



KILPAILUVIRASTO
KONKURRENSVERKET

KONKURRENSÖVERSIKT 2: KLOK REGLERING – FUNGERANDE MARKNAD

Sammandrag

En av de största utmaningarna inom det samhälleliga beslutsfattandet är att utnyttja de knappa samhällsekonomiska resurserna så effektivt och ändamålsenligt som möjligt. Även i Finland finns i anslutning härtill ett behov av mångsidigare metoder för samhällelig styrning. Från ren resurs- och normstyrning har man allt mer gått mot kund- och marknadsorienterad styrning. Trots detta har den traditionella normstyrningen som grundar sig på lagstiftning bevarat sin centrala ställning även vid regleringen av ekonomisk verksamhet. Särskilt i samband med reglering av ekonomisk verksamhet kan detaljerad normstyrning emellertid i onödan öka företagens och den offentliga förvaltningens kostnader, minska motivationen till ekonomisk företagsamhet och sammantaget försvaga marknadens och därmed hela samhällsekonomin funktion.

Därför har man börjat fokusera mer på kvaliteten i den reglering som grundar sig på lagstiftning. I Finland är de offentliga anvisningarna i anslutning till principerna för bättre reglering omfattande och högklassiga, sägs det t.ex. i OECD:s landrapport från 2010. Samtidigt konstaterar OECD emellertid att det fortfarande finns en mycket tydlig klyfta mellan principerna som skrivits in i de offentliga anvisningarna och de praktiska åtgärderna. OECD fäster sig också särskilt vid att man i Finland inte tillräckligt tydligt har insett sambandet mellan bättre reglering, fungerande marknad och samhällsekonomisk effektivitet.

Efter den internationella finanskrisen har förståelsen för sambandet mellan bättre reglering och ekonomisk företagsamhet och marknadens funktion rätt snabbt fördjupats. Samtidigt har möjligheterna att främja en nödvändig administrativ kulturförändring ökat. Å andra sidan finns det i ekonomiskt svåra tider risk för att man väljer rätlinjiga problemlösningar genom att tillgripa metoder som på kort sikt eventuellt kan ge resultat snabbare än en marknadsprocess, men på lång sikt ger sämre resultat än en sådan.

I den utredning som Konkurrensverket nu publicerar studeras frågan om bättre reglering särskilt i perspektiv av verkets uppgift att främja konkurrens. Bakgrunden är observationen att dålig reglering till och med kan ha större konkurrensbegränsande effekter än konkurrensbegränsningar som företagen själva åstadkommer. Av denna orsak har Konkurrensverket också till uppgift att allmänt främja konkurrens och bedöma regleringens konkurrens effekter. Den nu publicerade utredningen är ett led i detta arbete.

Under de senaste tio åren har främjande av konkurrens och marknadens funktion fått en allt mer framträdande position. Utgångspunkten vid detta arbete är inte avreglering i sig utan klok reglering, varmed avses reglering som är kvantitativt rätt dimensionerad, kvalitativt exakt och av hög standard samt har mätbara resultat och reella effekter. Klok reglering är reglering som de facto behövs och vars fördelar klart överväger nackdelarna.

I utredningen har man inte försökt referera hela diskussionen kring temat, utan har i stället lyft fram de viktigaste frågorna som handlar om sambandet mellan bättre reglering och marknadens funktion. Dessa frågor är åtminstone följande: 1) Med vilka synpunkter har regleringen motiverats och hur väl motsvarar motiveringarna exempelvis de motiveringar för rättslig reglering som anförts inom ekonomisk vetenskap? 2) Vilka regleringsstandarder ligger till grund för bedömningen av regleringens ändamålsenlighet och framgångsrikhet? 3) I vilken utsträckning har de tillbudsstämmande regleringsalternativen för att lösa respektive problem kartlagts och hur väl har det lyckats att jämföra de här alternativen sinsemellan? 4) Har konsekvenserna av det valda regleringsalternativet bedömts och har konsekvensbedömningen gjorts på ett adekvat sätt? Kort sagt förutsätter uppkomsten av klok reglering alltså att man tillräckligt omsorgsfullt har utrett och bedömt åtminstone grunderna och målen för regleringen, samt måttstockarna, metoderna och konsekvenserna.

Väsentligt för alla de nämnda grundfrågorna som rör bättre reglering är att det inte finns färdiga svar och lösningar som fungerar som sådana i alla situationer. Regleringens funktion eller ändamålsenlighet är alltid i sista hand en empirisk fråga, som först och främst är beroende av detaljerna i genomförandet av den aktuella regleringen och därnäst av de rådande förhållandena i respektive fall. Med andra ord är det rätt ofta detaljerna i regleringen och de rådande förhållandena som avgör hur lyckad en viss reglering över huvud taget kan anses vara eller vilka utmaningar som är förbundna med utveckling av regleringen. Därför har man i utredningen förutom de allmänna principerna även granskat enskilda branschexempel närmare med avseende på sambandet mellan bättre reglering och marknadens funktion, så som de visat sig för verket under de senaste åren.

Granskningen av enskilda branscher har begränsats till sektorer där regleringen på ett eller annat sätt är en central del av den ekonomiska miljön och där det finns frågor som är aktuella med avseende på det samhälleliga beslutsfattandet. Utredningen av enskilda branscher omfattar 11 branscher, som grovt indelats i fyra kategorier: nätverk, miljö, offentlig näringsverksamhet och övriga. I den ordning de presenteras är branscherna följande: 1) posten, 2) bredbandsmarknaden, 3) banker, 4) arbetspensionssystemet, 5) byggande, 6) handel, 7) avfallshantering, 8) kommunala affärsverk, 9) rundradioverksamheten, 10) taxitrafik och 11) fjärrvärme.

Konkurrensverkets utredning bekräftar i mångt och mycket observationen i OECD:s landrapport, nämligen att det i fråga om alla ovan uppräknade grundfrågor finns en tydlig klyfta mellan de offentliga anvisningarna i anslutning till bättre reglering och det praktiska genomförandet. I utredningen ägnas dock särskild uppmärksamhet åt konsekvensbedömning och de uppenbara bristerna i denna i Finland. Kärnan i en konsekvensbedömning är en cost-benefit analys vars syfte är att visa att fördelarna med den föreslagna regleringen klart överväger nackdelarna. Konsekvensbedömning är dock ingen enskild teknisk metod eller en lösryckt enskild prestation som görs efteråt och enbart på grund av administrativa bestämmelser, utan ett tänkesätt som genomsyrar hela lagstiftnings- och regleringsprocessen och förenar och konkretiserar de centrala principerna i en bättre reglering.

Även Europeiska kommissionen har för egen del konstaterat att konsekvensbedömning tagits med som en väsentlig del av kommissionens eget beslutsfattande som ett led i den nödvändiga administrativa kulturförändringen. Internationella erfarenheter ger vid handen att en sådan förändring inte är möjlig, om man inte på hög nivå i centralförvaltningen inrättar en så kallad vakthundsenhet som har tillräckliga befogenheter och övervakar hur de allmänna principerna för bättre reglering och konsekvensbedömningens kvalitet förverkligas i särskilt viktiga frågor. Detta blir i sin tur allt nödvändigare dels för att säkra marknadens funktion, dels för att se till att de samhällsekonomiska resurserna används så ändamålsenligt som möjligt.