.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2008–2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Genomförandet Hinder för konkurrens Marknadsstruktur
<i>Metod/er:</i>	Möten med ett sextiototal av myndigheten identifierade intressenter. Enkätundersökning till aktörer med apotekstillstånd samt blivande aktörer som myndigheten haft kännedom om (totalt 20 aktörer).

<i>Uppdrag:</i>	Följa utvecklingen med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden (S2008/44694/HS (delvis))
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konsumentverket
<i>Rapport:</i>	Konsumentverket 2011:9 <i>Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av ett regeringsuppdrag.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2008–2011
<i>Studerade aspekter:</i>	Tillgänglighet Information och rådgivning Service

<i>Metod/er:</i>	Telefonintervjuer med ett slumpmässigt urval personer.
	Postenkät till ett slumpmässigt urval personer.

<i>Uppdrag:</i>	Vissa frågor om prissättning, tillgänglighet och marknadsförutsättningar inom läkemedels- och apoteksområdet (dir. 2011:55) Tilläggsdirektiv till utredningen om vissa frågor om prissättning, tillgänglighet och marknadsförutsättningar inom läkemedels- och apoteksområdet (dir. 2011:82)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Läkemedels- och apoteksutredningen
<i>Kommande rapporter:</i>	Avrapportering 2012-09-01 och 2013-04-01
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2013
<i>Studerade aspekter:</i>	Tillgänglighet (leveranser och tillhållande)
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas

<i>Uppdrag:</i>	Följa prisutvecklingen på läkemedelsmarknaden med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden (S2008/10485/HS)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
<i>Rapporter:</i>	Tillväxtanalys 2010:13. <i>Utvärdering av kostnadsutvecklingen för läkemedel på den omreglerade apoteksmarknaden.</i> Tillväxtanalys 2011:14. <i>Kostnadsutvecklingen för läkemedel på den omreglerade apoteksmarknaden.</i> Tillväxtanalys 2011:50 (WP/PM) <i>Apoteksmarknadens omreglering – effekter på följsamhet och priser.</i>
<i>Kommande rapporter:</i>	Slutrapport 2012-12-31

<i>Avser tidsperiod:</i>	2006–2012
<i>Studerade aspekter:</i>	Pris på generika Kostnader för generika
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av registerdata
<i>Uppdrag:</i>	Följa och analysera den geografiska av omregleringen av tillgängligheten till läkemedel med anledning apoteksmarknaden (S2010/4636/HS)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
<i>Publicerade redovisningar:</i>	Tillväxtanalys 2011:49 (Working paper/PM). <i>Geografisk tillgänglighet till Läkemedel. Delrapport 1 – En analys av omregleringen av apoteksmarknaden.</i>
<i>Kommande redovisningar:</i>	Slutrapport 2012-12-31
<i>Avser tidsperiod:</i>	1999–2012
<i>Studerade aspekter:</i>	Regional tillgänglighet till receptfria och receptbelagda läkemedel
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av geografiska data
<i>Uppdrag:</i>	Följa upp och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden (S2010/4635/HS)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Statskontoret
<i>Rapporter:</i>	Statskontoret 2011:10 <i>En omreglerad apoteksmarknad – delrapport 1.</i>
<i>Kommande rapporter:</i>	Delrapport 2012-06-01 Slutrapport 2013-06-01
<i>Avser tidsperiod:</i>	2008–2012
<i>Studerade aspekter:</i>	Målen för reformen operationaliserade i form av 37 indikatorer.
<i>Metod/er:</i>	Enkäter till apotekspersonal, apoteks-kunder (patient-, pensionärs- och konsumentorganisationer), landsting samt

	bolag som driver öppenvårdsapotek.
	Intervjuer med reglerings- och tillsynsmyndigheter, föreskrivare av läkemedel samt intresseorganisationer och företrädare för läkemedelsindustrin
	Studier av dokument från olika aktörer
	Analys av data, statistik och undersökningar från andra myndigheter (Tillväxtanalys och Konsumentverket)

Myndigheters egeninitierade studier

Läkemedelsverket

<i>Rapport:</i>	Läkemedelsverket (2011) <i>Paracetamol: försäljning och förgiftning – har något hänt sedan tillgängligheten ökat?</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2008–2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Vårdkonsumtion för paracetamolrelaterade överdoser
<i>Metod/er:</i>	Analys av försäljningsstatistik för paracetamol Analys av statistik från Giftinformationscentralen Analys av data över vårdkonsumtion för paracetamolrelaterade förgiftningar/självmordsförsök.

Riksrevisionen

<i>Rapport:</i>	Riksrevisionen 2010:9 <i>Förberedelsearbetet i apoteksreformen.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2008–2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Genomförandet av omregleringen
<i>Metod/er:</i>	Intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, Apoteket AB, Apoteket Omstrukturering AB, Apoteket Service AB, Riksdagen, fackliga organisationer och statliga myndigheter.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

<i>Rapport:</i>	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (2011) <i>Översyn av 2011 års modell för utbyte av läkemedel på apotek. Med modell och strategi för år 2012 och framåt</i> (Dnr 2550/2011)
<i>Avser tidsperiod:</i>	2011
<i>Studerade aspekter:</i>	Följsamhet till generikautbyte Pris på generika Tillgänglighet Patientsäkerhet
<i>Metod/er:</i>	Analys av pris- och försäljningsdata Intervjuer med företrädare för patient- och konsumentföreningar, apoteksaktörer, distributörer, läkemedelsföretag, landsting, tjänstemän vid Socialstyrelsen och andra myndigheter. Dokumentstudier

Elmarknaden

Mål för omregleringen (prop. 1991/92:133)

- Ökad konkurrens
- Rationellt utnyttjande av resurser (effektivitet)
- Flexibla leveransvillkor
- Lägsta möjliga priser

Offentliga utredningar

<i>Uppdrag:</i>	Fortsatt utveckling av el- och naturgasmaknaderna (dir. 2003:22)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	El- och gasmarknadsutredningen
<i>Rapport/er:</i>	SOU 2004:129. <i>El- och naturgasmaknaderna – Energimarknader i utveckling.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas

<i>Studerade aspekter:</i>	Produktion och råkraftshandel Effekter för konsumenterna Nätverksamhet
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas
<i>Uppdrag:</i>	Konkurrensen på elmarknaden (dir. 2001:69)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Elkonkurrensutredningen
<i>Rapport/er:</i>	SOU 2002:7. <i>Konkurrens på elmarknaden</i> . Betänkande av Elkonkurrensutredningen. Särskild skrivelse till regeringen den 30 november 2001, <i>Vissa frågor kring kundernas rörlighet m.m.</i> (Dnr. N2001:10/U-12)
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Prissättningen och konkurrens på elmarknaden
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas
<i>Uppdrag:</i>	Utvärdering av vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport/er:</i>	SOU 2005:4. <i>Liberalisering, regler och marknader</i> .
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekter för konsumenter Effekter för näringslivet Effekter för arbetsmarknaden Effekter för samhällsekonomin
<i>Metod/er:</i>	Möten med experter och organisationer Litteraturstudie av tidigare genomförda utredningar samt beställda underlagsrapporter Studie av officiell statistik från bland annat SCB och nationalräkenskaperna

<i>Uppdrag:</i>	Utvärdera vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport:</i>	Statskontoret 2004:28. <i>Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat.</i> I Bilagor till SOU 2005:4.
<i>Avser tidsperiod:</i>	Från 1990-talet fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Mål Styrning Måluppfyllelse
<i>Metod/er:</i>	Litteraturgenomgång

Regeringsuppdrag till myndigheter

<i>Uppdrag:</i>	Regeringsbeslut 2005 – 10 – 06 <i>Uppdrag att analysera elmarknadens funktionssätt (M2005/5153/E)</i>
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Energimarknadsinspektionen
<i>Rapport/er:</i>	Energimarknadsinspektionen 2006:13 <i>Prisbildning och konkurrens på elmarknaden.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1996–2005
<i>Studerade aspekter:</i>	Elmarknadens funktionssätt Konkurrens Prisbildning
<i>Metod/er:</i>	Jämförelser med andra elmarknader Studier s.k. RSI-index och HHI-index Intervjuer med representanter för svensk basindustri

<i>Uppdrag:</i>	Kommentera utvecklingen på de marknader som avreglerats eller regelreformerats samt särskilt följa utvecklingen på elmarknaden. (Konkurrensverkets regleringsbrev för 1996 N95/993, N95/1042)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1996:3 <i>Fungerar elmarknaden?</i>

<i>Avser tidsperiod:</i>	1996
<i>Studerade aspekter:</i>	Regelverk Marknadsstruktur Konkurrensförhållanden
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas
<i>Uppdrag:</i>	Kommentera utvecklingen på de marknader som avreglerats eller regelreformerats (Konkurrensverkets regleringsbrev för 1996 N95/993, N95/1042)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1996:4 <i>Konkurrens på avreglerade marknader</i> .
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 1996
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Priser Konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare studier Statistisk analys av registerdata
<i>Uppdrag:</i>	Följa upp avregleringsåtgärder som genomförts på olika marknader (Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 1998, N97/3553, N97/3664)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1998:3. <i>Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning</i> .
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–1998
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsförhållanden Prisutveckling Regionala effekter Hinder för konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Teoretisk ansats Statistisk analys av registerdata

<i>Uppdrag:</i>	Genomföra systematiska studier av vilka konsekvenser de avreglerade marknaderna medfört för konsumenterna. (Konsumentverkets regleringsbrev för 2002).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konsumentverket
<i>Rapport/er:</i>	Konsumentverket (2002) <i>Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Elmarknaden.</i> Konsumentverket PM 2004:20 <i>Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Metod/er:</i>	Studie av tidigare undersökningar Fokusgrupper Telefonintervjuer

<i>Uppdrag:</i>	Genomföra systematiska studier av vilka konsekvenser de nyligen konkurrensutsatta marknaderna hade medfört för konsumenten. (Konsumentverkets regleringsbrev för 2005, Jo2004/2736).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konsumentverket
<i>Rapport/er:</i>	Konsumentverket PM 2005:13 <i>Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Konsumentinformation
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas

<i>Uppdrag:</i>	Utreda hur konsumenternas möjlighet till och intresse för att göra rationella och hållbara val på vissa marknader kan öka (IJ2009/0000/KO).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konsumentverket

<i>Rapport/er:</i>	Konsumentverket 2010:25. <i>Konsumenters information om val av leverantörer på sex omreglerade marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Konsumentinformation Marknadens betydelse för konsumenten
<i>Metod/er:</i>	Telefonintervjuer Fältintervjuer

Myndigheters egeninitierade studier

Energimarknadsinspektionen

<i>Rapport:</i>	Energimarknadsinspektionen (2006) <i>Elkonsumenten som förbrukare och marknadsaktör.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Elkonsumenternas priskänslighet Inkomstförhållanden El som produktbegrepp Information samt konsumentskydd
<i>Metod/er:</i>	Studier av registerdata Postenkäter till 1 200 slumpmässigt utvalda villa- och lägenhetshushåll

Konkurrensverket

<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 2004:3 <i>Monopolmarknader i förändring.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsförhållanden Prisutveckling Hinder för konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare studier Statistisk analys av registerdata

Övriga

SNS

<i>Rapport:</i>	Damsgaard N och Green R. (2005) <i>Den nya elmarknaden – framgång eller misslyckande?</i> SNS
<i>Avser tidsperiod:</i>	1996–2003
<i>Studerade aspekter:</i>	Priser Investeringar Handel Nätreglering Marknadsmakt
<i>Metod/er:</i>	Kostnads-intäktsanalys av offentlig statistik och registerdata

Fordonsbesiktningensmarknaden

Mål med omregleringen (prop. 2009/10:32)

- Rationellt och kostnadseffektivt besiktningförfarande
- Bidra till utveckling av ny kontrollmetodik
- Rimliga priser för besiktningstjänster
- Fortsatt god tillgänglighet till besiktningssmöjligheter i hela landet
- Valfrihet och möjlighet att påverka serviceutbudet

Förskolemarknaden

Mål för omregleringen (prop. 1991/92:65)

- Ökad valfrihet för barnfamiljerna
- Ökad valfrihet för personalen
- Utvecklad kvalitet
- Utvecklad kostnadseffektivitet

Offentliga utredningar

<i>Uppdrag:</i>	Välfärdsbokslut över 1990-talet (dir. 1999:7)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Kommittén om välfärdsbokslut över 1990-talet
<i>Rapport:</i>	Bergqvist, C. och Nyberg, A. (2001) Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990- talet. I <i>Välfärdstjänster i omvandling</i> (SOU 2001:52).
<i>Avser tidsperiod:</i>	1990-talet
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Resurseffektivitet Nöjdhet
<i>Metod/er:</i>	Analys av statistik Referat av studie genomförd i Stockholm i början av 1990-talet.

<i>Uppdrag:</i>	Välfärdsbokslut över 1990-talet (dir. 1999:7)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Kommittén om välfärdsbokslut över 1990-talet
<i>Rapport:</i>	Trydegård, G.- B. (2001) Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990- talet. I <i>Välfärdstjänster i omvandling</i> (SOU 2001:52).
<i>Avser tidsperiod:</i>	1990-talet
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur
<i>Metod/er:</i>	Analys av statistik

<i>Uppdrag:</i>	Enligt regeringsbeslut den 2009-07-01
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Långtidsutredningen 2011
<i>Rapport:</i>	Hanspers, K. och Hensvik, L. (2010) Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader. I <i>Att skapa arbeten – löner, anställnings- skydd och konkurrens</i> (SOU 2010:93).
<i>Avser tidsperiod:</i>	1990–2008
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Sysselsättning Sjukskrivning
<i>Metod/er:</i>	Analys av statistik

Myndigheters egeninitierade studier

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

<i>Rapport:</i>	Ds 1995:25 (Loord-Gynne, U. och Mann, C-O.) <i>Vad blev det av de enskil- da alternativen? – En kartläggning av enskilda alternativ inom skolan, vården och omsorgen.</i> ESO.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1988–1994
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur
<i>Metod/er:</i>	Beskrivande analys av statistik

Övrigt

<i>Rapport:</i>	Hanspers, K. och Mörk, E. (2011) Förskola. I Hartman, L. (red.) <i>Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?</i> SNS.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1994–2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Effekter på kvalitet (personaltäthet, Effekter på kostnader och effektivitet
<i>Metod/er:</i>	Analys av statistik

Inrikesflygmarknaden

Mål för omregleringen (Prop.1990/91:100)

- Nya företag och ett ökat trafikutbud
- Utveckling av nya direktlinjer
- Utveckling av ett nytt nav-ekersystem bredvid Arlanda,
- Lägre biljettpriser
- Bättre service
- Lägre underskott och lägre kostnader för regionalpolitiskt motiverade flyglinjer
- Färre dödsfall i trafiken genom att flyget tog marknadsandelar från mindre säkra transportslag

Offentliga utredningar

<i>Uppdrag:</i>	Utvärdering av vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport/er:</i>	SOU 2005:4. <i>Liberalisering, regler och marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekter för konsumenter Effekter för näringslivet Effekter för arbetsmarknaden Effekter för samhällsekonomin
<i>Metod/er:</i>	Möten med experter och organisationer Litteraturstudie av tidigare genomförda utredningar samt beställda underlagsrapporter Studie av officiell statistik från bland annat SCB och nationalräkenskaperna

<i>Uppdrag:</i>	Utvärdera vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport:</i>	Statskontoret 2004:28. <i>Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat.</i> I Bilagor till SOU 2005:4.
<i>Avser tidsperiod:</i>	Från 1990-talet fram till 2004

<i>Studerade aspekter:</i>	Mål Styrning Måluppfyllelse
<i>Metod/er:</i>	Litteraturgenomgång

Regeringsuppdrag till myndigheter

<i>Uppdrag:</i>	Kommentera utvecklingen på de marknader som avreglerats eller regelreformerats. (Konkurrensverkets regleringsbrev för 1996, N95/993, N95/1042)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1996:4. <i>Konkurrens på avreglerade marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 1996
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Priser Konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare studier Statistisk analys av registerdata
<i>Uppdrag:</i>	Följa upp avregleringsåtgärder som genomförts på olika marknader (Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 1998, N97/3553, N97/3664)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1998:3 <i>Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–1998
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsförhållanden Prisutveckling Regionala effekter Hinder för konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Teoretisk ansats Statistisk analys av registerdata

<i>Uppdrag:</i>	Utvärdera den genomförda avregleringen av inrikesflyget med avseende på linjenät, servicenivå och prisutveckling (1994-07-01)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Luftfartsverket
<i>Rapport/er:</i>	Luftfartsverket 1994:2. <i>Inrikesflygets avreglering- ett tvåårigt perspektiv.</i> Luftfartsverket P-rapport 1/94. <i>Flygtrafik på Gotland – nutid och framtid.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–1994
<i>Studerade aspekter:</i>	Turutbud Prisutveckling Förutsättningar för flygtrafik Glesbygdens trafikförsörjning Följder för de kommunala flygplatserna Flygplanutnyttjande Miljöeffekter
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av registerdata
<i>Uppdrag:</i>	Kartlägga marknadssituationen för inrikesflyget och hur den påverkar målen för regionalpolitiken och transportpolitiken samt lämna förslag till åtgärder (N2001/5785/TP)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Luftfartsverket
<i>Rapport:</i>	Luftfartsverket 2001:6. <i>Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–2001
<i>Studerade aspekter:</i>	Antal aktörer på marknaden Prisutveckling Passagerarutveckling Förändringar i kapacitet/kabinfaktor Linjeförändringar
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av registerdata

Myndigheters egeninitierade studier

Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO)

<i>Rapport:</i>	Ds 2002:21 (Bergman, M.). <i>Lärobok för regelnissar.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2002
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadens utveckling Prisutveckling Kostnadsutveckling Produktivitetsutveckling
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare genomförda studier

Konkurrensverket

<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1996:1. <i>Avregleringen av inrikesflyget.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–1996
<i>Studerade aspekter:</i>	Prisutveckling Kostnadsutveckling Turtäthet Kabinfaktor Lönsamhet Konkurrensstrategier och hinder för konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av registerdata

<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 2004:3. <i>Monopolmarknader i förändring.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsförhållanden Prisutveckling Hinder för konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare studier Statistisk analys av registerdata

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)

<i>Rapport:</i>	NUTEK 1997:24. <i>Inrikesflyget efter avregleringen. En analys av regionala effekter.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–1996
<i>Studerade aspekter:</i>	Prisutveckling Turtäthet Stabilitet i utbudet Förutsättningar för konkurrens Flygplatsens betydelse för regionen
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av registerdata

<i>Rapport:</i>	NUTEK R 2007:23. <i>Effekter av avreglering och konkurrensutsättning. Med fokus på vård- och omsorgssektorn.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2007
<i>Studerade aspekter:</i>	Prisutveckling Kvalitet Effektivitet Produktutbud Uppkomst av innovation och tjänster
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas

Persontrafik på järnväg och kollektivtrafik

Mål för omregleringen (prop. 2008/09:176)

- Förbättra utbudet och kvaliteten inom järnvägstrafiken till fromma för resenärerna
- Implementera europeisk lagstiftning
- Skapa en fungerande marknadsstruktur

Regeringsuppdrag till myndigheter

<i>Uppdrag:</i>	Utvärdera persontrafikreformen på järnväg samt den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet (N2010/7904/TE)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Trafikanalys

<i>Rapport/er:</i>	Trafikanalys 2011:4 <i>Marknadsöppningar i kollektivtrafiken utvärderingsplan 2011–2014</i> Trafikanalys 2011:9 <i>Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken rapport 2011</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Myndigheters agerande och samordning Trafikutbudets omfattning och kvalitet Effektivitet och produktivitet Regional utveckling
<i>Metod/er:</i>	Intervjuer Statistisk analys Simuleringar

Postmarknaden

Mål för omregleringen (Statskontoret 2004:28)

- Öka konkurrensen inom vissa delmarknader
- Sänka kostnaderna i produktionen
- Ge incitament till nya och bättre metoder för brevbefordran till gagn för konsumenterna

Offentliga utredningar

<i>Uppdrag:</i>	Ny reglering av postverksamhet och behov av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen (dir. 2003:117).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Post- och kassaserviceutredningen
<i>Rapporter:</i>	SOU 2005:5. <i>Postmarknad i förändring.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Spelregler och konkurrens Nya tjänster och innovationer Volymer och priser Produktivitet och lönsamhet
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas

<i>Uppdrag:</i>	Ny reglering av postverksamhet och behov av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen (dir. 2003:117).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Post- och kassaserviceutredningen
<i>Rapport:</i>	ITPS A2005:013 (Falkenhall, B. och Kolmodin, A.) <i>Samhällsekonomisk analys av avregleringen av postmarknaden.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekterna på prisnivåer, Effekter på tillgänglighet Effekter på servicenivå etc. Marknadsutvecklingen på delmarknader Tillträdet av nya företag på marknaden Efterfrågan från olika kundgrupper Utveckling av nya tjänster och innovationer Lönsamhet Produktivitet
<i>Metod/er:</i>	Teoretisk ansats styrkt med data från bl.a. Post- och telestyrelsen Jämförelse med det amerikanska postväsendet som kontrafaktiskt scenario

<i>Uppdrag:</i>	Utvärdering av vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport/er:</i>	SOU 2005:4. <i>Liberalisering, regler och marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekter för konsumenter Effekter för näringslivet Effekter för arbetsmarknaden Effekter för samhällsekonomin

<i>Metod/er:</i>	Möten med experter och organisationer Litteraturstudie av tidigare genomförda utredningar samt beställda underlagsrapporter Studie av officiell statistik från bland annat SCB och nationalräkenskaperna
<i>Uppdrag:</i>	Utvärdera vissa regelreformerade marknader (dir.2003:151)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport:</i>	Statskontoret 2004:28. <i>Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat.</i> I Bilagor till SOU 2005:4.
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Mål Styrning Måluppfyllelse
<i>Metod/er:</i>	Litteraturgenomgång

Regeringsuppdrag till myndigheter

<i>Uppdrag:</i>	Kommentera utvecklingen på de marknader som avreglerats eller regelreformerats (Konkurrensverkets regleringsbrev för 1996, N95/993, N95/1042)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1996:4 <i>Konkurrens på avreglerade marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 1996
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Priser Konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare studier Statistisk analys av registerdata

<i>Uppdrag:</i>	Följa upp avregleringsåtgärder som genomförts på olika marknader (Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 1998, N97/3553, N97/3664)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1998:3. <i>Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–1998
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsförhållanden Prisutveckling Regionala effekter Hinder för konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Teoretisk ansats Statistisk analys av registerdata

Myndigheters egeninitierade studier

Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO)

<i>Rapport:</i>	Ds 2002:21 (Bergman, M.). <i>Lärobok för regelnissar.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2002
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadens utveckling Prisutveckling Kostnadsutveckling Produktivitetsutveckling
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare genomförda studier

Konkurrensverket

<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket uppdragsforskning Andersson P. <i>Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag</i> , (Dnr 777/2003). Konkurrensverket uppdragsforskning Andersson P. <i>Postmarknaden och dess delmarknader</i> , (Dnr 777/2003).
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Kostnadsstruktur Postmarknaden och dess delmarknader Volym- och prisutveckling Marknadsstruktur

	Kostnadsutveckling Sysselsättning Produktivitet
<i>Metod/er:</i>	Teoretisk ansats Studie av nyckelindikatorer bestående av data från PTS och Postoperatörerna.
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 2004:3. <i>Monopolmarknader i förändring.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Konkurrensens effekter Regelverkets utformning Konsumenters och företags villkor Statens roll på marknaderna
<i>Metod/er:</i>	Sammanställning av tidigare utredningar och egna analyser Genomgång av forskningslitteratur
Post- och telestyrelsen	
<i>Rapport:</i>	Post- och telestyrelsen PTS-ER-2003:7 <i>Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1993–2003
<i>Studerade aspekter:</i>	Den samhällsomfattande tjänsten Kvalitet, tillförlitlighet och skydd för personlig integritet Priser Konkurrens PTS roll och uppgifter
<i>Metod/er:</i>	Utvärderingsfrågor identifierade av extern konsult. Studier av PTS egna tidigare genomförda undersökningar. Sammanställning av iakttagelser ur ett helhetsperspektiv Fokus på måluppfyllnad utifrån lagstiftning

Övrigt

<i>Rapport:</i>	Semeru AB (2008) <i>Konkurrensen på den svenska postmarknaden</i> underlags-rapport för Konkurrensverket 2009:4. <i>Konkurrensen i Sverige</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Pris & Volymutveckling Uppköp av närliggande verksamheter och konkurrenter Svenska Postens agerande
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas

Primärvårdsmarknaden

Mål för omregleringen (Prop. 2008/09:74)

- Stärka patientens och brukarens ställning genom ökad valfrihet.
- Stimulera till kvalitetsutveckling genom att underlätta för vårdgivare att fritt etablera sig i primärvården och därigenom skapa positiv kvalitetskonkurrens mellan utförare.

Regeringsuppdrag till myndigheter

<i>Uppdrag:</i>	Följa införandet av vårdvalssystem i landstingen (S2009/5070/HS (delvis))
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapporter:</i>	Konkurrensverket 2009:5. <i>Uppföljning av vårdval i primärvården. Förutsättningar och hinder. Delrapport 1.</i> Konkurrensverket 2010:2. <i>Uppföljning av vårdval i primärvården. Landstingens vårdvalssystem och erfarenheter. Delrapport 2.</i> Konkurrensverket 2010:3. <i>Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar. Slutrapport.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2009–2010

<i>Studerade aspekter:</i>	Landstingens införande av vårdvalssystem Valfrihet Mångfald Förutsättningar för etablering och konkurrens Främjande av kvalitetskonkurrens Tillämpning av lagändringarna gällande ersättningsetablering Gränsdragningsproblem med vårdvalssystemen
<i>Metod/er:</i>	Teoretisk ansats Dokumentstudier förfrågningsunderlag Litteratur- och rapportstudier rörande erfarenheter och effekter av vårdvalssystem. Intervjuer med berörda tjänstemän i ett urval av landsting och motsvarande Telefonenkäter bland vårdgivare i primärvården
<i>Uppdrag:</i>	Följa upp vårdvalssystem i primärvården ur konkurrenssynpunkt (S2009/5070/FS (delvis))
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapporter:</i>	<i>Delredovisning – uppdrag att följa upp vårdvalssystem i primärvården</i> (Dnr 314/2011) Konkurrensverket 2012:2 <i>Val av vårdcentraler. Förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystem.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2010–2012
<i>Studerade aspekter:</i>	Valfrihetssystem i landsting och motsvarande Landstingens användning av valfrihetssystem inom den specialiserade öppenvården Effekter av inträdeshinder

	Förutsättningar för invånarnas aktiva val och kvalitetskonkurrens, bl.a. information Landstingens hantering av egenregiverksamheter
<i>Metod/er:</i>	Intervjuer med beställare i samtliga landsting Granskning av hur landstingen hanterar sina egenregiverksamheter Fem uppdrag till externa leverantörer Kartläggning av samtliga valfrihetssystem enligt LOV inom regioner och landsting Genomgång av samtliga annonser om valfrihetssystem annonserade på valfrihetswebben Kvalitetssäkrande intervjuer med ffa landstingsdirektörer
<i>Uppdrag:</i>	Följa införandet av vårdvalssystem i primärvården (S2008/10306/HS (delvis))
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Socialstyrelsen
<i>Rapporter:</i>	Socialstyrelsen (2009) <i>Införandet av vårdval i primärvården. Delredovisning</i> (Artikelnr 2009-10-125). Socialstyrelsen (2010) <i>Införandet av vårdval i primärvården. Slutredovisning</i> (Artikelnr: 2010-02-10).
<i>Avser tidsperiod:</i>	2009–2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Införandegrad Vårdgivarnas grundåtaganden Kompetenskraven på vårdgivarna Medborgarnas anslutning Informationsinsatser
<i>Metod/er:</i>	Dokumentstudier, landstingens förfrågningsunderlag Studie av landstingens hemsidor Deltagande i möten med SKL:s vårdvals nätverk

<i>Uppdrag:</i>	Följa upp valfrihetssystemen inom primärvård och socialtjänst ur ett patient- och befolkningsperspektiv (Regleringsbrev för Socialstyrelsen 2010).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Socialstyrelsen
<i>Rapporter:</i>	Socialstyrelsen (2011) <i>Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv – Delredovisning</i> (Artikelnr: 2011-2-8). Socialstyrelsen (2012) <i>Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv – Slutredovisning</i> (Artikelnr 2012-2-9).
<i>Avser tidsperiod:</i>	2010–2012
<i>Studerade aspekter:</i>	Mångfald och tillgänglighet Kontinuitet och kvalitet Jämlikhet, jämställdhet och likvärdighet i hela landet Valfrihetssystemens konsekvenser för utsatta patient- och brukargrupper
<i>Metod/er:</i>	Dokumentstudier (bl.a. forskningsrapporter och kommuners och ländings egna uppföljningar). Nationell Patientenkät – primärvård och Nöjd Kund Index. Vårdbarometern: årlig nationell undersökning för att följa upp kvalitet i vård och omsorg om äldre. Dagkonferenser

Myndigheters egeninitierade studier

Konkurrensverket

<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket (2010) <i>Slutrapport: Djupintervjuer om LOV – valfrihetssystem inom primärvården</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Uppfattningar om och erfarenheter av olika aspekter (t.ex. konkurrensneutralitet mångfald, kvalitet m.m.) av vårdvalet bland privata företagsledningar i systemet.

<i>Metoder:</i>	Djupintervjuer via telefon med privata företagsledningar aktiva i vårdvalssystem eller som dragit tillbaka sin ansökan.
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2010:3. (Nordgren, L., Åhgren, B.) <i>Val av primärvård: resultat från en brukarundersökning baserad på invånarepaneler</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Varför och hur brukare väljer vårdgivare Förklaringsvariabler gällande aktiva val
<i>Metod/er:</i>	Invånarepaneler
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2010:4. (Lundvall, K.) <i>Vilken utformning av vårdvalssystem ger mest nyetablering? Erfarenheter från vårdvalsreformen inom primärvård</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	2009–2010
<i>Studerade aspekter</i>	Företag verksamma inom primärvården Data för beställarna, inkl. ersättningssystem och listningsprinciper. Medborgares uppfattning om kvalitet hos vårdcentraler i Sverige.
<i>Metod/er:</i>	Statistik Intervjumaterial Genomgång av LOV-upphandlingar Översikt av publicerad statistik
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2011:4 (Lundvall, K., Öhlin, J., Stefansdotter, A.). <i>Inträdeshinder för privata vårdcentraler. Erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2011

<i>Studerade aspekter:</i>	Inträdeshinder kopplade till förtroende för huvudmännens likabehandling av marknadens aktörer Faktorer som påverkar nyinträde av privata vårdcentraler Mångfald Regional spridning av konkurrensneutralitet
<i>Metod/er:</i>	Webenkätundersökning i Vårdföretagarnas medlemspanel Sambandsanalys Intervjuer med tre företag och tre landsting

Myndigheten för vårdanalys (under uppbyggnad 2011–2012)

<i>Rapport:</i>	Inga rapporter publicerade. Myndigheten är under uppbyggnad men planerar för att studera aspekterna nedan.
<i>Avser tidsperiod:</i>	2012–
<i>Studerade aspekter:</i>	Konsekvenser av valfrihetssystem för olika patient- och brukargrupper Vårdvalets effekter på bland annat patienternas tillgång till god vård och vård på lika villkor
<i>Metoder:</i>	Granskning

Skolmarknaden

Mål för omregleringen (prop. 1991/92:95)

- Åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola
- Komplettera det offentliga skolväsendet och främja variation och flexibilitet
- Stimulera till kvalitetshöjande tävlan mellan skolor med olika inriktning och ägandeformer
- Öka incitamenten för kostnadseffektivitet

Offentliga utredningar

<i>Uppdrag</i>	Välfärdsbokslut över 1990-talet (dir. 1999:7)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Kommittén om välfärdsbokslut över 1990-talet
<i>Rapport:</i>	Trydegård, G.-B. (2001) Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet. <i>I Välfärdstjänster i omvandling</i> (SOU 2001:52).
<i>Avser tidsperiod:</i>	1990-talet
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur
<i>Metod/er:</i>	Analys av statistik

<i>Uppdrag:</i>	Enligt regeringsbeslut den 2009-07-01
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Långtidsutredningen 2011
<i>Rapport:</i>	Hanspers, K. och Hensvik, L. (2010) <i>Konkurrens och sysselsättning – En empirisk studie av fem marknader.</i> Bilaga 7 till LU2011, SOU 2010:93.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–2007
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Sysselsättning Löner Sjukskrivningar
<i>Metod/er:</i>	Analys av statistik

Myndigheters egeninitierade studier

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

<i>Rapport:</i>	Ds 1995:25 (Loord-Gynne, U. och C.-O. Mann) <i>Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.</i> ESO.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1988–1994
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur

<i>Metod/er:</i>	Beskrivande analys av befintliga data
<i>Rapport:</i>	Ds 2001:12 (F. Bergström och F. M. Sandström) <i>Konkurrens bildar skola. En ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.</i> ESO.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1993–1997
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Effekter av konkurrens på elevprestationer i åk 9
<i>Metod/er:</i>	Statistiska analyser av befintliga data
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)	
<i>Rapport:</i>	IFAU 2004:1 (Björklund, A. et al) <i>Education, equality and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–2001
<i>Studerade aspekter:</i>	Segregation Kostnader Elevers resultat
<i>Metod/er:</i>	Statistiska analyser av befintliga data
<i>Rapport:</i>	IFAU 2010:12 (Hensvik, L.) <i>Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? – En studie av den svenska friskole-reformen.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1991–2006
<i>Studerade aspekter:</i>	Löner
<i>Metod/er:</i>	Analys av statistik

Konkurrensrådet

<i>Rapport:</i>	Konkurrensrådet (2003) <i>Lika villkor mellan kommunala och fristående skolor?</i> (Dnr 26/03).
<i>Avser tidsperiod:</i>	2003
<i>Studerade aspekter:</i>	Konkurrens och konkurrensneutralitet
<i>Metod/er:</i>	Enkätundersökning ställd till fjorton av landets kommuner, hälften på förslag av SKL, hälften på förslag av Friskolornas riksförbund, samt en fristående skola i respektive kommun.

Konkurrensverket

<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket uppdragsforskning 2010:6 (Vlachos, J.) <i>Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1998–2008
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Betygsinflation
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av befintliga data

Skolverket

<i>Rapport:</i>	Skolverket (2004) <i>Vad kostar de fristående grundskolorna? En studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader.</i> Skolverkets aktuella analyser 2004.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1995–2002
<i>Studerade aspekter:</i>	Kommuners skolkostnader
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av befintliga data

<i>Rapport:</i>	Skolverket (2005) <i>Skolor som alla andra? Med fristående skolor i systemet 1991–2004.</i> Skolverkets rapport nr 271.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1991–2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Kvalitet

	Valfrihet Kostnader
<i>Metod/er:</i>	Sammanställning av tidigare studier Kommunenkät
<i>Rapport:</i>	Skolverket (2010) <i>Konkurrensen om eleverna. Kommunernas hantering av minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad</i> . Skolverkets rapport nr 346.
<i>Avser tidsperiod:</i>	2008–2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur och konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Enkät till kommuner Intervjuer med ett antal gymnasie- rektorer i Göteborg, Jönköping, Malmö, Umeå och Uppsala.
<i>Rapport:</i>	Skolverket (2012) <i>Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer</i> . Skolverkets aktuella analys 2012.
<i>Avser tidsperiod:</i>	2005–2009
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av registerdata
Övrigt	
<i>Rapport:</i>	Antelius, J. (2007) <i>Fristående grundskolor och kommunernas kostnader</i> . I Lindbom, A. (red.) <i>Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet</i> . Institutet för Framtidsstudier.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1995–2002
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekter på kommunernas skolkostnader
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av befintliga data

<i>Rapport:</i>	Bergström F. och Sandström F. M. (2001) Konkurrens mellan skolor – för barnens skull! <i>Ekonomisk debatt</i> vol. 29, s.319–331.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1993–1997
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Effekter av konkurrens på elevprestationer i åk 9
<i>Metod/er:</i>	Statistiska analyser av befintliga data
<i>Rapport:</i>	Bergström F. och Sandström F.M. (2007) Konkurrens mellan skolor – för kvaliténs skull! I Lindbom, A. (red.) <i>Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet</i> . Institutet för Framtidsstudier.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1997
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekter av konkurrens på elevprestationer i åk 9
<i>Metod/er:</i>	Statistiska analyser av befintliga data
<i>Rapport:</i>	Björklund, A. et al (2003). <i>Den svenska skolan – effektiv och jämlik?</i> Välfärdspolitiska rådets rapport 2003. SNS.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–2001
<i>Studerade aspekter:</i>	Segregation Kostnader Elevers resultat
<i>Metod/er:</i>	Statistiska analyser av befintliga data
<i>Rapport:</i>	Böhlmark och Holmlund (2011) <i>20 år med förändringar i skolan: Vad händer med likvärdigheten?</i> SNS.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1998–2007
<i>Studerade aspekter:</i>	Segregation och likvärdighet (skillnader i elevresultat)

<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av befintliga data
<i>Rapport:</i>	LO (Fransson, A. och Wennemo, I.) (2003) <i>Valfrihetens pris – En analys av grundskolan 1995–2001.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1995–2001
<i>Studerade aspekter:</i>	Kostnader
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av befintliga data
<i>Rapport:</i>	Vlachos, J. (2011) Friskolor i förändring. I Hartman L. (red.) <i>Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?</i> SNS.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–2009
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Segregation Kostnader Arbetsmarknad Elevers resultat och betygssättning
<i>Metod/er:</i>	Analys av tidigare studier Statistiska analyser av befintliga data

Taximarknaden

Mål för omregleringen (prop. 1987/88:50 och prop. 1987/88:78)

- Öka taxis förutsättningar till en bättre service och tillgänglighet både geografiskt och över dygnet
- Öka konkurrensen med rimliga priser
- Effektivisera uppdrags- och beställarverksamheten
- Pressa priserna för den offentliga upphandlingen av taxiresor (färdtjänst, skolskjutsar m.m.)

Offentliga utredningar

<i>Uppdrag:</i>	Obligatorisk anslutning till beställningscentral i taxitrafiken m.m. (dir.1998:5)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Taxiutredningen
<i>Rapport/er:</i>	SOU 1999:60. <i>Kundvänligare taxi</i> . Betänkande av 1998 års Taxiutredning.
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Probleminventering Anslutning till beställningscentraler Tömningscentraler Prisregistrering
<i>Metod/er:</i>	Möten med intressenter
<i>Uppdrag:</i>	Utvärdering av vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport/er:</i>	SOU 2005:4. <i>Liberalisering, regler och marknader</i> .
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekter för konsumenter Effekter för näringslivet Effekter för arbetsmarknaden Effekter för samhällsekonomin
<i>Metod/er:</i>	Möten med experter och organisationer Litteraturstudie av tidigare genomförda utredningar samt beställda underlagsrapporter Studie av officiell statistik från bland annat SCB och nationalräkenskaperna
<i>Uppdrag:</i>	Utvärdera vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport:</i>	Statskontoret 2004:28. <i>Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat</i> . I Bilagor till SOU 2005:4.

<i>Avser tidsperiod:</i>	Från 1990-talet fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Mål Styrning Måluppfyllelse
<i>Metod/er:</i>	Litteraturgenomgång
<i>Uppdrag:</i>	Utvärdera vissa regelreformerade marknader (dir.2003:151)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport:</i>	Konjunkturinstitutet (Lindström, T.) (2005) <i>1990-talets avregleringar: vad säger aggregerad data?</i> I Bilagor till SOU 2005:4.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1990–2003
<i>Studerade aspekter:</i>	Priseffekter Produktionseffekter Vinsteffekter Lön och sysselsättning
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av registerdata och hänvisning till tidigare studier
<i>Uppdrag:</i>	Enligt regeringsbeslut den 2009-07-01
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Långtidsutredningen 2011
<i>Rapport:</i>	Hanspers, K. och Hensvik, L. (2010) Konkurrens och sysselsättning- en empirisk studie av fem marknader. I <i>Att skapa arbeten- löner, anställningsskydd och konkurrens</i> (SOU 2010:93). I bilaga 7 till LU2011.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1990-talet- 2010
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekter på arbetsmarknaden
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare studier och statistisk analys av registerdata

Regeringsuppdrag till myndigheter

<i>Uppdrag:</i>	Kommentera utvecklingen på de marknader som avreglerats eller regelreformerats. (Konkurrensverkets regleringsbrev för 1996 N95/993, N95/1042)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1996:4. <i>Konkurrens på avreglerade marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 1996
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Priser Konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare studier Statistisk analys av registerdata

<i>Uppdrag:</i>	Uppgift saknas
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Transportrådet
<i>Rapport/er:</i>	Transportrådet 1991:1. <i>Avreglering av taxitrafiken.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Uppgift saknas
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas

Myndigheters egeninitierade studier

Statistiska centralbyrån (SCB)

<i>Rapport:</i>	Forssén K. (2008) <i>Taxinäringen i tiden. I Fokus på näringsliv och arbetsmarknad våren 2008.</i> SCB.
<i>Avser tidsperiod:</i>	1990–2007
<i>Studerade aspekter:</i>	Prisutveckling Sysselsättningsutveckling Marknadsutveckling
<i>Metod/er:</i>	Statistisk analys av registerdata

Verket för näringslivsforskning (NUTEK)

Rapport:	NUTEK R 1996:67. <i>Avregleringen av taximarknaden- en analys av regionala effekter.</i>
Avser tidsperiod:	Fram till 1996
Studerade aspekter:	Regionala effekter
Metod/er:	Uppgift saknas

Rapport:	NUTEK R 2007:23. <i>Effekter av avreglering och konkurrensutsättning. Med fokus på vård- och omsorgssektorn.</i>
Avser tidsperiod:	Fram till 2007
Studerade aspekter:	Prisutveckling Kvalitet Effektivitet Produktutbud Uppkomst av innovation och tjänster
Metod/er:	Uppgift saknas

Övrigt

Rapport:	Lind & Sonnegård, (1992) <i>Effekter av konkurrens på taximarknaden: En empirisk studie.</i> Nationalekonomiska institutet, Stockholms universitet.
Avser tidsperiod:	Uppgift saknas
Studerade aspekter:	Uppgift saknas
Metod/er:	Uppgift saknas

Rapport:	Lind, H. & Wigren, A. (1993) <i>Ordning på taximarknaden-var god dröj!</i>
Avser tidsperiod:	1990–1993
Studerade aspekter:	Prisutveckling Förändring av företagsstruktur Löneutveckling Innovationer och dynamiska effekter

<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare forskningsresultat Två fallstudier
<i>Rapport:</i>	Transportforskningsberedningen 1993:2. <i>Avregleringen av taxi i Sverige, förändringar i trafikens egenskaper och kundernas uppfattningar.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1990–1993
<i>Studerade aspekter:</i>	Trafikens egenskaper Kundernas uppfattningar
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas

Telemarknaden

Mål för omregleringen (SOU 2005:4)

- Det ska råda en effektiv konkurrens med ett mångfacetterat utbud och låga priser
- Konsumenterna ska ges så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster

Offentliga utredningar

<i>Uppdrag:</i>	Utvärdering av vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport/er:</i>	SOU 2005:4. <i>Liberalisering, regler och marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Effekter för konsumenter Effekter för näringslivet Effekter för arbetsmarknaden Effekter för samhällsekonomin
<i>Metod/er:</i>	Möten med experter och organisationer Litteraturstudie av tidigare genomförda utredningar samt beställda underlagsrapporter Studie av officiell statistik från bland annat SCB och nationalräkenskaperna

<i>Uppdrag:</i>	Utvärdera vissa regelreformerade marknader (dir. 2003:151)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Regelutredningen
<i>Rapport:</i>	Statskontoret 2004:28. <i>Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat.</i> I Bilagor till SOU 2005:4.
<i>Avser tidsperiod:</i>	Från 1990-talet fram till 2004
<i>Studerade aspekter:</i>	Mål Styrning Måluppfyllelse
<i>Metod/er:</i>	Litteraturgenomgång

Regeringsuppdrag till myndigheter

<i>Uppdrag:</i>	Kommentera utvecklingen på de marknader som avreglerats eller regelreformerats (Konkurrensverkets regleringsbrev för 1996 N95/993, N95/1042)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1996:4 <i>Konkurrens på avreglerade marknader.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 1996
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsstruktur Priser Konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare studier Statistisk analys av registerdata

<i>Uppdrag:</i>	Följa upp avregleringsåtgärder som genomförts på olika marknader (Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 1998, N97/3553, N97/3664)
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konkurrensverket
<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 1998:3. <i>Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1992–1998

<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsförhållanden Prisutveckling Regionala effekter Hinder för konkurrens
<i>Metod/er:</i>	Teoretisk ansats Statistisk analys av registerdata
<i>Uppdrag:</i>	Genomföra systematiska studier av vilka konsekvenser de avreglerade marknaderna medfört för konsumenterna. (Konsumentverkets regleringsbrev för 2003, Ju2002/9061/KO, Ju2002/4649/KO (delvis), Ju2002/5455/KO).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konsumentverket
<i>Rapport/er:</i>	Konsumentverket 2003:22 <i>Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – telemarknaden.</i> Konsumentverket PM 2004:20 <i>Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1993–2003
<i>Studerade aspekter:</i>	Rättsregler och tillsyn Priser och teknikutveckling Inlåsnings effekter Konsumenternas beteende Konsumenternas syn på marknaden
<i>Metod/er:</i>	Studier av tidigare myndighetsrapporter från Konsumentverket, Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket
<i>Uppdrag:</i>	Genomföra systematiska studier av vilka konsekvenser de nyligen konkurrensutsatta marknaderna hade medfört för konsumenten. (Konsumentverkets regleringsbrev för 2005, Jo2004/2736).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konsumentverket
<i>Rapport/er:</i>	Konsumentverket PM 2005:13. <i>Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader</i>

<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Konsumentinformation
<i>Metod/er:</i>	Uppgift saknas
<i>Uppdrag:</i>	Utreda konsumenternas möjlighet till och intresse för att göra rationella och hållbara val på vissa marknader (IJ2009/0000/KO).
<i>Ansvar för genomförandet:</i>	Konsumentverket
<i>Rapport/er:</i>	Konsumentverket 2010:25. <i>Konsumenters information om val av leverantörer på sex omreglerade marknader</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Konsumentinformation Marknadens betydelse för konsumenten
<i>Metod/er:</i>	Telefonintervjuer Fältintervjuer

Myndigheters egeninitierade studier

Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO)

<i>Myndighet:</i>	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
<i>Rapport:</i>	Ds 2002:21 (Bergman, M.). <i>Lärobok för regelnissar.</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Fram till 2002
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadens utveckling Prisutveckling Kostnadsutveckling Produktivitetsutveckling
<i>Metod/er:</i>	Baserad på tidigare genomförda studier

Konkurrensverket

<i>Rapport:</i>	Konkurrensverket 2004:3 <i>Monopolmarknader i förändring</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Konkurrensens effekter Regelverkets utformning Konsumenters och företags villkor Statens roll på marknaderna
<i>Metod/er:</i>	Sammanställning av tidigare utredningar och egna analyser Genomgång av forskningslitteratur

Post- och telestyrelsen

<i>Rapport:</i>	PTS-ER-2003:5. <i>I backspegeln – Erfarenheter av tio år med telelagen</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	1993–2003
<i>Studerade aspekter:</i>	Allmänt inbjudningsförfarande Samtrafik Förval Nummerportabilitet Tillhandahållande av nätkapacitet Nationell roaming Tillträde till accessnätet
<i>Metod/er:</i>	Fallstudier

Övriga

<i>Ansvariga:</i>	ECON-analysis
<i>Rapport:</i>	ECON-analysis 2003-096. <i>Konkurrensen på telemarknaden</i>
<i>Avser tidsperiod:</i>	Uppgift saknas
<i>Studerade aspekter:</i>	Marknadsavgränsningar Ekonomiska grundförhållanden Regelverk
<i>Metod/er:</i>	Studier av tidigare rapporter från Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket Intervjuer med företrädare för Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket
