

Det offentliga som konkurrent på kommersiella marknader

En samhällsekonomisk analys
med exemplet
konferensmarknaden

David Granlund, docent i nationalekonomi,
Handelshögskolan vid Umeå universitet

Tobias Indén, docent i juridik, Juridiska
institutionen, Umeå universitet

Johan Lundberg, docent i nationalekonomi,
Handelshögskolan vid Umeå universitet

Sofia Lundberg, docent i nationalekonomi,
Handelshögskolan vid Umeå universitet

Magnus Wikström, professor i nationalekonomi,
Handelshögskolan vid Umeå universitet

Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	3
2. Samhällsekonomiska effekter av det offentliga som konkurrent	7
2.1 Samhällsekonomiska effekter av fåtalskonkurrens och monopol	8
2.2 Samhällsekonomiska effekter på en marknad med två eller flera företag	12
2.3 Prisdiskriminering	13
2.4 Samhällsekonomisk analys av konkurrens på olika villkor	14
2.5 Det offentliga som aktör på marknader för upprätthållande av konkurrens	17
2.6 Det offentliga som aktör på marknader och dess påverkan på privata företags etableringsbeslut ..	18
3. Juridiska förutsättningar för kommunen som marknadsaktör	19
3.1 Den kommunala kompetensen	20
3.2 Kommunal verksamhet på det egentliga näringslivets område.....	23
3.3. Självkostnadsprincipen.....	24
3.4 Kommunal kompetens på det egentliga näringslivets område - anknytningskompetens.....	24
3.5 Överskottskapacitet	25
3.6 Villkoren för den kommunala verksamheten - självkostnadsprincipen.....	26
4. Kommunerna och konkurrenslagen	29
4.1 Konfliktlösningsregeln	31
4.2 Förfarandeförbud eller verksamhetsförbud	34
4.3 Det kommunala näringslivsengagemangets förutsättningar på hotell- och konferensverksamhet.	36
4.4 Avslutande kommentarer om de rättsliga förutsättningarna för det offentliga som konkurrent....	40
5. Tidigare forskning om marknader för konferenser, hotell och affärsresande.....	42
5.1 Konferensmarknader.....	42
5.2 Marknader för hotell och affärsresande	45
6. Efterfrågan och konkurrenssituationen på marknaden för en- och tvådagarskonferenser i Umeåregionen.....	48
6.1 Konkurrenssituationen på marknaden för endagarskonferenser i Umeå, Jönköping och Karlstad .	51
6.2 Att mäta graden av konkurrens – Herfindahl-Hirschman-index (HH)	51
7. Samhällsekonomiska effekter av offentlig säljverksamhet på marknader för en- och tvådagarskonferenser	57
7.1 Antaganden	58
7.2 Utfall och välfärdseffekter.....	62

8. Slutsatser	65
Referenser	69
Appendix 1: Konferensanläggningar i Umeåregionen (från Visit Umeås hemsida 2016-06-01).....	71
Appendix 2: Beräkningar	74

Kontakt: Sofia Lundberg, Nationalekonomi, Handelshögskolan vid Umeå universitet, 901 87 Umeå.

E-post: sofia.lundberg@umu.se och telefon: 090-786 52 06

1. Introduktion

I den här rapporten analyseras samhällsekonomiska effekter av att det offentliga konkurrerar med privata företag på kommersiella marknader.

Svensk konkurrenslagstiftning inkluderar regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Reglerna gäller för den offentliga sektorn i sin helhet, dvs stat, primärkommuner (kommun) eller landstingskommuner (landsting) och juridiska personer vars verksamhet den offentliga sektorn har ett dominerande inflytande över. Inflytandet kan ta sig formen av ägande, finansieringsvillkor, styrelse, lag och avtal. Frågan om det offentliga som konkurrent är även samhällsekonomiskt relevant då snedvridning av konkurrens i form av exempelvis underprissättning till följd av stöd, kan innebära en samhällsekonomisk förlust.

Rapporten inkluderar en principiell analys av de samhällsekonomiska effekterna av det offentliga som konkurrent och en översikt av den lagstiftning som omger området. Det ges även en empirisk illustration av de samhällsekonomiska effekterna av att det offentliga agerar som konkurrent till privata aktörer. Rapporten fokuserar på situationer där kommunen och staten agerar som konkurrent på marknader där det finns en etablerad kommersiell verksamhet och mer specifikt marknaden för en- till tvådagarskonferenser. Därmed omfattas inte separat café- eller restaurangverksamhet i anknytning till lokalerna, team-building aktiviteter, event eller andra kringarrangemang. Den empiriska illustrationen bygger på förhållanden i Umeåregionen och baseras främst på intervjuer, men även andra uppgiftskällor används. Valet av konferensmarknaden motiveras av att den anses vara av kommersiell karaktär. Det finns med andra ord privata företag med etablerad verksamhet och där konkurrensen från det offentliga kommer både från statligt och kommunalt håll.

Umeås geografiska läge möjliggör alternativa orter för en- eller tvådagars konferenser med en restid på en till två timmar med flyg eller marktransport. Dessutom befinner sig Umeå storleksmässigt i en grupp av kommuner för vilka motsvarande analys kan vara av intresse.¹

¹ Umeå är en av 11 kommuner med en befolkningensmängd som ligger mellan 102 065 och 155 966 (för 2015).

I en rapport från Konkurrensverket (2016) beskrivs de juridiska förutsättningarna för det offentliga som konkurrent på kommersiella marknader. Rapporten illustrerar de spänningar som finns mellan den kommunala kompetensen och det konkurrensrättsliga området vilket även görs i föreliggande rapport. I Konkurrensverkets rapport analyseras också utfallen av de ärenden på området som verket drivit inom ramen för den del av konkurrenslagstiftningen som behandlar konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Av detta kan den centrala betydelsen av avgränsningen till den relevanta marknaden utläsas. En annan problematik som belyses är svårigheterna med att bestämma den offentliga aktörens storlek i förhållande till den relevanta marknaden.

Vid analyser av konkurrensförhållanden på olika marknader är avgränsningen av den relevanta marknaden central, både i termer av produktens egenskaper och av den geografiska marknaden. För att identifiera aktörers agerande och dess eventuella snedvridande effekter krävs identifikation av vilka produkter som är på samma marknad. I annat fall är det inte möjligt att identifiera om aktörernas agerande skadat konsumenterna. Mycket förenklat kan varor, tjänster eller entreprenader som betraktas som substitut till varandra anses tillhöra samma marknad (se till exempel Carlton och Perloff, 2015).

I den principiella analysen identifieras potentiella samhällsekonomiska effekter av att en offentlig aktör konkurrerar på en kommersiell marknad. Den principiella analysen exemplifieras med konferensmarknaden men gäller oavsett typ av vara, tjänst eller entreprenad. Den samhällsekonomiska effekten kan härledas till hur aktörers snedvridande beteende, exempelvis underprissättning, påverkar prisnivån. Underprissättning kan tillämpas för att förhindra etablering från nya konkurrenter och för att tränga undan existerande konkurrens från marknaden. När den aktör som betar sig så lyckas med sitt agerande minskar konkurrensen på den aktuella marknaden och prisnivån kan stiga över den nivå som skulle gällt vid konkurrens på lika villkor, vilket ger en samhällsekonomisk förlust. I dess mest extrema form uppstår en monopolsituation som leder till ett pris och en kvantitet som avviker från den som skulle gällt vid konkurrens på lika villkor. En annan samhällsekonomisk effekt av att antalet aktörer blir färre till följd av otillbörlig konkurrens är att konsumenterna får färre alternativ att välja mellan. Sammantaget betyder detta att samhällets resurser inte används på ett effektivt sätt.

Ett annat exempel på problematiken relaterar till effektivitet i produktionen. Utgångspunkten är en situation där alla aktörer på en marknad i konsumenterna ögon producerar helt likvärdiga varor, tjänster eller entreprenader. Vid konkurrens på lika villkor kommer då företag med mindre effektiv teknologi att tvingas bort från marknaden (konkurrenter med mer effektiv teknologi kan sätta ett pris över sin egen produktionskostnad, men under den mindre effektiva konkurrentens produktionskostnad). I detta fall spar samhället resurser i form av exempelvis arbetskraft och kapital. Anta att den mindre effektiva aktören, till skillnad från övriga, erhåller stöd från kommunen. Stödet kan vara direkt i form av tillskjutande av medel för att täcka förluster eller subventionerade hyreskostnader. Oavsett vilket, möjliggör det fortsatt ineffektiv produktion. Konsekvensen av subventionen blir att de sammanlagda produktionskostnaderna på marknaden blir onödigt höga. Resurser som annars skulle kunna användas till att exempelvis höja kvalitén inom skola, vård och omsorg eller gatuunderhåll, går i detta fall till att upprätthålla en ineffektiv producents existens på marknaden.

Sammantaget visar den samhällsekonomiska analysen att det inte går att dra några generella slutsatser om att konkurrens från den offentliga sektorn på marknader med en etablerad kommersiell verksamhet alltid är problematisk. Även i situationer där konkurrensen sker på olika villkor kan fördelarna med den offentliga aktörens medverkan överväga nackdelarna. Den offentliga aktörens existens kan motiveras utifrån att det upprätthåller konkurrens i det fall där alternativet är ett privat monopol eller fåtalskonkurrens alternativt att de tillhandahåller en tjänst i det fall marknaden annars inte skulle existera.

Föreliggande rapport ska främst ses som en pilotstudie utifrån vilken det endast är möjligt att dra allmänna slutsatser. För att kunna dra säkrare slutsatser kring effekterna av en offentlig aktörs beteende på konferensmarknaden krävs ett mer omfattande datamaterial och av högre kvalitet än det som ligger till grund för de slutsatser som dras i denna rapport.

Baserat på de scenarios avseende konferensmarknaden i Umeå som presenteras i den empiriska analysen, är det dock möjligt att dra slutsatsen att fördelarna med offentliga aktörer kan dominera nackdelarna under förutsättning att den offentliga aktörens produktionskostnad maximalt är en procent högre än en privat aktörs produktionskostnad

för motsvarande konferens. Analysen visar att subventioner till offentliga aktörer överskridande 1,3 miljoner kronor inte kan motiveras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv i något scenario. I scenariot där den offentliga aktören ägnar sig åt underprissättning överväger nackdelarna även om verksamheten klarar sig utan subvention.

Rapporten disponeras enligt följande. Kapitel 2 inleds med en redogörelse kring centrala nationalekonomiska begrepp, såsom konsument- och producentöverskott och fullständig konkurrens, vilka sedan används för att belysa de effektivitetsförluster som kan uppstå på marknader med monopol eller fåtalskonkurrens. Kapitlet belyser även problem som kan uppstå om en aktör som ägnar sig åt offentlig säljverksamhet (härefter, offentlig aktör) kan verka under andra förutsättningar än deras privata konkurrenter. Det ges även en beskrivning av hur effektiva offentliga aktörer – givet att de har rätt mål för sin verksamhet – kan skapa ökad produktion och större välbefinnande genom att gå in på marknader som domineras av ett fåtal företag. Därefter diskuteras vilka mål offentliga aktörer i verkligheten drivs av samt hur deras effektivitet förhåller sig till privata företag. Kapitel 2 är generellt i den bemärkelsen att ansatsen även kan användas för att förstå för- och nackdelar med offentlig säljverksamhet på andra marknader än konferensmarknaden, exempelvis kommunala restauranger, hotell, caféer, badhus eller gym.

Kapitel 3 innehåller de juridiska förutsättningarna för den kommunala kompetensen och dess betydelse för frågeställningarna i den här rapporten. Kapitel 4 behandlar konkurrensrättsliga förutsättningar för det offentliga som konkurrent på kommersiella marknader.

I kapitel 5 ges en översikt över tidigare forskning kring konferensmarknader samt en kort beskrivning av viktiga resultat för hotell- och affärsresandemarknaderna, som i vissa avseenden liknar konferensmarknaden. I kapitel 6 redogörs för en egen undersökning som gjorts kring efterfrågan på en- och tvådagarskonferenser i Umeåregionen. Undersökningen gör det möjligt att uttala sig om den geografiska storleken för en- och tvådagarskonferenser. Detta används för att beskriva konkurrenstrycket på konferensmarknaden i olika medelstora svenska städer, vilket starkt relaterar till förutsättningarna för att offentliga aktörers medverkan ska kunna leda till bättre resursutnyttjande.

I kapitel 7 utnyttjas de empiriska resultaten från den genomförda undersökningen samt från tidigare forskning för att väga samman de samhällsekonomiska effekter som diskuterats principiellt i kapitel 2. Rapporten avslutas i kapitel 8 med sammanfattande kommentarer till våra resultat och möjligheter till vidare forskning.

2. Samhällsekonomiska effekter av det offentliga som konkurrent

En samhällsekonomisk analys av marknadens funktionssätt utgår från att samhällets resurser är begränsade och att de alltid kan ha ett alternativt användningsområde. En samhällsekonomisk analys av marknadens funktionssätt tar hänsyn till både konsument- och producentsidan. I en samhällsekonomisk analys är det nödvändigt att göra jämförelser med en idealsituation där alla ömsesidigt fördelaktiga transaktioner mellan ekonomins olika aktörer kan ske och förbrukningen av samhällsresurser optimeras. Förenklat kallas idealsituationen för fullständig konkurrens. Under fullständig konkurrens råder samhällsekonomisk effektivitet, så jämförelser mot fullständig konkurrens gör det möjligt att dra slutsatser om effektivitetsbrister samt värdera samhällsekonomiska förluster i monetära termer. Vad kostar det samhället att marknaden avviker från fullständig konkurrens? Går det att förändra förutsättningarna på marknaden för att minska den samhällsekonomiska effektivitetsförlusten (ineffektiviteten)? Hur ser den ideala marknaden ut där resurserna används på ett sätt som maximerar överskotten på konsument- och producentsidan, dvs där tillgängliga resurser (tid, kapital, humankapital etcetera) används på bästa sätt?

Fullständig konkurrens är en marknadssituation som bygger på ett antal antaganden: homogena perfekt delbara produkter (konsumenterna är indifferent mellan olika producenter på samma marknad), fullständig information, inga transaktionskostnader, inga externaliteter², samt att konsumenter och producenter är pristagare³ (se exempelvis Axelsson m. fl. (1998)). Under dessa antaganden maximeras summan av producent- och konsumentöverskott (se avsnitt 2.1 för definitioner och exempel), vilket är

² En externalitet är en positiv eller negativ effekt av en aktörs agerande på annan aktör där effekten inte är prissatt. Ett typexempel på en negativ extern effekt är miljöbelastande utsläpp. En positiv extern effekt är exempelvis om vackra byggnader upplevs bidra positivt till stadsmiljön.

³ Detta betyder att en konsument, eller producent, genom att ändra sitt agerande inte kan påverka marknadspriset.

samhällsekoniskt effektivt. I regel är dock ett eller flera av antagandena inte uppfyllda i verkligheten, vilket resulterar i en samhällsekonisk förlust. Det innebär att i jämförelse med perfekt konkurrens används inte resurserna på effektivast möjliga sätt. I analyser av marknadsförhållanden är det av intresse att jämföra hur mycket olika former av imperfekt konkurrens avviker från det samhällsekoniskt effektiva scenariot.

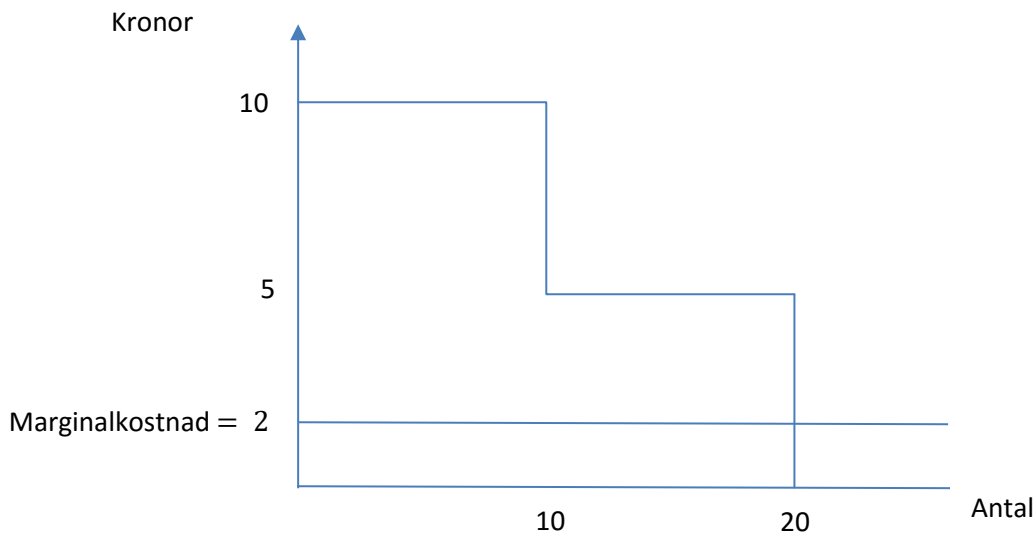
2.1 Samhällsekoniska effekter av fåtalskonkurrens och monopol

I inledningen av den här rapporten nämndes att marknader som domineras av ett eller ett fåtal aktörer (ibland benämns dessa företag, ibland producenter, här håller vi oss för enkelhets skull till företag) karaktäriseras av högre priser jämfört med en situation med fler aktörer (högre grad av konkurrens). Minskad konkurrens leder till en omfördelning av resurser från konsumenter till företag, men leder oftast också till att konsumenterna köper mindre av den aktuella varan och i så fall blir förlusten på konsumentensida större än företagets vinsttillskott.

Ett exempel illustreras i figuren nedan. Låt oss anta att antalet företag på marknaden är fem och att alla företag kan producera vara X till en kostnad av två kronor per enhet. Vidare antas att alla enheter av vara X är helt identiska, så att konsumenternas val endast baseras på pris vilket innebär att varumärke eller liknande inte har någon betydelse för deras konsumtions beslut. För enkelhets skull antas även att det inte finns några fasta kostnader i produktionen, dvs den totala produktionskostnaden för ett företag som enbart producerar en enhet är 2 kronor. Detta medför att marginalkostnaden (ökningen av de totala kostnaderna av att producera ytterligare en enhet) och styckkostnaden (den totala kostnaden dividerat med antal producerade enheter) är lika, det vill säga 2 kronor. Notera att med kostnader och produktionskostnader avses företagets totala kostnader. Det inkluderar således marknadsmässiga lönekostnader för anställda och ägare som arbetar inom företaget samt en marknadsmässig avkastning på kapital.⁴ I figuren antas även att det finns två olika konsumentgrupper. Den första gruppen har en maximal betalningsvilja på 10 kronor per

⁴ Hur stor marknadsmässig avkastning på kapital är skiljer sig mellan olika branscher på grund av hur riskfyllda placeringar inom branschen är. Inom branscher med måttlig risk kan reala avkastningar (dvs inflationen är borträknad) på 5-10% vara marknadsmässiga. Det innebär att placerare måste förvänta sig en sådan avkastning för att vilja satsa pengar i ett företag.

enhet för 10 enheter och den andra gruppen har en maximal betalningsvilja på 5 kronor per enhet för 10 enheter.



Figur 1. Exempel på samhällsekonomisk förlust vid fåtalskonkurrens

Vid fullständig konkurrens (se ovan) kommer företagen att tillsammans producera de 20 enheter som efterfrågas eftersom de för var och en av dessa enheter kan ta ett pris som täcker deras produktionskostnader. Priset på marknaden blir 2 kronor och kommer därmed precis täcka produktionskostnaderna. Företagets vinst utöver normal avkastning blir 0 kronor.

Förklaringen till att marknadspriset blir två kronor är att om alla företag inledningsvis sätter ett pris på 3 kronor och säljer fyra enheter var, dvs gör en vinst på $(3 - 2) \times 4 = 4$ kronor utöver normal avkastning, så kommer vart och ett av företagen tjäna på att sänka priset något eftersom företaget med det lägre priset då skulle kunna locka till sig alla kunder och sälja 20 enheter. Så länge som priset är över två kronor finns därför en lockelse för ett företag att sänka priset.

Givetvis är det möjligt att vart och ett av företagen, när de alla av någon anledning sätter ett pris på 3 kronor per enhet, förstår att om det sänker priset till exempelvis 2,90 kronor per enhet kommer konkurrenterna att följa efter och sänka priset lika mycket eller mer. Tror alla fem företag dessutom att de andra företagen kommer att behålla sitt pris på 3 kronor om inte det sänker sitt pris, ja då kommer priset ligga kvar på 3 kronor, givet att ingen annan

företagare observerar de onormalt höga vinsterna och därför ger sig in på marknaden. Detta kallas dock inte fullständig konkurrens, utan benämns på engelska för "tacit collusion". Tacit collusion skiljer sig från en kartell genom att företagen inte uttryckligen kommit överens om att sätta ett gemensamt högt pris eller dela marknaden mellan sig; var och en sätter helt enkelt på eget initiativ ett högt pris utan att ha kommunicerat med konkurrenterna. Tacit collusion är i motsats till kartellbeteende inte olagligt i Sverige, men det har samma samhällsekonomiska effekter.

Konsumentöverskottet (KÖ) utgörs av skillnaden mellan summan av konsumenternas totala marginella betalningsvilja för de varor de konsumerar och vad det faktiskt betalar för dem.⁵ Givet förutsättningarna i Figur 1 ger ett pris på 2 kronor ett konsumentöverskott på 110 kronor på marknaden, $(10 - 2) \times 10 + (5 - 2) \times 10 = 110$. Producentöverskottet (PÖ) är skillnaden mellan företagets samlade intäkter och dess rörliga produktionskostnader.⁶ Vid priset 2 kronor blir PÖ noll i vårt exempel eftersom priset per enhet är lika med företagets rörliga produktionskostnader per enhet. Det totala överskottet (TÖ) utgörs av summan av KÖ och PÖ minus eventuella subventioner och är ett mått på det välbefinnande som skapas på en marknad. I det här fallet är alltså TÖ 110.

Om priset stiger till 3 kr blir PÖ $(3 - 2) \times 10 = 20$ kr samt KÖ $(10 - 3) \times 10 + (5 - 3) \times 10 = 90$. TÖ är dock fortfarande 110 kr, dvs prisökningen har bara lett till en omfördelning från konsumenter till producenter. Detta gäller för alla prisförändringar mellan 2 och 5 kronor, eftersom den producerade mängden för alla priser mellan 2 och 5 kronor är 20 enheter i exemplet. I vanliga fall och så även här görs ingen värdering av om överskottet tillfaller producenter eller konsumenter.

Finns det i stället bara ett företag på marknaden, så kommer företaget att maximera sitt överskott genom att sätta priset 10 kr. Endast 10 enheter kommer då att säljas på marknaden och PÖ blir $(10 - 2) \times 10 = 80$. (Vid priset 5 kr skulle PÖ endast bli $(5 - 2) \times 20 = 60$ kr.)

⁵ I regel är en varus enhetspris lika oavsett hur många enheter en konsument köper. Betalningsviljan är däremot, i regel, avtagande i antalet enheter. Därmed uppstår ett överskott.

⁶ Skillnaden mellan vinst i dagligt tal och PÖ är att PÖ inte tar hänsyn till fasta produktionskostnader, men beaktar kapitalkostnader för rörliga produktionsfaktorer. På en marknad där varan eller tjänsten produceras utan fasta produktionsfaktorer och utan kapital, blir dock PÖ summan av företagets vinster.

Vid ett pris på 10 kr blir KÖ noll, dvs TÖ blir lika med PÖ. Minskningen i det totala överskottet från 110 till 80 beror på att prishöjningen har påverkat konsumenters beteende; de som har en maximal betalningsvilja på 5 kr per enhet köper inte längre varan. Denna minskning av det totala överskottet utgör en samhällsekonomisk effektivitetsförlust på 30 kronor och visar på samhällets kostnad för bristande konkurrens. Annorlunda uttryckt så uppstår effektivitetsförlusten genom att det finns konsumenter som inte köper varan på grund av det höga priset trots att deras betalningsvilja är högre än produktionskostnaden.

Hur uppstår fåtalskonkurrens eller en monopolsituation? En orsak är att ett företag har lägre produktionskostnader än tänkbara konkurrenter och är därför effektivare i sin produktion. Marknaden kan till och med ge utrymme för bara ett företag. Detta gäller typiskt på marknader där de fasta kostnaderna, i förhållande till de rörliga, är mycket stora. Exempelvis är infrastruktur för varu- eller persontransporter (väg, järnväg), så kallade naturliga monopol. Det är alltså samhällsekonomiskt fördelaktigt att bara ha ett företag på en marknad med höga investeringskostnader.

Kostnadsfördelar som ger övertag för ett företag kan också uppstå för att företaget har fördel av att tidsmässigt ha etablerat sig på marknaden innan tänkbara konkurrenter. Företaget har alltså, med hjälp av sin erfarenhet och med tiden hunnit effektivisera sin produktion och växa till sin optimala storlek. Vidare kan en offentlig aktör, stat, landsting eller kommun, ha favoriserat ett företag, som då fått tid och resurser att bli dominant på marknaden. Marknadsmakt av det här slaget kan också uppstå genom att företagets produkt, i konsumenternas ögon, är överlägsen alla andra potentiella konkurrenters produkter. Därmed anser konsumenterna inte längre att produkterna är homogena. Vidare kan en monopolsituation upprätthållas via reglering. I Sverige utgör till exempel Systembolaget AB ett offentligägt och vinstreglerat monopol. Till sist kan monopol uppstå genom att alla företag på marknaden går samman i en företagskoncentration (måste eventuellt passera Konkurrensverket) eller agerar som ett dominant företag i form av en kartell (kan också bli problematiskt i förhållande till lagstiftningen). Samma orsaker till att ett företag får en helt ensam dominerande ställning kan utgöra skäl till att det uppstår en marknad med ett fåtal dominanta företag.

2.2 Samhällsekonomiska effekter på en marknad med två eller flera företag

Även vid två eller flera företag finns en risk att priset sätts över marginalkostnaden. Om ett andra företag går in på marknaden som den i exemplet ovan kan det vara en klok strategi av det företaget att sätta priset 10 kronor och hoppas att den före detta monopolisten också fortsätter att sätta samma pris. Samma strategi kan vara klok även för ett tredje företag, men ju fler företag desto mer kan ett företag vinna i termer av marknadsandelar genom att sätta ett lägre pris och desto mindre rimligt är det att ett företag tror att alla dess konkurrenter kommer att fortsätta ta ett monopolpris om företaget själv gör det. Priset blir därför i allmänhet lägre, dvs närmare marginalkostnaden, ju fler företag som existerar på marknaden. Ytterligare en anledning att förvänta sig lägre pris ju fler företag är att svag konkurrens minskar trycket att hålla produktionskostnaderna nere, vilket Leibenstein (1966) kallar för X-ineffektivitet.

Risken för bristande konkurrens beror dock inte bara på antalet företag. Bristande konkurrens är också mer troligt på en marknad som har existerat länge och kan förväntas existera många perioder till. Ett företag på en etablerad marknad har ofta haft goda möjligheter att lära sig förstå konkurrenternas beteende och lära konkurrenterna förstå sitt eget. Exempelvis kan ett företag genom att ha svarat aggressivt på konkurrenters tidigare prissänkningar, ha fått konkurrenterna att förstå att det är oklokt av dessa att genom prissänkningar försöka öka sina marknadsandelar. Att marknaden inte är ny ökar därmed möjligheten för företag att – utan att prata med varandra (och därmed fullt lagligt) – nå en lönsam jämvikt med relativt höga priser. Om marknaden kan förväntas existera många perioder till så har företagen större anledning att försöka behålla en sådan jämvikt istället för att försöka öka sina vinster kortsiktigt genom att sänka priserna.

Bristande konkurrens är också mer troligt om kapacitet och kvantitet är viktiga strategiska variabler, exempelvis att företagen först bestämmer sin kapacitet och sedan löpande anpassar priserna. Detta kan till exempel gälla konferens- och hotellbranschen där det är betydligt mer kostsamt och tar längre tid att bygga om lokaler till eller från konferenslokaler än att ändra priserna.

Konkurrensen försvagas även om konsumenterna betraktar varorna som heterogena, exempelvis att en del konsumenter föredrar en viss konferensanläggning medan andra konsumenter föredrar andra anläggningar. Även konsumenter som önskar variation (varity seeking), exempelvis omväxling i valet av konferensanläggning, kan minska konkurrensen. Ett tredje relaterat fenomen som försvagar konkurrensen är om "fåfänga" eller signalvärdet, påverkar konsumenters val av företag. Det kan gälla för konferensanläggningar om det finns konsumenter som väljer en viss anläggning, i regel i det högre prisintervallet, för att de kan och vill signalera det. Det är alltså inte bara för bättre service och lokalernas standard, utan även för att visa upp sin köpkraft (Seetharaman och Che, 2009). Anledningen till att detta leder till försvagad konkurrens är att ett företags marknadsandel i dessa tre fall inte ökar lika mycket vid en given prissänkning, jämfört med ett fall där konsumenter uppfattar samtliga leverantörer av konferensanläggningar som likvärdiga (homogena) och helt baserar valet på pris, det vill säga bokar konferensen hos den som har lägst pris.

Hur stark konkurrensen på en marknad är kan också bero på fördelningen av marknadsandelarna mellan företagen, där jämnare fördelning ofta leder till ökad konkurrens. Om det exempelvis i en stad finns tusen hotellrum som tillhandahålls av tio olika företag så kan konkurrensen förväntas vara betydligt större om företagen har 100 rum var, än om ett företag har 910 rum och de andra bara 10 rum var. I det senare fallet kan det dominerande företaget förväntas agera nästan som en monopolist.

2.3 Prisdiskriminering

I avsnitt 2.1 redogjordes för att ett pris över företagets marginalkostnad kan leda till samhällsekonomiska förluster. De uppstår genom att konsumenter vars marginella betalningsvilja överskrider marginalkostnaden för att producera varan väljer att inte köpa varan när priset överstiger deras betalningsvilja. Sådana effektivitetsförluster kan undvikas om företagen kan ta olika pris av olika konsumenter, dvs prisdiskriminera.

Låt oss åter analysera fallet med en monopolist verksam på den marknad som illustreras i figur 1. Om monopolisten kunde ta olika pris av de två konsumentgrupperna så skulle den ta 10 kronor av den första och 5 kronor av den andra. Totalt skulle då 20 enheter produceras och säljas, samma som vid fullständig konkurrens, och det totala överskottet (TÖ) skulle även

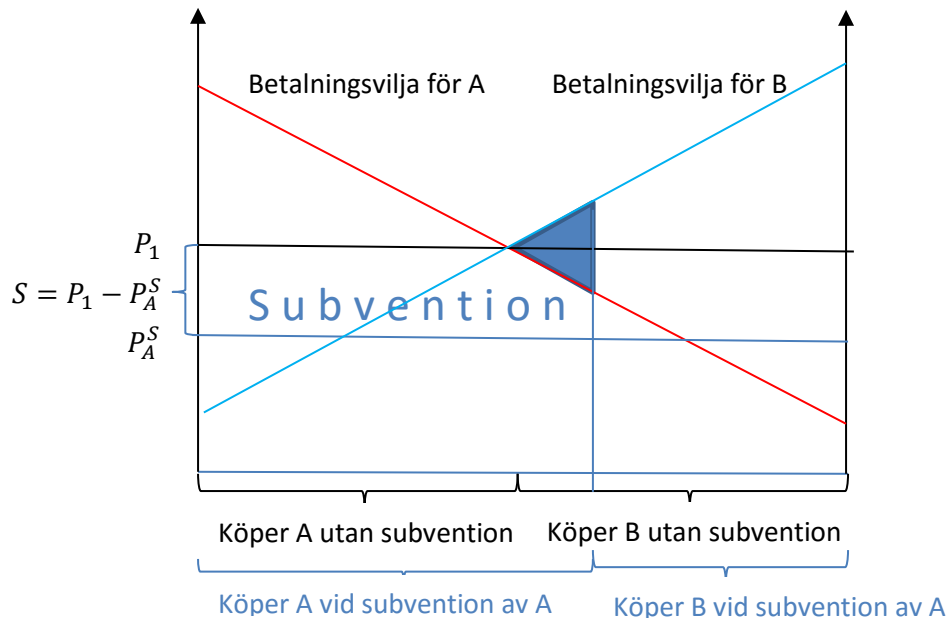
här bli 110 kronor. Skillnaden är att hela överskottet nu tillfaller producenterna, inte konsumenterna som vid fullständig konkurrens. Det här är ett exempel på perfekt prisdiskriminering och det är svårt att tillämpa i praktiken då det kräver fullständig information om konsumenternas betalningsvilja. På många marknader kan dock företag identifiera vissa grupper, exempelvis barn, studenter eller pensionärer, som i genomsnitt har lägre betalningsvilja än övriga. En monopolist kan då, istället för att helt avstå från att sälja till en grupp med låg betalningsvilja, erbjuda denna grupp en rabatt som gör det möjligt för monopolisten att med vinst sälja till åtminstone en del av de med lägre betalningsvilja utan att behöva sänka priset för grupperna med hög betalningsvilja. Möjligheten till sådan prisdiskriminering kan därmed minska de effektivitetsförluster som vanligen uppstår på marknader med låg konkurrens. En förutsättning för att prisdiskriminering ska fungera i praktiken är att den grupp av individer som kan köpa varan till det lägre priset inte kan sälja den vidare till gruppen som möter det högre priset.

I fallet med konferensanläggningar kan det vara så att företagen har en prisnivå för kommersiella gäster (företag) och gäster inom offentlig sektor (kommunen, kommunala bolag, myndigheter etcetera) där betalningsviljan rimligen är högre än hos till exempel ideella föreningar.

2.4 Samhällsekonomisk analys av konkurrens på olika villkor

Som tidigare nämnts kan subventioner till vissa företag, men inte alla, leda till samhällsekonomiska välfärdsförluster, eller ineffektiviteter, genom att aktören som får subventionerna kan öka sina marknadsandelar. I Figur 2 illustreras ett fall där en subvention leder till ett ökat konsumentöverskott på grund av att priset sjunker, men där ökningen i konsumentöverskottet är mindre än subventionen. I exemplet som illustreras i figuren antas att det finns två versioner av en vara, A och B (exempelvis två olika konferensanläggningar). Konsumenterna är ordnade så att de till vänster i figuren föredra konferensanläggning A, medan de till höger i figuren föredrar version B. De sluttande betalningsviljelinjerna visar olika konsumenters maximala betalningsvilja för A (röd linje) respektive B (blå linje). Anta att alla företag har samma marginalkostnad och i frånvaro av subvention säljer till ett pris som är lika med marginalkostnaden, i figuren angivet som P_1 . Detta innebär att

konsumenterna kommer att välja den konferensanläggning som de har högst betalningsvilja för och det totala samhällsekonomiska överskottet (KÖ + PÖ) maximeras.



Figur 2. Subvention till en av två konferensanläggningar

Vad händer om det företag som erbjuder konferensanläggning A subventioneras med S kronor per enhet? Subventionen leder till att priset på anläggning A sjunker till P_A^S ($S = P_1 - P_A^S$). KÖ för de konsumenter som tidigare valt anläggning A stiger i och med prissänkningen med lika mycket som subventionen totalt kostar för dessa enheter. För konsumenterna till höger om den blå triangeln i figuren, kommer skillnaden mellan deras betalningsvilja för anläggning B och priset för den anläggningen att vara större än skillnaden mellan deras betalningsvilja för anläggning A och det subventionerade priset för anläggning A. Därmed kommer dessa konsumenter även efter subventionen att välja anläggning B. Deras KÖ kommer att vara oförändrat i och med att dom fortfarande väljer anläggning B och att varken deras betalningsvilja för eller priset på anläggning B har förändrats.

Några konsumenter, de just till höger om skärningspunkten mellan de två betalningsviljelinjerna, kommer efter subventionen att kunna öka sitt konsumentöverskott genom att byta från anläggning B till anläggning A. Detta trots att deras betalningsvilja för

anläggning B är högre än för anläggning A. Orsaken är att för dessa konsumenter är skillnaden mellan deras betalningsvilja för anläggning A och det subventionerade priset för den anläggningen nu större än skillnaden mellan deras betalningsvilja för anläggning B och priset för anläggning B. Konsumentöverskottet för denna grupp ökar på grund av subventionen, men ökningen är mindre än kostnaden för subventionen. Skillnaden illustreras av den blå triangeln i figuren. Den samhällsekonomiska förlust som ges av den nedre halvan av triangeln uppstår för att dessa konsumenter har en betalningsvilja som är lägre än den egentliga produktionskostnaden för anläggning A (produktionskostnaden för A utan subvention) och den övre halvan representerar det konsumentöverskott de hade haft om de istället valt B men som de nu går miste om (skillnaden mellan deras betalningsvilja för B och produktionskostnaden för B). Konsumentöverskottet för dessa konsumenter nu när de väljer A istället för B utgörs av ytan mellan deras betalningsvilja för A och det subventionerade priset för A. Detta överskott är mindre än kostnaden för att subventionera de enheter som denna grupp konsumerar. I detta fall är den ekonomiska ineffektivitet som subventionen orsakar mindre än den totala subvention som betalas ut.

Ett annat exempel gäller när företag producerar identiska produkter och ett företag, som är mindre effektivt än de andra, subventioneras för att förhindra att det lämnar marknaden. I detta fall blir den ekonomiska ineffektivitet som subventionen orsakar lika stor som den totala subventionen som betalas ut, dvs subventionen är helt bortkastade pengar. Här antas att företaget kräver normal avkastning på kapitalet för att stanna på marknaden, annars skall den lägre avkastningen adderas till subventionen för att få den ekonomiska ineffektivitet som orsakas av att det ineffektiva företaget hålls kvar på marknaden med en subvention.

Det finns givetvis kombinationer av dessa två typexempel, där subventioner både leder till att konsumenter köper versioner som de inte föredrar och att den totala produktionskostnaden blir onödigt hög.

Ett företag som genom att hålla lägre priser än övriga företag på samma marknad konkurrerar ut dessa kan göra det genom att konkurrera på lika villkor. De är, som nämndes tidigare, helt enkelt effektivare i sin produktion. Företag kan också hålla nere priset (under produktionskostnaden) i syfte att driva ut konkurrenter eller förhindra tänkbara

konkurrenter från att etablera sig. Dominanta företag kan, under kortare tid och om det upplevs som trovärdigt, lyckas med en sådan strategi. Sannolikheten att långsiktigt lyckas ökar om verksamheten kan subventioneras från offentlig sektor eller av annan verksamhet inom en koncern. I konkurrenslagstiftningen regleras detta via förbudet mot missbruk av dominerande ställning vilket vi återkommer till. För, som det kommer att visa sig, är de juridiska förutsättningarna för det offentliga som konkurrent, kommunen i synnerhet, komplicerade.

2.5 Det offentliga som aktör på marknader för upprätthållande av konkurrens

I avsnitt 2.1 visades att priser som överskrider marginalkostnaden kan leda till samhällsekonomiska förluster. Den ekonomiska effektiviteten och det ekonomiska välbefindandet kan alltså öka om priserna sänks. Ett sätt att pressa ner priset är att en offentlig aktör går in på marknaden. Den offentliga aktören kan ha andra mål än privata företag och därför sätta priset närmare marginalkostnaden. Bara närvaron av ytterligare en aktör har också, från ett samhällsekonomiskt perspektiv, en positiv effekt i och med att priset sjunker ner mot marginalkostnaden.

Det finns flera anledningar att tro att offentliga aktörer bryr sig mindre om sin vinst och mer om volym på verksamheten jämfört med privata aktörer, dvs att de vill producera mer än vad som skulle maximera vinsten. En anledning kan vara att de offentliga aktörerna är välvilliga; de försöker maximera den ekonomiska välfärden mätt som summan av företagens vinster och konsumentöverskotten minus eventuell subvention (de Fraja och Delbone, 1989). Men offentliga beslutsfattare kan givetvis också drivas av privata motiv. Även i detta fall är det dock troligt att de bryr sig mindre om vinst och mer om sin försäljning än vad privata företagsledare gör eftersom deras personliga motiv kan gynnas av att öka storleken på verksamheten (Sappington och Sidak, 2003). Det är därmed troligt att offentliga aktörers intåg på marknader med bristande konkurrens minskar de ineffektiviteter relaterade till för höga priser och låga kvantiteter givet att den offentliga aktörens produktionskostnader inte är allt för mycket högre än de privatas.

För att kunna sälja mer måste det offentliga företaget sänka priset. Sappington och Sidak (2003) visar att ett offentligt företag som bryr sig nog mycket om storleken på företagets

försäljning och nog lite om dess vinst kommer att vilja sätta ett pris som är lägre än marginalkostnaden. Såvida inte det offentliga företaget säljer varor och tjänster som i konsumenternas ögon är identiska med de privata företagens, så kommer de privata företagen att sätta högre priser givet att de har samma kostnader. Detta kan i sin tur bidra till snedvridningar av den typen som diskuterades tidigare. Det skiljer sig från marknad till marknad hur storleken på denna snedvridningseffekt förhåller sig till de minskade ineffektiviteter som den offentliga aktören orsakar.

En annan nackdel med offentliga aktörers säljverksamhet är att de kan vara mindre effektiva och därmed leda till att den totala produktionskostnaden blir onödigt hög. Baserat på 28 empiriska studier drar Yarrow (1996) slutsatsen att offentligt ägda företag oftast har mindre effektiv produktion än privata och att detta särskilt gäller på marknader med fler än ett företag, såsom de marknader som diskuteras i denna rapport. Yarrow (1996) förklarar denna större ineffektivitet bland annat med de bristande möjligheter som väljarna har att via politikerna kontrollera driften av offentligt ägda företag.

2.6 Det offentliga som aktör på marknader och dess påverkan på privata företags etableringsbeslut

På de flesta marknader finns inträdeskostnader som företaget inte kan få tillbaka om de lämnar marknaden, exempelvis utgifter för att utveckla en produkt, skapa ett varumärke eller anpassa lokaler. Investeringar som företaget kan få tillbaka om de lämnar marknaden, till exempel för en nybyggd fastighet som de kan sälja utan förlust, räknas dock inte till inträdeskostnader.

Inträdeskostnader gör att det kan finnas företag som ångrar att det gick in på en marknad men ändå gör bäst i att stanna kvar på marknaden, nämligen företag vars intäkter täcker deras rörliga och fasta kostnader, men är för låga för att de, vid ett utträde, ska få tillbaka sina inträdeskostnader inklusive en marknadsmässig avkastning. Detta gör att det i vissa fall är möjligt att både på kort och lång sikt öka antalet företag och pressa ner priserna på en marknad genom att subventionera inträdeskostnaderna för en ny aktör. Låt oss säga att det finns en marknad som är tillräckligt stor för att tre företag ska kunna täcka alla sina kostnader inklusive inträdeskostnaderna, men att företagen, om de istället var fyra, skulle

kunna täcka alla kostnader förutom en del av inträdeskostnaderna. Utan subventioner skulle ett fjärde företag inte vilja gå in på marknaden, men om inträdeskostnaderna subventionerades skulle företaget etablera sig på marknaden och detta utan att något av de befintliga företagen skulle lämna marknaden.

Exemplet ovan visar att subventionera inträdet för en offentlig aktör inte nödvändigtvis leder till färre privata företag på marknaden. Det finns dock flera skäl att tro att inträdet av en offentlig aktör minskar antalet privata aktörer och att det ibland leder till att det totala antalet aktörer minskar. För det första kan det konstateras att exemplet ovan passar bäst för en marknad av konstant storlek. På en växande marknad är det troligare att inträdessubventioner endast leder till att ett subventionerat inträde ersätter ett inträde som annars skulle ha skett något år senare. En annan anledning är, som diskuterades i föregående avsnitt, att offentliga aktörer ofta sätter lägre priser än privata företag vilket leder till att marknaden kan bära färre företag.

Om offentliga aktörers chefer drivs av starka personliga motiv för att öka sin verksamhets omfattning finns, såsom Sappington och Sidak (2003) konstaterar, även risken att det offentliga företaget försöker höja konkurrenternas kostnader och därmed få dem att lämna marknaden eller förhindra inträde på marknaden. Detta kan de göra genom att exempelvis lobba för regleringar och krav som ökar konkurrenternas kostnader eller förhindrar att de får bygglov. Lott (1999) noterar att ett offentligt företag genom att eliminera ett konkurrerande privat företag kan minska det politiska motståndet mot att få ökade subventioner.

3. Juridiska förutsättningar för kommunen som marknadsaktör

Tidigare kapitel har beskrivit hur kommuner, genom sitt agerande, kan påverka konkurrensen på olika sätt och de därmed förenade välfärdsekonomiska effekterna. Agerandet kan ske genom olika typer av regleringar såsom detaljplaner; genom förvärv av varor, tjänster och entreprenader från privata företag; som stödgivare och genom att det offentliga bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag. Det här kapitlet syftar till att redogöra för i vilken utsträckning det är tillåtet för det offentliga att bedriva

säljverksamhet på marknader som annars mest troligt skulle kännetecknas av fungerande konkurrens och där det inte finns andra vägande skäl för ett offentligt engagemang, såsom att säkerställa viktiga samhällsfunktioner. Det är i huvudsak två rättsliga områden som kringgärdar det juridiska fält som berörs: kommunallagen (detta kapitel), som anger den kommunala kompetensen och grundläggande principer, samt konkurrenslagen (nästa kapitel) med det särskilda tillägget om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Trots att Riksdag, regering och förvaltningsdomstolar sedan länge har accepterat uppdelningen mellan sedvanlig kommunal affärsverksamhet och det egentliga näringslivets område finns det också speciallagstiftning som utökar den allmänna kommunala kompetensen till att även innefatta engagemang på områden som av tradition varit förbehållna det egentliga näringslivet. Den i sammanhanget mest relevanta lagstiftningen utgörs av lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. I lagen regleras bland annat kommunernas möjligheter att engagera sig i vissa sjuktransporter, kollektivtrafik, turism, viss lokalförsörjning och tjänsteexport. Speciallagstiftningen berörs inte närmare i detta kapitel. För mer information därom, se separat bilaga.

I det följande presenteras inledningsvis ramarna för den kommunala kompetensen med särskilt fokus på kommunernas möjlighet att engagera sig på det som vanligtvis kallas det egentliga näringslivets område; dels utifrån 2 kap. kommunallagen, och dels utifrån allmänna principer som utvecklats i praxis samt speciallagstiftning. Dessutom behandlas självkostnadsprincipen som styr under vilka förutsättningar kommuner kan bedriva näringsverksamhet som i sig faller inom den kommunala kompetensen.

3.1 Den kommunala kompetensen

De rättsliga ramar som kommunerna måste förhålla sig till då man avgör vilken verksamhet man ska bedriva, oavsett om det handlar om att tillhandahålla viss service till medborgarna i form av faktisk förvaltning eller om det handlar om att bedriva näringsverksamhet i konkurrens med privata företag, benämns vanligtvis den kommunala kompetensen. För att en kommun ska vara oförhindrad att bedriva viss verksamhet måste verksamheten vara kompetensenlig. Frågan om vilken verksamhet som ryms inom den kommunala

kompetensen avgörs genom en tillämpning av allmänna kompetensrättsliga bestämmelser så som de kommer till uttryck i kommunallagen, inklusive allmänna principer som utvecklats utifrån kommunallagens stadgande, samt särskilda bestämmelser i speciallagstiftning.

Att i lagstiftning exakt bestämma den kommunala kompetensen har vare sig ansetts vara möjligt eller önskvärt från statsmaktens sida. Kommunernas skiftande förutsättningar beroende på storlek, demografisk struktur, geografiskt läge med mera skulle ha varit faktorer som inte alltid hade kunnat beaktas om lagstiftningen givits en allt för rigid utformning. Därför har lagstiftaren valt att endast ge ramarna för den kommunala kompetensen och istället överlåtit åt förvaltningsdomstolarna att i praxis, efter förutsättningarna i det enskilda fallen och beroende på samhällsutvecklingen, fastställa de närmare gränserna för den kommunala kompetensen. Kommunerna ska således genom en tillämpning av ett förhållandevis flexibelt regelverk, i form av 2 kap. kommunallagen, kunna anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och behov.

Kommunerna är med hänvisning till 2 kap. 1 och 7 §§ kommunallagen kompetenta att engagera sig inom flera områden som kan hänföras till näringslivet. Främst rör det sig om så kallad sedvanlig kommunal affärsverksamhet såsom energiförsörjning, bostads-försörjning och ett kommunalt engagemang på kommunikationsväsendets område. Inom dessa områden agerar ofta kommunerna sida vid sida med privata aktörer och engagemanget sker inte sällan på marknadsmässiga villkor med stöd av speciallagstiftning. Den kommunala kompetensen kan däremot sträcka sig ännu längre – kommunerna kan om det förekommer särskilda skäl även få engagera sig på det egentliga näringslivets område, dvs engagera sig i egentlig varu- och tjänsteproduktion, vilket är ett område som normalt är förbehållet privata företag.

För att ett kommunalt engagemang överhuvudtaget ska vara kompetensenligt fordras enligt 2 kap. 1 § kommunallagen att den åtgärd en kommun har för avsikt att vidta avser att tillgodose ett allmänt kommunalt intresse. För att en kommun ska vara kompetent att driva näringsverksamhet måste därutöver kraven i 2 kap. 7 § vara uppfyllda – det ska röra sig om verksamhet som syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster samtidigt som verksamheten drivs utan vinstsyfte. Det är också häri den avgörande skillnaden mellan kommunal och privat näringsverksamhet ligger. Privat näringsverksamhet

syftar normalt till att generera ett överskott till ägarna medan den kommunala näringsverksamheten istället ska kännetecknas av en önskan att tillgodose ett allmänt behov. Enligt kommunallagens förarbeten är också utgångspunkten att kommunerna endast i undantagsfall ska engagera sig på det egentliga näringslivets område.

Någon tydlig åtskillnad mellan verksamhet som är förbehållen det egentliga näringslivet och verksamhet som kommunerna är kompetenta att engagera sig i låter sig emellertid inte göras. Anledningarna till att så är fallet går bland annat att finna i det faktum att kommunala aktörer på vissa områden ges möjlighet att med stöd av speciallagstiftning engagera sig i verksamhet som normalt är förbehållen det egentliga näringslivet. Dessutom saknar den grund som all kommunal verksamhet, enligt den allmänna kommunala kompetensen vilar på, precision – det går inte alltid att på förhand klart fastställa när det föreligger ett allmänt kommunalt intresse i enlighet med stadgandet i 2 kap. 1 § kommunallagen.

Några utgångspunkter finns däremot att förhålla sig till då det ska avgöras om ett visst engagemang kan motiveras med hänsyn till det allmänna kommunala intresset. När en angelägenhet framstår som gemensam för en stor del av en kommuns medlemmar anses ett allmänt kommunalt intresse vara för handen. Således kan det även om endast en del av kommunmedlemmarna kan tillgodogöra sig det kommunala engagemanget röra sig om ett allmänt intresse. Vid bedömningen om ett allmänt kommunalt intresse föreligger måste därmed främst hänsyn tas till om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen engagerar sig i den aktuella verksamheten.

Som typiska exempel från praxis och förarbeten då det ansetts föreligga ett allmänt kommunalt intresse kan nämnas elförsörjning, uppförande av idrottshall, främjande av tillkomst av konstfrusen isbana, främjande av folkbildning, samt tillskapande av samlingslokaler åt föreningslivet såsom Folkets hus eller medborgarhus.

Det faktum att ett allmänt kommunalt intresse kan anses föreligga leder däremot inte till att alla former av kommunalt engagemang kan accepteras – hänsyn måste tas till om de åtgärder en kommun har för avsikt att vidta står i rimlig proportion till det kommunala intresse som kommunallagen tillerkänner ändamålet. För att avgöra om ett kommunalt engagemang på

näringslivsområdet faller inom den kommunala kompetensen måste således det kommunala intresset vägas mot motstående intressen, dvs i sammanhanget det privata näringslivets intresse av att inte behöva möta konkurrens från kommunala aktörer.

För att en angelägenhet ska anses vara kommunal fordras dessutom enligt lokaliseringsprincipen, vilken också följer av 2 kap. 1 § kommunallagen, att angelägenheten har anknytning till kommunen eller dess medlemmar. Om ett kommunalt engagemang utanför den egna kommunen kan förväntas gynna de egna medlemmarna eller om engagemanget förväntas generera intäkter även i den egna kommunen, kan kraven enligt lokaliseringsprincipen anses vara uppfyllda. Därav följer att den kommunala insatsen inte behöver brukas av kommunens egna medlemmar, varför det har ansetts vara förenligt med den kommunala kompetensen att exempelvis stödja ett hotell i tätorten.

3.2 Kommunal verksamhet på det egentliga näringslivets område

Huvudregeln är också att kommunerna inte utan särskilda skäl får engagera sig på det egentliga näringslivets område. Att så är fallet torde i stor utsträckning motiveras av konkurrensmässiga hänsyn, såtillvida att det privata näringslivet ska skyddas från konkurrens från kommunala aktörer. Till följd av att kommunala aktörer i princip har en nästan outtömlig intäktsmöjlighet genom uppbärandet av skatt, kan de många gånger också misstänkas vara mer benägna att ta större affärsmässiga risker, varför kommunala och privata aktörer kanske inte alltid konkurrerar på samma villkor. En kommun ska inte heller bedriva näringsverksamhet i syfte att komplettera den kommunala budgeten i och med att utgångspunkten är att kommunal verksamhet ska vara skattefinansierad.

För att en viss typ av kommunal näringsverksamhet ska vara kompetensenlig med hänvisning till 2 kap. 7 § krävs att verksamheten ska vara av allmännyttig karaktär, vilket innebär att verksamheten ska syfta till att tillhandahålla anläggningar eller tjänster som är av ett allmänt intresse för kommunmedlemmarna. Verksamhet som kan bedrivas med stöd av bestämmelsen betecknas vanligtvis som sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Då bestämmelsen i 2 kap. 7 § föreskriver att ett vinstsyfte inte får förekomma avgränsas också området för när kommunal näringsverksamhet kan anses vara tillåten. Om det i ett enskilt fall förefaller onaturligt att driva en specifik verksamhet utan ett vinstsyfte torde det utgöra

ett argument för att det aktuella engagemanget ska anses falla utanför den kommunala kompetensen.

3.3. Självkostnadsprincipen

Att verksamheten ska bedrivas utan vinstsyfte innebär att verksamheten ska ha ett annat syfte än att bereda kommunen vinst. En språklig tolkning av bestämmelsen leder däremot till att verksamheten får gå med vinst under förutsättning att vinsten inte är åsyftad. Bestämmelsen kan dock inte läsas isolerad utan måste läsas i ljuset av självkostnadsprincipen, vilken återfinns i 8 kap. 3 c § kommunallagen. Riksdagen har också uttalat att frågan om kommunala företag får generera överskott ska bedömas i förhållande till självkostnadsprincipen. Således kan det enligt huvudregeln inte anses vara tillåtet att bedriva vinstgivande verksamhet. En viss distinktion måste dock göras mellan förbudet för kommunerna att engagera sig i spekulativ verksamhet och självkostnadsprincipen. Förbudet reglerar kompetensen att driva viss verksamhet, medan självkostnadsprincipen endast reglerar på vilket sätt en kompetensenlig verksamhet får utövas.

Trots att sedvanlig kommunal affärsverksamhet kan utgöras av helt skilda engagemang kan något av en gemensam nämnare återfinnas i det faktum att tyngdpunkten oftast ligger i att tillhandahålla kollektiva anläggningar eller anordningar. Då en kommun inte endast tillhandahåller en anläggning eller en anordning rör det sig mestadels om tillhandahållande av en nytthet i form av en tjänst. Normalt torde också själva tillhandahållandet av anläggningen eller anordningen i ett sådant fall vara överordnat tillhandahållandet av den aktuella tjänsten.

3.4 Kommunal kompetens på det egentliga näringslivets område - anknytningskompetens

Det faktum att det av kommunallagen endast följer att kommunerna får engagera sig i sedvanlig kommunal affärsverksamhet innebär dock inte att alla andra typer av näringsverksamhet ligger utanför den kommunala kompetensen. I praxis har det nämligen utvecklats vissa, om än begränsade, möjligheter för kommunerna att engagera sig på det egentliga näringslivets område trots att det normalt är ett område som är förbehållet det

privata näringslivet. Det egentliga näringslivet karaktäriseras av att det främst ägnar sig åt service- och varuproduktion samt tillhörande verksamheter såsom distribution och marknadsföring.

Kommunerna kan med hänvisning till den i praxis utvecklade så kallade anknytningskompetensen engagera sig i verksamhet som i sig faller utanför den kommunala kompetensen, men som har ett nära och naturligt samband med annan kompetensenlig kommunal verksamhet. Orsaken till att ett kommunalt engagemang kan accepteras trots att verksamheten i sig faller utanför den kommunala kompetensen grundas på ställningstagandet att en annan ordning skulle te sig opraktisk och verklighetsfrämmande. Som exempel på verksamhet som kan accepteras med stöd av påbudet kan nämnas stuveriverksamhet i en kommunägd hamn och biografrörelse i en kommunägd samlingslokal, förädling och försäljning från ett kommunägt grustag, samt försäljning av plantskoleväxter från en kommunägd stadsträdgård.

3.5 Överskottskapacitet

En kommun kan också inom ramen för den kommunala kompetensen engagera sig på den öppna marknaden i syfte att avsätta överskottskapacitet. Detta har bekräftats i förvaltningsdomstolarnas praxis. Det kan därför vara förenligt med den kommunala kompetensen att kommunen erbjuder sina varor eller tjänster på den öppna marknaden i syfte att undvika kapitalförstöring under en övergångsperiod vid tillfällig överkapacitet och i mindre omfattning. Exakt hur denna möjlighet ska tolkas är oklart – det ges mycket liten vägledning i både förarbeten, praxis och doktrin (se separat bilaga).

Ett grundläggande krav för att en kommun ska vara kompetent att avsätta viss överskottskapacitet är att överskottskapaciteten är tillfällig. Om en kommun därför gör sig beroende av externa kunder anses överskottskapaciteten inte längre vara tillfällig, varför det också faller utanför den kommunala kompetensen att avsätta den på marknaden. Bakgrunden till denna kommunalrättsliga utgångspunkt går att finna i det faktum att kommunerna ska dimensionera sina resurser så att de kan producera de tjänster, och i undantagsfall varor, som de egna kommunmedlemmarna är i behov av.

Baserat på ett uttalande från Regeringsrätten, RÅ 1977, är det möjligt att dra slutsatsen att ett sysselsättningsutjämnande syfte inte ensamt kan motivera ett kommunalt engagemang på det egentliga näringslivets område – för att ett sådant engagemang ska kunna anses vara kompetensenligt krävs också andra tungt vägande skäl, såsom samordningsvinster eller att det finns ett relativt tydligt kommunalt intresse ifråga om själva produkten (exempelvis i form av att det tillskapas viss infrastruktur). Endast det faktum att man vill bibehålla en viss produktionsvolym inom den kommunala organisationen kan knappast motivera ett kommunalt engagemang på det egentliga näringslivets område. Utifrån avgörandet kan man därför inte sluta sig till att en kommun skulle vara oförhindrad att engagera sig inom en annan kommuns område endast med hänvisning till att den egna kommunens medlemmar har ett intresse i att kommunens resurser utnyttjas på ett optimalt sätt, exempelvis genom att överskottskapacitet avsätts utanför den egna kommunens gränser.

Även om man svårigen kan nämna några procentsatser för hur stor del av enhetens totala verksamhet som får avsättas med hänvisning till att det rör sig om just överskottskapacitet torde det i vart fall en sådan gräns enligt praxis ligga kring 15–20 procent av omsättning.

3.6 Villkoren för den kommunala verksamheten - självkostnadsprincipen

Då kommuner avser att bedriva viss verksamhet måste man inte endast beakta ramarna för den kommunala kompetensen utan även de principer som styr på vilket sätt kommunal verksamhet ska och kan bedrivas, såsom likställighetsprincipen, underskottsprincipen och den i sammanhanget mest relevanta principen, självkostnadsprincipen.

Det kommunala självstyret möjliggörs genom den så kallade avgiftsmakten vilken regleras i 8 kap. 3 och 9 §§ RF. Med begreppet avgift avses ersättning som tas ut då kommuner tillhandahåller tjänster och nyttigheter av allmännyttig karaktär till kommunmedlemmarna som kollektiv. Följaktligen omfattas inte enskilda affärsuppgörelser av kommersiell karaktär av självkostnadsprincipen. En kommun är fri att fatta beslut om en viss avgift enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen. Det betyder däremot inte att kommunen också är fri att själva bestämma storleken på den aktuella avgiften i och med att kommunen normalt måste iaktta den i 8 kap. 3 c § reglerade självkostnadsprincipen. Bestämmelsen lyder: *"Kommuner och landsting får*

inte ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster och nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller”

Självkostnadsprincipen påverkar emellertid inte den kommunala kompetensen, även om principen är nära knuten till förbudet i 2 kap. 7 § kommunallagen. Självkostnadsprincipen föreskriver således endast på vilka grunder kompetensenlig kommunal verksamhet ska bedrivas.

Som nämnts innebär självkostnadsprincipen att de kommunala avgifterna som utgångspunkt ska bestämmas så att ett ekonomiskt överskott undviks. Följaktligen får inte avgifterna överstiga kostnaderna för att tillhandahålla en tjänst eller nytta. Så långt det är beräkningsmässigt och redovisningstekniskt möjligt ska därför avgifterna bestämmas så att ett överskott undviks. Principen innefattar också ett principiellt förbud mot att dagens brukare tvingas betala kostnader som egentligen borde ankomma på framtidens brukare att betala.

Självkostnadsprincipen avser att ta sikte på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet varför kostnaderna i det enskilda fallet är oväsentliga såvida något annat inte föreskrivs i speciallagstiftning. Flera olika verksamheter får inte heller ligga till grund för en och samma avgift. I vissa speciallagar går det dessutom att finna vägledning angående hur olika verksamheter ska skiljas åt ur självkostnadshänseende.

En självkostnadskalkyl består till stor del av osäkra antaganden. Av den anledningen har lagstiftaren ansett sig vara tvungen att acceptera ett visst överuttag av avgifter under förutsättning att de inte väsentligen överstiger självkostnaderna. Även Regeringsrätten har i sin praxis godtagit ett visst överskott från kommunal verksamhet där avgifter tagits ut.

Om en kommun väljer att tillämpa självkostnadsprincipen på föreskrivet sätt behöver de kommunala avgifterna inte nödvändigtvis vara lägre än den prissättning som eventuella privata konkurrenter tillämpar. Risken för bristande konkurrensneutralitet i dylika situationer, till följd av underskottsprincipens tillämpning, torde emellertid ändå vara påtaglig.

Självkostnadsprincipen ska som utgångspunkt tillämpas oavsett om det kommunala engagemanget bedrivs på frivillig grund eller om kommunerna enligt lag är tvingade att tillhandahålla de aktuella tjänsterna eller nyttigheterna. Inte sällan framgår det också i speciallagstiftning att självkostnadsprincipen ska gälla som avgiftstak. Principen ska däremot inte vara normerande för kommunerna om det uppställs särskilda beräkningsregler för avgiftsuttaget i speciallagstiftning.

Den allmänna uppfattningen, både i tidigare utredningar och i doktrinen, tycks också vara att den kommunala fastighetsförvaltningen faller utanför självkostnadsprincipens tillämpningsområde. Upplåtelse och överlåtelse av fast egendom omfattas således inte av principen.

Det har tidigare rått viss osäkerhet huruvida självkostnadsprincipen varit normerande för den kommunala avgiftssättningen då kommunala aktörer agerat på den öppna marknaden i konkurrens med privata företag. Även i doktrin har åsikten framförts att kommunerna inte nödvändigtvis behöver följa självkostnadsprincipen då de konkurrerar med privata företag. Som argument för att principen inte skulle behöva iakttas då en kommunal aktör agerar på en konkurrensutsatt marknad har angetts att kommunmedlemmarna i sådana fall skyddats mot monopolprissättning genom den befintliga konkurrensen.

Som huvudregel ska principen gälla oavsett om den aktuella verksamheten bedrivs i kommunal regi, antingen i förvaltningsform eller genom ett kommunalt bolag, eller om verksamhet är utlagd på entreprenad. Om verksamheten däremot inte bedrivs i förvaltningsform fordras enligt förarbetena att principen fastslås i det individuella avtalet respektive bolagsordningen eller i motsvarande "rättsliga dokument" för att den ska bli gällande.

Det är inte ovanligt att kommuner driver den privaträttsligt organiserade verksamheten i form av koncerner. En koncernbildning medför bland annat att eventuella vinster i ett eller flera av koncernens bolag kan användas som koncernbidrag till bolag som går med förlust, vilket bland annat resulterar i skattemässiga fördelar. Något hinder mot att genomföra sådana ekonomiska operationer ifråga om kommunala företag som ska drivas på

affärsmässiga villkor torde inte kunna uppställas. Sådana transaktioner kan däremot stå i strid med självkostnadsprincipen om avgifterna i de bidragsgivande bolagen har att följa principen.

Bedömningen om en kommun agerar inom de ramar som ställs upp för dess kompetens, både ifråga om verksamheten som sådan och under vilka villkor den bedrivs, görs vanligtvis i form av en laglighetsprövning i förvaltningsdomstol. Numera kan däremot kompetensfrågan också avgöras av Stockholms tingsrätt i första instans inom ramen för en förbudstalan enligt 3 kap. 27–28 §§ i konkurrenslagen. Dessutom måste samma bestämmelser i konkurrenslagen beaktas också ifråga om på vilket sätt en kommun väljer att driva viss verksamhet; på talan av Konkurrensverket kan nämligen Stockholms tingsrätt i första instans förbjuda en offentlig aktör att tillämpa ett visst förfarande under vissa villkor.

4. Kommunerna och konkurrenslagen

Kommunerna måste inte endast beakta de bestämmelser av kommunalrättslig natur som påverkar möjligheten att engagera sig på det egentliga näringslivets område, oavsett om det handlar om att fastställa ramarna för den kommunala kompetensen, eller om det handlar om att avgöra på vilka villkor den kommunala verksamheten ska bedrivas, utan kommunerna måste i det sammanhanget också beakta den konkurrensrättsliga regleringen, främst i form av konkurrenslag (2008:579). I det här kapitlet redogörs för den konkurrensrättsliga reglering som påverkar kommunernas möjligheter att engagera sig på det egentliga näringslivets område. Därefter redogörs för hur det kommunalrättsliga, och i viss mån också det konkurrensrättsliga, regelverket påverkar kommunernas möjligheter och förutsättningar att engagera sig på två områden som annars kännetecknas av en tämligen väl fungerande privat marknad.

Den svenska konkurrensrätten har under lång tid reglerat både konkurrensbegränsande samarbeten och företags missbruk av en dominerande ställning. Vad gäller offentliga aktörers engagemang på marknaden var det tidigare främst förbudet mot missbruk av dominerade ställning, vilket följer av 2 kap. 7 § konkurrenslagen som, i vart fall enligt teorin, kunde aktualiseras.

Ett företag anses vanligtvis ha en dominerande ställning om det har ett sådant marknadsinflytande att dess agerande inte begränsas av fungerande marknadskrafter. En viktig omständighet vid avgörandet om ett företag intar en dominerande ställning är företagets marknadsandel. Utgångspunkten är också att ett företag som har en marknadsandel som överstiger 40 procent vanligtvis intar en dominerande ställning.

Av de klagomål som tidigare inkommit till Konkurrensverket rörande kommunalt engagemang på den öppna marknaden kan utläsas att det vanligtvis är den kommunala prissättningen som snedvrider konkurrensen. Även om det inte finns någon definition av vad som utgör ett missbruk, vare sig i lagtexten eller i förarbetena, följer det av konkurrenslagen att en typ av missbruk kan vara att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen avtalsvillkor. Följaktligen kan en prissättning som inte ger full kostnadstäckning, en så kallad underprissättning, utgöra en form av missbruk som mycket väl kan träffas av förbudet i 2 kap. 7 § konkurrenslagen. För att en underprissättning ska vara förbjuden fordras däremot vanligtvis att också det så kallade avsiktsrekvisitet är uppfyllt. Då priset överstiger den genomsnittliga rörliga kostnaden men understiger den genomsnittliga totala kostnaden, krävs att prissättningen syftar till att slå ut konkurrenterna från marknaden för att därefter kunna tillämpa en monopolprissättning. I och med att en underprissättning vanligtvis endast kan angripas med stöd av konkurrenslagen då avsiktsrekvisitet är uppfyllt blir följden att förbudet i 2 kap. 7 § konkurrenslagen knappast kan aktualiseras i situationer då en kommunal aktör agerar i enlighet med den självkostnadsprincip som följer av 8 kap. 3c § kommunallagen (1991:900) – en tillämpning av principen utesluter att avsikten med en aggressiv kommunal prissättning är att slå ut konkurrenterna för att i nästa skede ägna sig åt en monopolprissättning.

Med beaktande både av ovanstående och att Konkurrensverket endast i ett ärende med framgång vänt sig till Stockholms tingsrätt för att utkräva ansvar med anledning av att en kommunal aktör begränsat konkurrensen på ett sätt som stått i strid med förbudet mot missbruk av dominerande ställning, torde det vara tämligen klart att konkurrenslagen, trots att den ska vara generellt tillämplig, tidigare inte var anpassad för att tillämpas med anledning av konkurrensbegränsande åtgärder vidtagna av offentliga aktörer.

Under det senaste decenniet har det presenterats flera förslag till ändringar av den svenska rättsordningen som tagit sikte på att hantera de problem som kan uppkomma då kommunala aktörer konkurrerar med privata företag. Det är däremot först genom den reglering som numera återfinns i 3 kap. 27–28 §§ konkurrenslagen, den så kallade konfliktlösningsregeln, som problemen blivit föremål för särskild reglering.

4.1 Konfliktlösningsregeln

Konfliktlösningsregeln är till skillnad från de centrala konkurrensrättsliga bestämmelserna inte utformad enligt förbudsprincipen, i och med att ett förbud enligt bestämmelsen först kan aktualiseras efter en prövning i domstol samtidigt som ett förbud endast kan ha framåtsiktande verkan. Det faktum att ett förbud enligt bestämmelsen aktualiseras i ett enskilt fall kan därför inte medföra att den offentliga aktören måste betala konkurrensskadeavgift, utan förbudet påverkar endast möjligheten att framöver tillämpa ett sådant förfarande som omfattas av det samma. Av 3 kap. 27 § konkurrenslagen följer att staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag. Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.

Enligt 3 kap. 28 § följer att vad som sägs om staten, en kommun eller ett landsting enligt 3 kap. 27 § också ska gälla ifråga om ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om staten, en kommun eller ett landsting direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt.

I korthet innebär konfliktlösningsregeln att Stockholms tingsrätt i första instans – primärt efter en talan av Konkurrensverket – ges kompetens att under vissa premisser förbjuda offentliga aktörer att snedvrider konkurrensen. Ett undantag då något förbud mot att tillämpa ett visst förfarande inte kan aktualiseras är om förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt. Ett förbud mot att bedriva viss verksamhet kan endast aktualiseras om verksamheten bedrivs av en kommunal aktör samtidigt som den inte är förenlig med lag, dvs faller utanför ramarna för den kommunala kompetensen.

Det ska i sammanhanget också nämnas att den konkurrensrättsliga prövningen som ska göras enligt konfliktlösningsregeln inte förutsätter att en kommunalrättslig prövning föregår denna. Det faktum att ett kommunalt beslut att driva viss verksamhet, eller att driva verksamheten på vissa villkor, vunnit laga kraft och därför inte kan bli föremål för en laglighetsprövning i förvaltningsdomstol enligt 10 kap. kommunallagen, innebär inte att man med hänvisning till konfliktlösningsregeln skulle vara hindrad att förbjuda verksamheten eller agerandet. Detta sätter i någon mening den grundläggande premissen att lagakraftvunna beslut är oantastliga ur spel och innebär att konkurrenslagens bestämmelser kan användas som en "indirekt laglighetsprövning" för att åsidosätta lagakraftvunna kommunala och landstingskommunala beslut.

En utgångspunkt för regleringen är att den ska lösa de konkurrensproblem som uppstår vid offentlig säljverksamhet som tidigare inte kunnat angripas med stöd av konkurrenslagens förbud.

Konfliktlösningsregeln kan endast aktualiseras då offentlig säljverksamhet påverkar konkurrensen. Följaktligen måste man i ett enskilt fall inledningsvis avgöra om en viss verksamhet dels är offentlig, dels om verksamheten kan kategoriseras som säljverksamhet. Dessutom måste man fastställa om den verksamhet som man avser att angripa utgör ekonomisk verksamhet i enlighet med vad som följer av 1 kap. 5 § konkurrenslagen. I det avseendet ska nämligen inte konfliktlösningsregeln förändra de grundläggande förutsättningarna som gäller för konkurrenslagstiftningen – varför den exempelvis inte ska aktualiseras i samband med myndighetsutövning. Med säljverksamhet avses försäljning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt utbudsverksamheter, såsom uthyrning.

Konfliktlösningsregeln kan därför inte tillämpas då det offentliga uppträder i andra roller än som säljare, i bred mening, på marknaden. Således är regeln t.ex. inte tillämplig på ett upphandlingsförfarande.

Ytterligare en i sammanhanget central fråga är vilka konkurrensbegränsande åtgärder som kan omfattas av bestämmelsen. Av bestämmelsen följer att en åtgärd ska snedvrida, eller vara ägnad att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämma, eller vara ägnad att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens för att ett förbud ska kunna aktualiseras. Med beaktande av formuleringen fordras det därför inte i ett enskilt fall att man kan påvisa att konkurrensen begränsats av en viss åtgärd, utan ett förbud kan aktualiseras även i samband med åtgärder som i någon mening riskerar påverka konkurrensen utan att effekten visats på marknaden. Avgörande är således om ett visst beteende riskerar skada drivkrafterna för konkurrens på så sätt att konkurrenstrycket riskerar minska som ett resultat av en offentlig aktörs agerande. Konfliktlösningsregeln omfattar däremot också situationer där det inte finns någon konkurrens, men där den offentliga aktörens agerande försvårar för privata aktörer att etablera sig.

Ifråga om hur man ska avgöra om vad som utgör sådan konkurrenssnedvridning som kan omfattas av konfliktlösningsregeln uttalas i förarbetena att, sådana snedvridningar vanligtvis har sin grund i att: *"staten, kommunen eller landstinget kan bedriva verksamhet utan några påtagliga risker för verksamhetens existens. En avgörande skillnad i förhållande till privata aktörer som måste beaktas i detta sammanhang är följaktligen att staten, kommuner och landsting inte kan försättas i konkurs. Därmed verkar offentliga aktörer under andra förutsättningar än privata företag."*

Konfliktlösningsregeln har därför som en utgångspunkt att det offentliga inslaget som sådant kan vara ett ofrånkomligt och oundvikligt upphov till vissa marknadsstörningar, vilket motiveras av att det råder skilda grundförutsättningar i förhållande till privata företag. Följaktligen utgår bestämmelsen ifrån att det vanligtvis finns ett samband mellan exempelvis ett offentligt ägande av en aktör och dennes beteende på marknaden.

Av förarbetena till lagen följer att en sammanblandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet kan anses hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens och det samma gäller fall där den offentliga aktörens: *"blotta närvaro på marknaden kan leda till att privata aktörer får upphöra med eller får svårt att expandera sin verksamhet eller att närvaron i sig utgör ett etableringshinder, så kallad undanträngningseffekter."*

I förarbetena uttalas också att bedömningen av ett beteendes effekter ska göras i det enskilda fallet varvid man måste ta ställning till om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrens och mekanismerna på marknadsplatsen. I det avseendet ska prövningen göras med utgångspunkt i beteendets långsiktiga effekter på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden.

Även om det inte följer av bestämmelsen att något märkbarhetskrav ska gälla i samband med en tillämpning av konfliktlösningsregeln ska det nämnas att effekterna av snedvridning eller hämmande av konkurrensen ska vara av någon betydelse för att ett förbud enligt 3 kap. 27 § ska kunna aktualiseras.

Inte helt oväntat är det också just konkurrensbegränsningskriteriet som tycks ha varit centralt i samband med konfliktlösningsregelns tillämpning i domstolarnas praxis (se nedan).

4.2 Förfarandeförbud eller verksamhetsförbud

Som nämndes i föregående avsnitt kan ett inte meddelas om förfarandet, dvs själva konkurrensbegränsningen, är försvarbar från allmän synpunkt. I propositionen anges att: *"När man ska bedöma huruvida beteendet är försvarbart från allmän synpunkt måste till en början prövas de rättsliga eller andra förutsättningar som kan gälla för beteendet. En viktig faktor vid prövningen är om det konkurrensfientliga beteendet strider mot en lag, en annan författning eller något annat för den offentlige aktören bindande direktiv, t.ex. bolagsordning eller ägardirektiv."*

Således kan ett stadgande i en bolagsordning, som tvingar ett offentligt företag att agera på ett sätt som riskerar snedvrida konkurrensen, utesluta att ett förbud i enlighet med den föreslagna konfliktlösningsregeln aktualiseras.

Utgångspunkten enligt propositionen är också att kommunal säljverksamhet ska anses vara försvarbar från allmän synpunkt om den är förenlig med kommunallagen. Dessutom uttalas i förarbetena att förbudet knappast kan aktualiseras om en kommunal aktör tillämpar en prissättning som står i överensstämmelse med självkostnadsprincipen (se föregående kapitel).

I propositionen uttalas också att konfliktlösningsregeln i princip inte omfattar ekonomiskt stöd till den egna säljverksamheten. Däremot ska effekten av ett sådant stöd, dvs på vilket sätt den offentliga aktören använder stödet, kunna träffas av bestämmelsen ifråga.

Ifråga om att förbjuda viss verksamhet är denna möjlighet något inskränkt jämfört med vad som är fallet med ett förfarandeförbud. Det är nämligen endast verksamhet som bedrivs av en kommun eller landsting (inklusive organisationer under deras kontroll såsom det följer av 3 kap. 28 §) som kan förbjudas att bedriva viss verksamhet. Statlig verksamhet är undantagen från förbudet. Ytterligare en förutsättning för att ett verksamhetsförbud ska kunna aktualiseras är att verksamheten inte är förenlig med lag. Följaktligen kan man förbjuda kommunal verksamhet som ryms inom ramarna för den kommunala kompetensen.

I samband med den konkurrensrättsliga prövningen måste man således genomföra en kommunalrättslig analys utifrån kommunallagens allmänna kompetensbestämmelser, lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och annan lagstiftning som påverkar den kommunala kompetensen.

Till dags dato (2016-06-01) har Stockholms tingsrätt, vilken är första instans avgjort fem mål som rör tillämpningen av konfliktlösningsregeln. Dessutom har Konkurrensverket dragit tillbaka sin talan om ett förbud i ett mål då ägarförhållandena i den ekonomiska aktören som var föremål för Konkurrensverkets förbudstalan ändrades på ett sätt som medförde att den ifrågasatta verksamheten inte längre var oförenlig med lag. Av de domar som Stockholms tingsrätt avkunnat har fyra stycken överklagats till Marknadsdomstolen.

Marknadsdomstolen har hittills avgjort tre av målen medan en av de överklagade domarna ännu inte avgjorts. Konkurrensverket har gått igenom de rättsliga prövningar där verket varit inblandad. De skriver att betydelsen av identifikation av den relevanta marknaden och långsiktiga konsekvensanalyser har varit avgörande för utfallet. De belyser också svårigheterna med att identifiera den offentliga aktörens marknadsandel. Se Konkurrensverket (2016) och separat bilaga för en genomgång av dessa rättsfall (inget av dem relaterar till konferensverksamhet).

4.3 Det kommunala näringslivsengagemangets förutsättningar på hotell- och konferensverksamhet

Nedan presenteras en analys av hur det kommunalrättsliga, men i viss mån också det konkurrensrättsliga, regelverket tillämpas på ett område som vanligtvis kännetecknas av en väl fungerande privat marknad, kommunalt engagemang i hotell- och konferensverksamhet.

Det är inte ovanligt att kommuner på olika sätt engagerar sig i hotell-, restaurang- och konferensverksamhet. Som exempel kan nämnas att kommuner inte sällan driver konferensverksamhet inom ramarna för ett kommunalt företag med hänvisning till att det rör sig om en allmänt näringsfrämjande åtgärd, trots att det ofta finns privata aktörer som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Det ryms normalt inom den kommunala kompetensen att tillhandahålla samlingslokaler eller att medverka till att sådana lokaler kan tillhandahållas. En kommun kan därför själv avgöra om den genom självständiga åtgärder eller genom stöd till särskilda rättssubjekt ska tillgodose ett behov av samlingslokaler i kommunen.

För att en kommunal åtgärd på området ska rymmas inom den kommunala kompetensen fordras däremot att de aktuella lokalerna tillhandahålls på lika villkor för föreningslivet eller det partipolitiska livet. Av praxis går också att dra slutsatsen att ett kommunalt engagemang inte ska vidtas om det redan föreligger en stor tillgång på samlingslokaler i kommunen – i sådana fall finns inget behov av kommunala åtgärder på området.

Även om kommunala bidrag till kongress- och danslokaler enligt äldre praxis normalt accepterats har sådana kommunala åtgärder underkänts i situationer när de kommersiella

inslagen i verksamheten framstått som allt för dominerande. Huruvida ett kommunalt engagemang ifråga om konferensverksamhet är förenligt med den kommunala kompetensen kan därför ifrågasättas. Om ett sådant engagemang likväl skulle vara kompetensenligt torde det vara med stöd av den så kallade anknytningskompetensen. Möjligtvis går det att spåra ett nära och naturligt samband mellan tillhandahållandet av samlingslokaler och bedrivandet av konferensverksamhet i dessa lokaler. Att iordningsställa samlingslokaler med syfte att de ska utnyttjas av föreningslivet i en kommun är dock väsensskilt från att anlägga och driva fullskaliga konferensanläggningar som i stor utsträckning riktar sig till det privata näringslivet och som också konkurrerar med privata aktörer på marknaden. Det kan även konstateras att kommunal konferensverksamhet inte angetts som ett typiskt exempel på ett engagemang som kan accepteras med stöd av anknytningskompetensen, vare sig i de förarbeten som föregått dagens reglering eller i doktrinen. Följaktligen kan det anses vara tveksamt om det verkligen föreligger någon rättslig grund för en kommun att engagera sig i konferensverksamhet – inte minst då det ofta finns privata alternativ på marknaden.

Kommunal konferensverksamhet kompletteras inte sällan av en kommunal restaurang som många gånger inte endast används i anslutning till konferenser utan som därutöver riktar sig till allmänheten och har motsvarande utbud och öppettider som många andra restauranger i kommunen. Att uppföra eller driva en restaurang är däremot i princip ingen kommunal angelägenhet. Ett visst kommunalt handlingsutrymme på området anses emellertid föreligga om de aktuella lokalerna eller driften av rörelsen framstår som ett underordnat tillbehör till en kommunal kollektivanläggning, såsom en större idrottsanläggning, ett äventyrsbad eller ett nöjesfält. Sålunda kan en kommun vara oförhindrad att engagera sig i verksamhet av sådan beskaffenhet med stöd av anknytningskompetensen.

Det kan däremot ifrågasättas om det ingår i den kommunala kompetensen att driva en restaurang som inte har någon anknytning till ett äventyrsbad eller dylikt, utan som istället är en del av en större konferensanläggning. Om ett kommunalt engagemang i en konferensanläggning motiveras utifrån ett nära och naturligt samband med den sedan tidigare kompetensenliga verksamheten att tillhandahålla samlingslokaler, kan det tyckas vara tveksamt att driften av en kommunal restaurang i sin tur motiveras utifrån ett nära och naturligt samband med tillhandahållandet av konferensverksamhet. Något rättsligt stöd för

att bedriva verksamhet som har ett nära och naturligt samband med verksamhet som i sin tur grundas på anknytningskompetens torde inte finnas då det skulle riskera medföra att gränserna för den kommunala kompetensen blir allt för vida.

Det skulle emellertid vara synnerligen opraktiskt om en kommun inte skulle få engagera sig i restaurangverksamhet i händelse av att kommunen var kompetent att driva ett hotell, som en följd av att privata alternativ på orten saknades. I en sådan situation måste restaurangverksamheten kunna anses ha ett nära och naturligt samband med driften av hotellet. Det ska däremot konstateras att rättsläget på området tycks vara något oklart. I sammanhanget ska också understrykas att omfattningen av ett kommunalt engagemang måste stå i rimlig proportion till det allmänna kommunala intresse som kommunen har för avsikt att tillgodose – varför en kommun ska vidta den för konkurrensen minst ingripande åtgärden för att engagemanget ska rymmas inom den kommunala kompetensen.

De kommunala befogenheterna ifråga om tillskapande och drivande av hotell får också anses vara av *"restriktivt komplementär natur"*, varför ett kommunalt engagemang på området endast ska accepteras då privata initiativ saknas. De kommunala åtgärder som vidtagits på området har inte sällan inletts genom att en kommun på olika sätt lämnat stöd till ett privat företag för att vederbörande ska kunna driva viss hotellverksamhet. Sådana initiala åtgärder har emellertid många gånger resulterat i ett än mer omfattande kommunalt engagemang, exempelvis i form av att kommunen tagit över verksamheten eller förvärvat den aktuella fastigheten, till följd av att en kommun haft för avsikt att begränsa sina förluster.

I likhet med vad som normalt är utgångspunkten kan en kommun som engagerar sig i kompetensenlig verksamhet i servicebranscher som den ovan beskrivna, med stöd av den allmänna kommunala kompetensen själv avgöra vilka priser som ska gälla under förutsättning att självkostnadsprincipen iakttas. Med hänvisning till underskottsprincipen står det också, enligt den svenska kommunalrätten, en kommun fritt att själv avgöra huruvida den aktuella verksamheten ska bära sina egna kostnader eller om verksamheten ska subventioneras med skattemedel.

Till följd av självkostnadsprincipens tillämpning, vilken innebär att självkostnaderna normalt utgör taket för den kommunala prissättningen, finns det inte någon möjlighet för en kommun att använda en marknadsmässig prissättning. De konkurrensproblem som kan uppstå då en kommun engagerar sig i verksamhet av ifrågavarande slag kan således inte undvikas genom att en kommun tar ut priser som är marknadsmässiga. Som en följd av självkostnadsprincipens tillämpning får också alla former av gynnande ovillkorligen genomslag i prissättningen.

Även då en kommun engagerar sig i viss turistverksamhet med stöd av befogenhetslagen ska självkostnadsprincipen iakttas. Det faktum att lagen utgör ett avsteg från huvudregeln att en kommun inte får engagera sig på det egentliga näringslivets område tycks inte ha motiverat en annan lösning ifråga om den kommunala prissättningen. En grundläggande tanke bakom självkostnadsprincipen är som nämnts att kommunmedlemmarna ska skyddas från att en kommun ägnar sig åt monopolprissättning, i och med att en kommun som tillhandahåller tjänster av ett allmänt intresse inte sällan har något av monopolställning på marknaden. Argumentationen haltar däremot något ifråga om kommunal turistverksamhet som bedrivs med stöd av befogenhetslagen. Dels riktar sig den turistverksamhet som bedrivs med stöd av lagen främst till personer som inte är medlemmar i den egna kommunen, dels torde det normalt inte finnas behov av att skydda brukarna mot någon monopolprissättning.

Även om något avsteg från den grundläggande kommunalrättsliga självkostnadsprincipen inte medges bara på den grunden att den aktuella verksamheten bedrivs med stöd av befogenhetslagen utesluter inte det möjligheten till avsteg från andra grundläggande principer. Det faktum att ett kommunalt engagemang med stöd av befogenhetslagen om möjligt ska vidtas utan slutlig ekonomisk uppoffring kan nämligen ses som ett avsteg från underskottsprincipen. Enligt förarbetena ska en kommun inte skattesubventionera verksamhet som vidtas med stöd av lagen om den aktuella verksamheten kan bära sina egna kostnader, utgångspunkten torde således vara att verksamheten ska vara avgiftsfinansierad.

4.4 Avslutande kommentarer om de rättsliga förutsättningarna för det offentliga som konkurrent

Av de förarbeten som legat till grund för de tidigare regleringarna rörande den kommunala kompetensen följer att konkurrenshänsyn spelat en tämligen liten roll i samband med införandet av de olika regleringarna. Utvecklingen tycks däremot ha gått i en riktning som innebär att marknadens funktionssätt blivit allt viktigare i samband med införandet av olika regleringar som påverkar den kommunala kompetensen, varför kommunernas ansvar för en fungerande konkurrens fått ett ökat fokus.

Frågan om kommunernas ansvar för konkurrensen har inte endast lyfts i samband med vilka uppgifter kommunerna ska få tillvarata, utan också ifråga om på vilka villkor det ska få ske. Som exempel kan nämnas att det numera finns ett flertal områden där självkostnadsprincipen inte ska vara normerande för det kommunala avgiftsuttaget, utan där prissättningen istället ska vara affärsmässig. Denna utveckling är också i stor utsträckning motiverad med konkurrenshänsyn.

Efter införandet av den så kallade konfliktlösningsregeln i 3 kap. 27–28 §§ konkurrenslagen kan inte kommunala aktörer endast på den grunden att verksamheten som sådan är kompetensenlig utifrån en kommunalrättslig analys bortse från den konkurrensrättsliga analysen. Konkurrenslagens bestämmelser kan trots att ett beslut att driva viss kommunal verksamhet vunnit laga kraft leda till att kommunen ifråga likväl måste avveckla verksamheten. Likaså kan konkurrenslagens bestämmelser påverka under vilka villkor en kommun bedriver sin verksamhet, varför konkurrensreglerna exempelvis kan användas som verktyg för att ge en privat aktör tillgång till en viktig kommunal anläggning, eller som ett instrument för att hindra en kommunal aktör från att tillämpa en viss prissättning.

Även om konfliktlösningsregeln i någon mening utgör ett svar på ett verkligt problem för många företag som möter konkurrens från offentliga aktörer kan det ifrågasättas hur effektiv regleringen är i praktiken, likväl som regleringens utformning kan diskuteras utifrån ett teoretiskt perspektiv.

Vad gäller de praktiska effekterna av konfliktlösningsregeln ska nämnas att det överhuvudtaget finns mycket få avgöranden från Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen. Av den praxis som finns kan också konstateras att det inte är någon enkel uppgift för Konkurrensverket att bevisa att en åtgärd snedvrider, eller är ägnad att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller åtgärden hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Av de mål som prövats i Marknadsdomstolen (3 stycken) har Konkurrensverket endast vunnit framgång i ett ärende, och det ärendet gällde dessutom ett förfarandeförbud. Utifrån den knapphändiga praxis som finns från domstolarna torde det annars vara vanligast att Konkurrensverket försöker utverka ett verksamhetsförbud.

Ytterligare ett skäl till varför det finns väldigt lite praxis på området skulle kunna vara att det inte sällan är just den prissättning som framförallt kommunala aktörer tillämpar som vållar konkurrensproblem. Om den kommunala aktören ifråga är bunden av den självkostnadsprincip som följer av 8 kap. 3c § kommunallag blir konkurrenslagen överhuvudtaget inte tillämplig, även om konkurrensbegränsningen då också skulle vara försvarbar från allmän synpunkt.

Från ett mer teoretiskt perspektiv kan konfliktlösningsregeln sägas vara en udda figur i den svenska konkurrensrätten, dels på så sätt att bestämmelsen innebär ett avsteg från den så kallade förbudsprincipen (dvs att åtgärder som strider mot de centrala konkurrensrättsliga bestämmelserna per se är förbjudna), dels genom att bestämmelsen kan användas för att förbjuda viss verksamhet som sådan och inte endast en viss konkurrensbegränsande åtgärd.

Framtiden får utvisa om konfliktlösningsregeln haft den effekt på marknadens funktionssätt som efterfrågats trots att det till dags dato finns väldigt lite praxis på området. De erfarenheter som man likväl kan dra efter att bestämmelserna varit i kraft i drygt sex år kanske ändå kan användas både av Konkurrensverket för att utveckla sitt arbete med regelverket, men kanske också för lagstiftaren i händelse av att man avser att se över reglernas konstruktion.

5. Tidigare forskning om marknader för konferenser, hotell och affärsresande

5.1 Konferensmarknader

Det finns förvånansvärt lite forskning om konferensmarknaden. En möjlig förklaring till detta är bristen på insamlat data från branschen. Det hävdas att det för få andra multimiljonbranscher finns en sådan brist på databaser (Davidson och Cope, 2003; Song och Han, 2013).

Något som både kan vara en delförklaring till att lite data samlats in för konferensmarknaden men också gör marknaden svår att studera även om data finns tillgängligt är att konferensmarknaden är så heterogen. En konferens kan vara allt från ett dussin chefer som möts under ett par dagar på ett lyxhotell till att ett hundratal aktiva inom exempelvis idrottsrörelsen möts ett par timmar i betydligt enklare lokaler.⁷

Tidigare studier delar ofta in konferenser i företagskonferenser (Corporate conferences), vilket även inkluderar myndigheters och kommuners konferenser och där deltagandet ofta sker på betald arbetstid, samt föreningskonferenser (association conferences/meetings) där organisationer såsom fackföreningar, idrottsföreningar, eller professionella sammanslutningar som tandläkarföreningar står för efterfrågan (Davidson och Cope, 2003). Föreningskonferenser finansieras oftare av medlemsavgifter eller deltagaravgifter, vilket gör att budgeten för dessa oftast är mer begränsad jämfört med företagskonferenser.

Mycket av den forskning som har gjorts kring konferensmarknader rör Storbritannien, som näst efter USA har flest föreningskonferenser. Även om datamaterialet är bristfälligt slår Davidson och Cope (2003) fast att den största delen av konferensmarknaden utgörs av företagskonferenser, även om andelen enligt dem inte är så hög som de 90% som anges i Smith (1990). Davidson och Cope skriver att föreningskonferenserna planeras längre i förväg och därmed inte reagerar lika mycket på konjunktursvängningar och visar även att

⁷ Meetings Industry Association (MIA) definierar en konferens som en händelse som inkluderar 10 personer eller mer under ett minimum av fyra timmar under en dag eller mer och som ofta hålls utanför organisationens egna lokaler (Shone, 1998).

föreningskonferenserna i snitt är längre och har fler deltagare än företagskonferenser. År 2000 var snittlängden i Storbritannien 2,5 dagar för föreningskonferenser samt 1,6 dagar för företagskonferenser.

En trend som Davidson and Cope (2003) noterat för den brittiska konferensmarknaden är att konferenserna blivit kortare. De anger outsourcing och att tillfälliga anställningar har blivit vanligare som en möjlig förklaring, eftersom det kan leda till att arbetskraften identifierar sig mindre med sin arbetsgivare. Arbetstagarna blir då mindre lojala gentemot arbetsgivarna vilket minskar arbetstagares och arbetsgivares vilja att investera tid och pengar i varandra genom konferenser.

Företag och offentliga arbetsgivare är mer benägna än föreningar att återkomma till samma ort för sina konferenser och deras val av ort beror ofta på var deras huvudkontor är lokaliserat. Greaves (1998) fann att 78% av beställarna av företagskonferenser i Storbritannien valde ort först och i ett andra steg övervägde enskilda konferenslokaler. Davidson and Cope (2003) redovisar hur stor andel av konferenskunderna som anser att olika faktorer påverkar deras val av konferensanläggning. De finner att konferenslokalens läge inom Storbritannien är en av de tre faktorer som flest köpare av företagskonferenser anser är viktigt. De andra två är kvalitet på konferenslokalen samt konferenslokalens kapacitet i termer av antal deltagare. Därefter följer kvalitén på servicen, hur lätt det är att ta sig till och från lokalen samt, på sjätte plats, priset. Kvaliteten på maten kom först på tionde plats. För föreningar var det dock priset som störst andel tyckte var viktigt och därefter ort inom landet.

Riley och Perogiannis (1990) finner att matens betydelse för valet av anläggning ökar för konferenser som hålls på hotell. Detta beror troligen på att måltiderna på konferenshotell i högre utsträckning intas på hotellet jämfört med om konferensen hålls på andra anläggningar. Riley och Perogiannis (1990) fann vidare att i valet mellan hotell att hålla en konferens på så var kvalitén på maten en av de attribut som flest konferensarrangörer angav som viktigt.

Flertalet tidigare studier som analyserat kunders val mellan olika konferenssorter eller konferensanläggningar har endast låtit kunderna ange om olika faktorer är viktiga eller inte. Sådana studier ger dock ingen information om kundernas betalningsvilja för olika attribut och medför även andra tolkningssvårigheter. Om en kund exempelvis svarar att kvaliteten på maten inte påverkar valet så kan det bero på att kunden tänker att matkvalitet är likvärdig på de olika anläggningarna som övervägs så även om kunden lägger stor vikt vid matkvaliteten så påverkar det inte valet av anläggning.

En studie som inte delar dessa svagheter är den av Crouch och Louviere (2004) där 86 australienska konferensplanerare fick välja att rekommendera eller inte rekommendera olika hypotetiska konferenssorter till det nationella förbundet de arbetar för. Bland de sex viktigaste attributen de identifierade rörde fem själva konferensanläggningen: priset för konferenslokalen, kvalitén på mat, mötesrum och utställningsytor, samt andelen deltagare som kan beredas boende på konferensanläggningen. Det sjätte av de viktigaste attributen var deltagarnas restid till konferensanläggningen.

Ställs ett och ett av de övriga attributen mot priset för konferenslokalen går följande att utläsa från Crouch och Louvieres resultat. Om kvalitén på maten stiger från en 2:a (genomsnittlig) till en 3:a (över genomsnittet) på en fyrgradig skala, så kan priset för konferenslokalen höjas med 38% från det nationella genomsnittspriset utan att sannolikheten att konferenslokalen blir rekommenderad minskar. Mötesrum och utställningsytor mättes båda på två-gradiga skolor. I studien fann man att en höjning av kvalitén på mötesrum eller utställningsytor från den lägre nivån, måttlig, till den högre nivån, exceptionell, motsvarar en prisökning på cirka 20% utan minskad sannolikhet för rekommendation. Stiger antalet deltagare som kan beredas boende på plats från 25% till 75%, eller från 75% till 100% kan priset höjas med 25%. Det kan påpekas att 51% av förbunden riktade sig mot privatpersoner, vilket kan indikera mer begränsade budgetramar. I 20% av förbunden bestod medlemmarna av organisationer, medan det i resterande 29% var möjligt både för privatpersoner och organisationer att vara medlemmar.⁸

⁸ Song och Han (2013) har gjort en liknande studie, men i Sydkorea. I Sydkorea är det vanligt att få lokalt stöd för att lägga konferensen på en specifik ort, vilket minskar kostnaden per deltagare. De finner föga överraskande att lokalt

Davidson and Cope (2003) visar att efterfrågan på konferenser i Storbritannien är som lägst under juli och augusti, och relativt låg även under december och januari. Många konferenslokaler står därmed tomma under stora delar av dessa månader, samt även under helger och fredagar då efterfrågan från företag och offentliga arbetsgivare är lägre. Den lediga kapaciteten innebär att konferensföretagare troligtvis kan öka sina vinster genom att erbjuda priskänsliga kunder, såsom föreningar, rabatterade priser fredagar och helger samt under månader med låg efterfrågan. Prisdiskriminering (se ovan) med avseende på säsong kan alltså vara en framgångsfaktor.

5.2 Marknader för hotell och affärsresande

Oss veterligen finns det inga vetenskapliga studier över hur konkurrenssituationen på konferensmarknader påverkar priset på konferenslokaler och inte heller hur priset på konferenslokaler påverkar antalet konferenser eller antalet konferensdeltagardagar. En trolig anledning är att sådana studier är svåra att göra eftersom konferenslokaler är väldigt heterogen produkt. Istället kommer i det som följer att redogöras för studier från hotell- och affärsresandemarknaderna eftersom vissa samband på dessa marknader kan ge en ungefärlig uppfattning om motsvarande samband på konferensmarknaden.

Hotellmarknaden liknar marknaden för konferenslokaler i avseendet att en central del i den vara som erbjuds är byggnader, en insatsvara som inte med lätthet kan skalas upp eller ner för att möta variationer i efterfrågan eller konkurrenstryck. Detta innebär att kapacitet i form av lämpliga byggnader är en väsentlig strategisk variabel i konkurrensspelet både på hotell- och konferensmarknader. Dessutom rapporterar Shone (1998) att i Storbritannien sker 85% av konferenserna, mätt i deltagardagar, på hotell. Även om siffran kan vara lägre annorstädes så är det troligt att hotell- och konferensmarknaden i många länder är delvis överlappande. Baserat på dessa anledningar nyttjas forskningsresultat från hotellmarknader för att få en uppfattning om hur priset på konferenslokaler kan påverkas av konkurrenssituationen.

stöd ökar sannolikheten att en konferensort rekommenderas, men de kvantifierar inte storleken på stödet vilket förhindrar oss att utläsa betalningsvilja för olika attribut baserat på deras resultat.

Flera av studierna om hotellmarknader baseras på spanska data. Fernandez och Marin (1998) och Silva (2015) studerar båda hur spanska hotellpriser påverkas av konkurrensen mätt med index för flermarknadskontakt och ett så kallat Herfindahl-Hirschman-index (*HH*-index).⁹ Indexet för flermarknadskontakt tar ett högre värde ju fler marknader företagen möts på och tar således högre värde för marknader som domineras av hotellkedjor. Det kan till exempel räcka för en hotellkedja att sätta ett mycket låga priser i en stad för att straffa en konkurrent som försöker vinna marknadsandelar genom att hålla lägre priser. Hotellkedjan kan därmed relativt trovärdigt och utan att lida alltför betydande förluster signalera till konkurrenterna vilka priser den inte accepterar.

Resultaten i Fernandez och Marin (1998) visar att priserna på en marknad med ett *HH*-index på 0,16 (vilket är genomsnittet i deras datamaterial) samt där värdet på index för flermarknads-kontakt är 0,5, skulle sjunka med 15% om konkurrensen ökade till fullständig konkurrens, dvs ett *HH*-index på noll. Resultaten i Silva (2015) tyder istället på en prissänkning med 9% om en marknad med genomsnittlig hård konkurrens skulle övergå till fullständig konkurrens. Enligt Silvas skattning beror drygt hälften av prissänkningen på att *HH*-indexet skulle gå från 0,15 (genomsnittet i deras datamaterial) till nästan noll, men enligt Fernandez och Marins skattning så är det främst flermarknadskontakt som har betydelse.

Baserat på data från Madrid så finner Balaguer och Pernías (2013) att ytterligare ett hotell inom samma hotellkategori och inom en radie av 200 meter sänker hotellrumspriserna med i snitt 1,4%. Enligt studien skulle ett företag som går från att ha tre till att ha tio nära konkurrenter sänka priset med ca 10%, men eftersom det är få hotell i deras datamaterial med fler än fem nära konkurrenter¹⁰ så bör siffran 10% tolkas med försiktighet. Det finns även en svensk studie av Falk och Hagsten (2015). Deras skattningar på data från 2005-2010 tyder på att i en kommun med fler än 15 hotell av en viss kategori (exempelvis turisthotell) ligger prisnivån 11% lägre än i kommuner med mellan 1 och 14 hotell. Även denna siffra måste dock tolkas med försiktighet då deras linjära specifikation visar på att varje ytterligare

⁹ *HH*-indexet definieras som summan av kvadraten av företagens marknadsandelar och ligger mellan 0 och 1 där 0 innebär fullständig konkurrens och 1 monopol. Med exempelvis 10 företag som alla har en marknadsandel på 0,1 blir indexet $10 \times 0,1 \times 0,1 = 0,1$. En utförligare förklaring av *HH*-indexet ges i avsnitt 6.2.

¹⁰ Medelvärde för antal nära konkurrenter är i deras studie 1,06 med en standardavvikelse på 2,36.

konkurrent sänker priset med endast 0,2%. Sammantaget tyder skattningarna från hotellmarknaderna på att den prissänkning konsumenterna kan hoppas på om en marknad går från genomsnittlig till mycket hård konkurrens är i storleksordningen 10%.

En annan viktig fråga är hur mycket en sådan prissänkning skulle påverka den omsatta kvantiteten på marknaden, dvs hur mycket konsumtion trängs undan av det något för höga priset. För hotellmarknaden på Hawaii, som domineras av nöjesresenärer, fann Fujii m. fl. (1985) att prissänkningar med 1% skulle öka kvantiteten med nästan 1%, dvs lämna intäkterna i princip oförändrade. Även Sakai (1985) analyserade data från Hawaii. Han estimerade att prissänkningar med 1% skulle öka kvantiteten med 0,9% för nöjesresenärer och med 0,6% för affärs- och konferensresenärer. Med andra ord skattades priselasticiteterna för dessa grupper till $-0,9$ respektive $-0,6$. Som jämförelse kan nämnas att Peng med fler (2014) rapporterar att resultaten från en metaanalys baserad på nio forskningsartiklar visar på en genomsnittlig priselasticitet på $-0,35$ för internationella affärsresandet.

Skattningarna på 0,6 respektive 0,35 baseras på data som inkluderar en del konferenser. Anledningen till att dessa tas upp här är främst att priskänsligheten för konferenser kan tänkas vara i samma storleksordning som den för affärsresande. Priskänsligheten för föreningskonferenser kan dock vara större och närma sig de för nöjesresenärer.

Avslutningsvis noteras att skattningarna av priselasticiteterna kan påverkas av prisdiskriminering. Är alla företag bra på att prisdiskriminera, dvs ge rabatter till priskänsliga konsumentgrupper, så är det möjligt att prisvariationer som syns i datamaterial främst härrörs till konsumentgrupper vars köpbeslut påverkas lite av priset. Priselasticiteterna hamnar då närmare noll. Företag inom både hotell och konferensmarknaden har liknande incitament att prisdiskriminera eftersom lokaler/rum inte med lätthet kan skalas ner under perioder med låg efterfrågan. Detta är ytterligare en anledning till varför skattade priselasticiteter från hotellmarknaden kan vara rimliga utgångspunkter vid studier av konferensmarknaden.

6. Efterfrågan och konkurrenssituationen på marknaden för en- och tvådagarskonferenser i Umeåregionen

För att kunna analysera efterfrågan och konkurrenssituationen på marknaden för en- och tvådagars konferenser i Umeåregionen måste den relevanta marknaden avgränsas. Avgränsningen kan vara geografisk och/eller baserad på produktrummet. Konferensanläggningar i samma geografiska område kan vara konkurrenter till varandra av den enkla anledningen att de kan nås inom ungefär samma restid. En ytterligare dimension är att avgränsa konferensanläggningar baserat på exempelvis kapacitet eller förmåga att leverera tilläggstjänster. Är det exempelvis så att konferensanläggningar i Umeåregionen konkurrerar med konferensanläggningar i Stockholm, eller ses inte Stockholm som ett alternativ då företag och organisationer inom Umeåregionen väljer konferensanläggning? Beror det på konferens längd? Konkurrerar anläggningar med en kapacitet på exempelvis upp till 20 personer med större anläggningar som kan ta över 1.000 personer? Eller är det två olika marknader?

Konkurrensverket har i rapporten *Utvärdering av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet* (Konkurrensverket, 2016) gått igenom de sex rättsfall som verket drivit och som varit föremål för prövning i domstol.¹¹ Samtliga rättsfall prövades med stöd av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (3 kap. 27–32 §§ Konkurrenslagen (2008:579)) och tidsperioden sträcker sig fram till och med juni månad 2016. Konkurrensverket konstaterar att Marknadsdomstolen i dessa mål lagt stor vikt vid marknadsavgränsningen och beskriver det som att definitionen av den relevanta marknaden tillmätts avgörande betydelse för utfallet. Vid oklarheter kring marknadsavgränsningen har Marknadsdomstolen i en del fall valt att inte gå vidare och pröva frågan om en konkurrensbegränsning. Detta understryker vikten av att avgränsa marknaden både geografiskt och i produktrummet. I målen har också den offentliga aktörens marknadsandel varit central för domstolens förhållning till ärendet. När det gäller offentlig säljverksamhet understryker Konkurrensverket att det kan vara svårt att identifiera marknadsandelar.

¹¹ Tre fall har drivits i Marknadsdomstolen och tre fall i Tingsrätten.

I syfte att bättre förstå vilka faktorer som påverkar valet av konferensort och konferensanläggning för en- och tvådagars konferenser har frågor kring vad som är viktigt vid valet av konferensanläggning ställts till 7 företag, myndigheter och organisationer verksamma inom Umeåregionen. För att få en bild av konkurrenssituationen och avgränsa den relevanta marknaden har frågor även ställts om vilka orter som varit aktuella för en- eller tvådagarskonferenser. Det ska poängteras att detta naturligtvis inte är någon heltäckande undersökning, men den ger ändå en illustrativ bild av vilka överväganden dessa företag, myndigheter och organisationer gör vid planering av den här typen av konferenser.

Intervjuerna har gjorts med företag, myndigheter och organisationer med mellan 10 och 600 anställda, både privata och kommunala bolag, offentliga myndigheter och en politisk organisation. Urvalet täcker därmed både små och stora organisationer, offentlig och privat verksamhet. Dessa har organiserat minst 3 konferenser vardera under de senaste tre åren. Deltagarantalet varierar mellan 10 och cirka 160 deltagare.

Enligt intervjusvaren styrs valet av konferensort till stor del av restiden. För en endagarskonferens gäller som regel att restiden inte får överstiga en timme. Några av de Umeå-baserade företagen angav att Botnia-banan har öppnat upp för att förlägga fler endagarskonferenser i centrala Örnsköldsvik, vilket är cirka en timmes restid med tåg från centrala Umeå. Just möjligheten för personalen att resa med tåg angavs som en bidragande orsak till att välja Örnsköldsvik framför exempelvis Skellefteå eller Lycksele, orter till vilka restiden också är ungefär en timme från Umeå, men med buss eller personbil. Främst säkerheten angavs som skäl att välja tåg framför buss eller personbil (särskilt vintertid), men även att komma fram utvilad, större möjligheter till att arbeta på tåget och möjlighet att konferera under själva resan.

Ett av företagen har angivit att det har arrangerat endagskonferenser i Göteborg, Stockholm, och Uppsala. Valet av dessa orter har helt baserats på att företaget har egen verksamhet förlagt till någon av orterna och därmed även utnyttjat egna lokaler. Därmed har hela konferensen genomförts utan inblandning av externa konferensarrangörer varför de i strikt mening inte kan betecknas som konferenser enligt Meetings Industry Associations definition.

Förutom restiden anges pris, miljö, och funktion som viktiga parametrar vid val av konferensanläggning. Problem med teknisk utrustning anges som det största irritationsmomentet och ett skäl till att inte återkomma till en konferensanläggning. Här anges också tillgången till service, att inte behöva leta efter serveringspersonal vid kaffepausen eller teknisk personal för att få hjälp med teknisk utrustning, som irritationsmoment. Priset har viss betydelse, men generellt är det viktigare att tekniken fungerar, att relevant teknisk utrustning finns att tillgå samt att serverings- och annan servicepersonal finns nära till hands. Även god konferensmiljö, både själva konferenslokalerna och utomhusmiljön, anges som viktigare än priset.

De faktorer som anges som viktiga vid valet av konferensanläggning för endagskonferenser gäller även för tvådagarskonferenser. Här tillkommer dock konferensanläggningar i främst Stockholmsområdet som alternativ till konferensanläggningar inom Umeåregionen. Priset anges även ha större betydelse vid tvådagarskonferenser jämfört med endagskonferenser. En tolkning av att priset skulle ha större betydelse för tvådagarskonferenser jämfört med endagskonferenser är att totalkostnaden, dvs kostnaden inklusive resa för endagskonferenser, inte skiljer sig markant åt mellan konferensanläggningar inom Umeåregionen. Det spelar helt enkelt inte så stor roll vilken anläggning företaget väljer, priset är ungefär detsamma. Detta har också angivits av ett av företagen i vår undersökningsgrupp.

Vid tvådagarskonferenser, då konferensanläggningar i Stockholmsområdet ses som ett alternativ till att hålla konferensen i Umeåregionen, ökar prisskillnaderna mellan alternativa anläggningar, främst på grund av resekostnaden. Kostnaden för att ta sig till en konferensanläggning i Stockholmsområdet är helt enkelt oftast högre jämfört med kostnaden för resan till en anläggning i Umeåregionen. Dessutom tillkommer kostnader för övernattnings och det kan vara stora prisskillnader för övernattnings mellan olika konferensanläggningar vilket gör att priset får större betydelse.

Intervjuer har även genomförts med företrädare för konferensanläggningar och evenemangsorganisatörer i Umeå. Syftet har främst varit att få deras bild av hur stor efterfrågan på konferenser är från kunder utanför Umeåregionen. Den samlade bilden från dessa intervjuer är att det är få företag och organisationer verksamma utanför Umeåregionen

som lägger en- eller tvådagarskonferenser i Umeåregionen. Undantag är konferenser arrangerade av fackföreningar och politiska organisationer, vilka som en del av sin policy, alternerar mellan olika orter i landet när de håller sina konferenser.

Det generella intrycket från intervjuerna är att både kunder och leverantörer anser att utbudet av konferensanläggningar i Umeåregionen är rikt och varierat. Anläggningarnas kapacitet anses också god. Baserat på intervjuerna ter det sig rimligt att geografiskt avgränsa marknaden för endagarskonferenser till att endast omfatta anläggningar inom Umeåregionen. Däremot bör anläggningar i Stockholmsområdet tas med vid analyser av marknaden för tvådagarskonferenser. Avgränsningen baseras på restid i kombination med totalkostnad för arrangemanget (där reskostnaden ingår).

6.1 Konkurrenssituationen på marknaden för endagarskonferenser i Umeå, Jönköping och Karlstad

Även om intervjusvaren indikerar ett tämligen rikt utbud av olika typer av konferensanläggningar, är det intressant att titta närmare på antalet anläggningar inom Umeåregionen, deras respektive kapacitet och omsättning samt att jämföra konkurrenssituationen inom Umeåregionen med andra liknande regioner. Det skulle exempelvis kunna vara så att konkurrensen är hårdare för konferenser med upp till 50 deltagare jämfört med konferenser för över 500 deltagare. För att göra det krävs ett mått på konkurrensgraden.

6.2 Att mäta graden av konkurrens – Herfindahl-Hirschman-index (HH)

Herfindahl-Hirschman-index (*HH*-index) används frekvent som ett mått på graden av konkurrens eller marknadskoncentration. Som nämnts tidigare beräknas måttet som $HH = \sum(m_i)^2$ där m_i är företag i 's marknadsandel. En marknad med 2 lika stora företag, en så kallad duopolmarknad, ger ett *HH*-index på 0,5, en marknad med 3 lika stora företag (oligopol) ger ett *HH*-index på 0,33, en marknad med fyra lika stora företag ger ett *HH*-index på 0,25, och så vidare. Vanligtvis betraktas marknader med *HH*-index över 0,25 som marknader med låg konkurrens eller hög marknadskoncentration, medan ett *HH*-index

mellan 0,15 och 0,25 indikerar moderat marknadskoncentration.¹² Marknader med HH -index under 0,15 betraktas som konkurrensutsatta marknader med låg marknadskoncentration (Carlton och Perloff, 2015).

Det finns naturligtvis för- och nackdelar med HH -indexet. Till fördelarna hör att indexet tar hänsyn till skillnader i storlek mellan de olika aktörerna, större företag får större vikt i indexet. Om en aktör har en marknadsandel på 90% och tio andra aktörer delar lika på resten blir $HH = 0,91$ vilket indikerar på en hög marknadskoncentration. Om istället samtliga elva företag på marknaden har lika stora marknadsandelar blir $HH = 0,09$ vilket indikerar en väldigt hög grad av konkurrens.

Till nackdelarna hör att indexet inte tar hänsyn till så kallad potentiell konkurrens. Hotet om konkurrens från nya aktörer kan, vid fåtalskonkurrens, vara tillräckligt för att hålla prisnivåerna nere. Men, det förutsätter att kostnaden för att etablera sig på marknaden är mycket låg. Det ska vara enkelt att komma in på eller lämna marknaden för att det ska fungera. Detta kan illustreras med ett exempel. Anta för enkelhetens skull att det bara finns ett företag i Umeå som arrangerar endagskonferenser. Däremot finns det ett flertal hotell som snabbt skulle kunna ställa om en del av sina lokaler till konferenslokaler, givet att priset förhåller sig till kostnaden på ett sådant sätt att det är lönsamt. För att förhindra den utvecklingen håller det ensamma företaget priset under monopolpriset. Under vissa förutsättningar gällande etableringskostnaden, kan en sådan situation pressa ner priset till samma nivå som om det skulle råda fullständig konkurrens.

En annan nackdel är att indexet har svårt att fånga konkurrensen på olika delmarknader. Låt oss åter ta konferensmarknaden som ett exempel. Även om det existerar ett flertal företag på denna marknad kan de vara nischade mot olika segment där exempelvis företag A är det enda

¹² Herfindahl-Hirschman-indexet, som till skillnad från rena koncentrationsindex, CR_n , (där n anger antalet företag för vilken indexet beräknas) ger en bild av hur fragmenterad marknaden är. Större företag får större vikt i HH -indexet. Ett så kallat Lerner index (LI) mäts, till skillnad från CR och HH , på företagsnivå och beskriver pris – kostnadsmarginalen: $LI = (P - MC)/P$. LI ger alltså den relativa avvikelsen från perfekt konkurrens eller, med andra ord, det relativa avståndet till välfärdsmaximerande utfallet ($p = mc$) och är därmed en indikation på företagets marknadsmakt. I realiteten är det svårt att få data av tillräcklig hög kvalitet för att beräkna LI . Prisnivån är ofta känd medan företagets marginalkostnad är svårare att få fram. En vanlig approximation är att använda genomsnittskostnaden.

företag som kan erbjuda övernattning medan företag B är det enda som kan ta emot fler än 50 konferensdeltagare. Övriga, låt säga 10 företag, kan i detta exempel endast erbjuda endagskonferenser för maximalt 50 deltagare. Då skulle företag A och B kunna ta monopolpriser på respektive delmarknad medan det råder i princip fullständig konkurrens på marknaden för endagskonferenser för färre än 50 deltagare.

Som mått på marknadsandelar används ofta inom industrin andelen sålda enheter medan företagets andel av den totala omsättningen oftare används för tjänsteproducerande marknader. För konferensmarknaden skulle konkurrensgraden kunna baseras på både andelen sålda enheter och företagets omsättning.

Oberoende av vilket mått som används finns det en rad svårigheter med att beräkna *HH* - index för konferensmarknaden. En svårighet är att i den offentliga statistiken och olika företagsregister identifiera vilka företag som agerar på konferensmarknaden då många av dessa företag klassificerar sig som verksamma inom hotell- och restaurangnäringen. En annan svårighet är förekomsten av konferensanläggningar vars moderbolag huvudsakligen är verksamt inom en helt annan bransch. Därmed är det svårt att, utifrån uppgifter om företagets huvudsakliga verksamhet som den anges i olika företagsregister identifiera samtliga företag som bedriver konferensverksamhet. Om man ändå lyckas identifiera samtliga företag med konferensverksamhet på den för analysen relevanta marknaden blir nästa svårighet att uppskatta hur stor andel av företagets omsättning som härrör till just konferensverksamheten. I officiella data (årsredovisningar eller olika typer av företagsregister) är dock inte omsättning eller andra nyckeltal separat redovisade för olika verksamhetsgrenar inom samma företag.

Ett alternativ är att definiera marknadsandelar utifrån kapacitet. För konferensföretag figurerar dock olika mått på kapacitet; maximalt antal i bio-sittning, maximalt antal i skolsittning, maximalt antal i restaurangen, maximalt antal bäddar. Dessa uppgifter går relativt enkelt att samla in från respektive företags hemsida eller genom att ställa frågan direkt till företaget. Däremot är inte maximal kapacitet utan snarare utnyttjad kapacitet i relation till den totala efterfrågan det relevanta måttet på ett företags marknadsandel. Tyvärr

finns i dagsläget ingen offentlig statistik på företagsnivå vad gäller kapacitetsutnyttjandegraden.

För att kunna säga någonting om konkurrenssituationen på konferensmarknaden inom Umeåregionen har vi, trots de brister som diskuterats ovan, beräknat *HH*-index utifrån anläggningarnas totala kapacitet och kapacitet för skolsittning. Det innebär att vi antar att kapacitetsutnyttjandegraden är den samma för all anläggningar. *HH*-indexen för Umeå och Umeåregionen jämförts med samma index för Jönköpingsregionen och Karlstad.

Valet av Jönköpingsregionen och Karlstad som jämförelseorter till Umeåregionen motiveras av att alla tre är kommuner med universitet eller en högskola, de tillhör arbetsmarknadsregioner med en befolkning på mellan cirka 150 000 och 175 000 invånare, och har ett liknande geografiskt läge med avseende på restid till och från Stockholm. För Umeåregionen är beräkningarna baserade på uppgifter för de företag som finns listade som konferensanläggningar på Visit Umeås hemsida¹³ och den där angivna kapaciteten. För Jönköping och Karlstad bygger beräkningarna på de konferensanläggningar som listas av Kultur och konferens¹⁴ respektive Visit Karlstad.¹⁵ I och med dessa avgränsningar blir analysen nedan endast giltig för konkurrenssituationen på marknaden för endagarskonferenser.

Totalt listar Visit Umeå 60 konferensanläggningar inom Umeåregionen, varav Väven, Umeå Folkets Hus, Rex och Nolia är några av de större. Listan innehåller inga anläggningar i Örnsköldsviks kommun, trots att kommunen ingår i Umeåregionen.¹⁶ Geografiskt ligger 31 anläggningar i centrala Umeå varav 11 av dessa kan erbjuda övernattnig i egen regi. Ytterligare 8 anläggningar ligger inom 25 kilometer från centrala Umeå. Flera av anläggningarna i centrala Umeå drivs helt eller delvis i offentlig regi eller erhåller offentliga bidrag, exempelvis Umeå Folkets Hus, Nolia och Aula Nordica. Några anläggningar har samma huvudman, så som Rex Umeå och Rex Officersmässen.

¹³ Visit Umeå: <https://www.visitumea.se/sv/konferenslistning>. Se Appendix 1.

¹⁴ Jönköping: <https://www.konferensanlaggningar.se/KonferensJonkoping>.

¹⁵ Visit Karlstad: <http://visitkarlstad.se/konferens/>.

¹⁶ Umeåregionen omfattar de 7 kommunerna Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Umeå, Vindeln, och Vännäs i Västerbottens län samt Örnsköldsvik i Västernorrlands län.

Omsättningen på konferensmarknaden i Umeåregionen är svåruppskattad då de flesta aktörerna inom branschen även bedriver annan verksamhet och inte särredovisar omsättningen relaterad till konferensverksamhet. Ett undantag är Strömbäck folkhögskola som har lagt konferensverksamheten i "Strömbäck konferens". Skulle Strömbäck konferens vara representativt för konferensanläggningarna i Umeåregionen i termer av belägningsgrad och genomsnittligt pris skulle marknadens omsättning kunna uppskattas till 200 miljoner kronor per år. Det är dock troligt att Strömbäck konferens priser är under genomsnittet och att marknadens omsättning därmed är betydligt större. En alternativ siffra kan fås genom att nyttja Johansson och Westerblads (2004) uppskattning av konferensmarknaden i hela Sverige, på 15 miljarder i Sverige. Antas en årlig tillväxt på 2% samt att Umeåregionens andel av marknaden är 2% (vilket är drygt Umeåregionens befolkningsandel) fås en skattning på konferensmarknadens storlek i Umeåregionen på 400 miljoner.

HH-index för anläggningar utifrån total kapacitet och skolsittning i centrala Umeå, inom 25 kilometer från centrala Umeå, Umeåregionen utom Örnsköldsviks kommun, Jönköping och Karlstad redovisas i Tabell 1. Några anläggningar i centrala Umeå kan inte erbjuda eller ange kapaciteten för skolsittning (Aula Nordica, Nolia, Rex Umeå och Väven) medan andra inte kan erbjuda eller ange sin kapacitet för bio-sittning (Cooking Top Floor, Leila Företagshotellet, Umeå Airport och Umåker respektive Fabriken, Rex Umeå, Rex Officersmässen och Sävargården konferens).

Ett *HH*-index för rena konferensanläggningar i centrala Umeå hamnar på 0,14.¹⁷ För anläggningar som kan erbjuda skolsittning sjunker indexet något till 0,13. Sammantaget tyder detta på en tämligen hög grad av konkurrens.

För endast hotell inom centrala Umeå (vilket egentligen blir marknaden för tvådagarskonferenser där övernattning i nära anslutning till konferenslokalerna anges som ett krav) hamnar indexet på 0,16, vilket även det indikerar på en hög grad av konkurrens.

¹⁷ Då har hänsyn tagits till att Rex Umeå och Rex Officersmässen har samma huvudman. Värdet på indexet påverkas dock inte nämnvärt om Rex Umeå och Rex Officersmässen skulle ses som två separata anläggningar. P5's kapacitet ingår i Vävens kapacitet.

Elite Hotel Mimer har störst marknadsandel med 28% och Scandic Plaza näst störst marknadsandel på 20%. Om skolsittning anges som ett krav sjunker indexet till 0,14. Slås rena konferensanläggningar och hotell i centrala Umeå ihop till en grupp sjunker indexet till 0,11 för total kapacitet och till 0,08 om endast anläggningar som kan erbjuda skolsittning tas med.

Tabell 1: *HH*-index för konferensanläggningar inom Umeåregionen samt Jönköping och Karlstad.

	<u>HH-index</u>		Antal anläggningar (total kapacitet/skolsittning)
	Total kapacitet	Skolsittning	
<u>Umeå</u>			
Endast konferensanläggningar centrala Umeå	0,14	0,13	19/17
Endast hotell centrala Umeå	0,16	0,14	11/11
Hotell och konferensanläggningar centrala Umeå	0,11	0,08	30/28
Hotell och konferensanläggningar inom 25 km från centrala Umeå	0,10	0,06	38/36
Hotell och konferensanläggningar Umeåregionen	0,07	0,04	59/56
<u>Jönköping</u>			
Hotell och konferensanläggningar inom regionen	0,11	-	16
<u>Karlstad</u>			
Hotell och konferensanläggningar inom regionen	-	0,28	17

För anläggningar inom 25 kilometer från centrala Umeå och Umeåregionen ligger *HH*-indexet mellan 0,04 och 0,10 vilket tyder på en hög grad av konkurrens.

Totalt sett indikerar detta på en hög grad av konkurrens både i centrala Umeå och för Umeåregionen som helhet. Jämförs dessa siffror med samma mått för Jönköping och Karlstad (0,11 för total kapacitet för hotell och konferensanläggningar i Jönköping och 0,28 för hotell och konferensanläggningar som kan erbjuda skolsittning i Karlstad) blir slutsatsen att konkurrenssituationen i Umeå är tämligen god.

Konferensmarknaden kan också delas upp i olika delmarknader med avseende på total kapacitet. Exempelvis kan endast fyra anläggningar i Umeå arrangera konferenser för över 1.000 deltagare; Nolia (2.000 deltagare), Väven och Umeå Folkets Hus i centrala Umeå (1.250 respektive 1.150 deltagare), samt Aula Nordica på Universitetsområdet (1.000 deltagare). För den här typen av anläggningar ligger *HH*-indexet på 0,27 vilket tyder på en begränsad konkurrens på delmarknaden för stora konferenser. Inkluderas Rex med en total kapacitet på 650 deltagare sjunker indexet till 0,23, inkluderas även anläggningar som kan ta emot 200 deltagare eller fler sjunker indexet ytterligare till 0,13. Då inkluderas anläggningar förutom i Umeå också i Robertsfors och Nordmaling. Ställs krav på lunchservering, vilket är rimligt för en endagskonferens utanför centrala Umeå, stiger indexet marginellt till 0,15.

7. Samhällsekonomiska effekter av offentlig säljverksamhet på marknader för en- och tvådagarskonferenser

I detta kapitel redogörs för åtta olika scenarios vilka skiljer sig åt i antaganden om situationen med offentliga aktörer på konferensmarknaden och/eller antaganden om situationen utan offentliga aktörer. I alla scenarios beräknas följande välfärdseffekter av att offentliga aktörer deltar på marknaden: värdet av att priserna pressas ner, välfärdsförluster av konkurrens på olika villkor, samt välfärdsförluster på grund av ineffektivare produktion. För att visa på betydelsen av olika antaganden så skiljer sig scenarios 2 till 8 endast i ett eller två relaterade antaganden var från scenario 1.

I scenarios 1-7 antas att de offentliga aktörerna har lika effektiv produktion som privata företag. Från dessa är det möjligt att utläsa hur mycket högre produktionskostnaderna de offentliga aktörerna maximalt får ha utan att dess närvaro på marknaden innebär välfärdsförluster. I scenario 8 görs istället antagande om de offentligas relativa produktionskostnader och samhällskostnaden som den offentliga säljverksamheten ger under dessa antaganden beräknas. Syftet är att de åtta scenarios tillsammans skall ge en god uppfattning om de ungefärliga välfärdseffekterna av offentlig säljverksamhet på denna marknad och hur stor den maximala subventionen som kan ges till offentliga aktörerna bör vara.

Vi analyserar i detta avsnitt hela konferensmarknaden i Umeå, inte endast den för en- och tvådagarskonferenser. Anledningen är att det för enskilda aktörer och för marknaden som helhet är svårt att få information om hur stor del av verksamheten som utgörs av kortare konferenser. På grund av att de välfärdseffekter som beräknas är proportionella mot marknads storlek, så kan läsare som endast är intresserade av marknaden för en- och tvådagarskonferenser dividera alla beräknade välfärdseffekter med två, om läsaren är villig att anta att hälften av omsättningen utgörs av en- och tvådagarskonferenser.¹⁸ Först redogörs för de olika antaganden och därefter presenteras en tabell med utfallet för varje scenario samt en diskussion kring välfärdseffekterna.

7.1 Antaganden

De första antagandena rör hur mycket högre priserna på konferenslokaler i Umeå skulle kunna vara utan offentliga aktörer. Beräkningarna av *HH*-indexet som redovisades i föregående avsnitt är något lägre än de genomsnitt Fernandez och Marin (1998) samt Silva (2015) beräknade för hotellmarknader. Antas att sambandet mellan pris och *HH*-index på konferensmarknaden, inklusive sambandet mellan dessa två som förklaras med samvariationen mellan *HH*-index och flermarknadskontakt, är lika stort som genomsnittet av sambanden som Silva respektive Fernandez och Marin fann för hotellmarknader, är det möjligt att räkna fram att priserna på en konferensmarknad med ett *HH*-index på 0,07 och endast privata aktörer är $(0,07/0,155) \times 12\% = 5,4\%$ högre än priset som skulle råda vid fullständig konkurrens.¹⁹

Som nämndes i föregående avsnitt så är det få aktörer inom Umeåregionen som kan anordna konferenser med 500 deltagare eller fler, och *HH*-indexet för denna del av marknaden beräknades till 0,23. För detta segment av marknaden är det därför rimligt att förvänta sig

¹⁸ Baserat på brittiska siffror över konferensers längd (Davidson och Cope, 2003) är det rimligt att anta att cirka 60% av omsättningen på konferensmarknaden utgörs av en- och tvådagarskonferenser, så att välfärdseffekterna i de beräkningar som görs här därmed ska multipliceras med 0,6.

¹⁹ Utgångspunkten är medelvärdet av de beräkningar som görs i Fernandez och Marin (1998) och Silva (2015) samt konkurrenssituationen på konferensmarknaden i Umeåregionen. *HH*-indexet för hotell- och konferensanläggningar i Umeåregionen är 0,07. *HH*-indexet i studierna av Fernandez och Marin (1998) och Silva (2015) är 0,16 respektive 0,15 vilket ger ett medelvärde på 0,155. Fernandez och Marin finner att priset skulle sjunka med 15% om marknaden övergick i fullständig konkurrens (*HH*-index = 0) medan Silva finner att en sådan förändring skulle leda till en prissänkning på 9%. Medelvärdet blir en prissänkning på 12%.

priser som ligger $(0,23/0,155) \times 12\% = 18\%$ högre än vid marginalkostnadsprissättning. Det är dock en relativt liten del av konferensmarknaden som utgörs av så stora konferenser. Antas att dess andel är 30% av den totala marknaden så ger beräkningarna att med endast privata aktörer så skulle koncentrationen på konferensmarknaden leda till priser som i snitt är knappt 10% högre än marginalkostnaden. Marginalkostnaden mäts i kronor och är normaliserad till 1 miljoner kronor och $P_p^{Utan\ 0}$, det pris privata företag skulle sätta utan konkurrens från offentliga aktörer, antas därför till 1,1 mnkr i huvudscenariot.

Som diskuterades i kapitel 2 finns många anledningar att tro att offentliga aktörer sätter priser som är lägre än vad privata företag i motsvarande situation skulle ha satt. I huvudscenariot antas att de offentliga aktörerna sätter ett pris, P_o , som är lika med marginalkostnaden. Detta syns i Tabell 2 som att P_o är ett. De offentliga aktörerna prisbeteende pressar ner de privata företagens priser till en nivå mellan det pris de offentliga aktörerna tar, och det pris de skulle ta i frånvaro av det offentliga som konkurrent. Här antas att de privata företagens pris vid konkurrens från offentliga aktörer, $P_p^{Med\ 0}$, hamnar mitt i detta intervall, vilket i huvudscenariot är 1,05 mnkr.

Som en jämförelse antas i scenario 2 att de offentliga aktörerna istället sätter ett pris som är 5% under marginalkostnaden och att de privatas pris pressas ner till 2,5% över marginalkostnaden. En aning orealistiskt positiv bild av de offentliga aktörernas påverkan utmålas i scenario 3. Här antas att även de privata företagen sätter sina priser lika med marginalkostnaden när de offentliga aktörerna gör detta. Scenariot är logiskt inkonsekvent eftersom premissen att offentliga aktörer leder till lägre priser kommer från antagandet att offentliga aktörer sätter lägre priser än privata företag med samma marginalkostnader vid en given konkurrenssituation. Detta implicerar att alla priser inte kan hamna på samma nivå om de offentliga aktörerna är lika effektiva som de privata. Teoretiskt kan det dock inte uteslutas att priserna hamnar mycket nära varandra, och scenariot 3 inkluderas för att visa vad välfärdseffekterna av offentlig säljverksamhet blir när prisskillnaderna mellan offentliga och privata aktörer går mot noll.

Som nämndes i kapitel 2 så är det mer troligt att frånvaro av offentliga aktörer skulle leda till fler företag på marknaden. Ett alternativt scenario kan därmed vara att en offentlig aktör

skulle ersättas av två privata företag. Detta skulle dock bara sänka *HH*-indexet marginellt och innebära att frånvaron av offentliga aktörer som sätter priser lägre än privata företag skulle leda till en prisnivå på 1,09 mnkr istället för 1,10 mnkr. På motsvarande sätt har det liten betydelse om två offentliga aktörer skulle ersättas av endast ett privat företag. Antas istället att sambandet mellan *HH*-index och priser är dubbelt så starkt på konferensmarknaden som på hotellmarknaden fås ett pris i frånvaro av offentliga aktörer på 20% över priset vid fullständig konkurrens, vilket är utgångspunkten för scenario 4.

Nästa fråga är vilken ineffektivitet som för höga priser skulle ge. Som tidigare redogjorts för beror det på hur mycket priset påverkar den totala försäljningsvolymen på marknaden. I huvudscenariot nedan användes skattningen av Sakai (1985) att 1% lägre pris skulle öka kvantiteten med 0,6%. Denna siffra gällde efterfrågan på hotell i Hawaii från affärs och konferensresenärer. I scenario 5 antas istället att 1% lägre pris skulle öka kvantiteten med 0,35%, vilket Peng med fler (2014) fann för internationellt affärsresande, och i scenario 6 används elasticitets-skattningen på 0,95% som Fujii med fler (1985) fann för nöjesresenärer.

En relaterad fråga är hur marknadsandelarna beror på prisskillnaderna mellan offentliga aktörer och privata företag. I huvudscenariot antas att efterfrågan som möter de privata företagen sjunker med 1,5% om de offentliga aktörerna sänker sina priser med en procent. Kombinerat med Sakais skattning på 0,6% innebär det att om de privata företagen höjer priset med 1% så sjunker efterfrågan med 2,1% om de offentligas pris är oförändrat, men endast med 0,6% om de offentliga aktörerna också höjer priset med 1%. Marknadens egenpriselasticitet, $\varepsilon_{marknad}$, är därmed $-0,6$ medan korspriselasticiteten, $\varepsilon_{privat,offentlig}$, är $-1,5$.²⁰ I scenario 7 antas att $\varepsilon_{privat,offentlig}$ är -1 istället för $-1,5$ och att de privata företagens marknadsandel blir 75% om de tar samma pris som de offentliga. På grund av högre pris hamnar denna marknadsandel på 69% i huvudscenariot, vilket är en rimlig

²⁰ Marknadens egenpriselasticitet, $\varepsilon_{marknad}$, definieras som $\varepsilon_{marknad} = \frac{\text{den procentuella förändringen i efterfrågad kvantitet}}{\text{den procentuella prisförändringen i priset för varan}} = \frac{dq}{dp} \frac{p}{q}$ där p = pris och q = kvantitet, och korspriselasticiteten definieras som $\varepsilon_{privat,offentlig} = \frac{\text{den procentuella förändringen i efterfrågan på den privata varan}}{\text{den procentuella prisförändringen på den offentliga varan}} = \frac{dq_p}{dp_o} \frac{p_o}{q_p}$, där p_o är priset på den offentliga varan och q_p är efterfrågan på den privata varan.

beskrivning av marknadsandelen i Umeå idag, medan den blir något högre i scenario 7 och lägre i scenario 4.

En något svårare fråga är om, och i så fall hur, de offentliga aktörernas effektivitet skiljer sig från privata företags effektivitet. Enligt Yarrow (1996) är det troligt att offentliga aktörer är mindre effektiva än privata. Hur stor skillnaden är på just denna marknad är svårare att veta, och det är därför det i scenarios 1-7 för enkelhets skull antagits att skillnaden är noll. De offentliga aktörernas bokslut kan ge övre gränser för hur mycket högre de offentliga aktörernas produktionskostnad är. Exempelvis så har Umeå Folkets Husförening ett resultat nära noll, får årliga bidrag på 21 miljoner kronor, redovisar ett eget kapital på 22 miljoner och har försäljningsintäkter cirka 80 miljoner (Umeå Kommun, 2016). Detta indikerar produktionskostnader på 102 miljoner, givet en kapitalkostnad på 6% av det egna kapitalet. Ett privat företag med försäljningsintäkter på 80 miljoner måste ha produktionskostnader som är lika med eller lägre än detta för att fortsätta vara aktiv på marknaden. Bedrev Umeå Folkets Husförening endast konferensverksamhet skulle deras kostnader på 102 miljoner kunna divideras med 80 miljoner för att beräkna att deras genomsnittskostnad är 27,5% högre än ett privat företag. Nu bedriver dock Umeå Folkets Husförening även mycket annan verksamhet och om en mer än proportionell andel av bidraget går till denna andra verksamhet så är aktörens genomsnittskostnad för konferenser troligen inte så mycket som 27,5% högre än motsvarande för privata företag. Scenario 8 utgår från att de offentliga aktörerna i snitt har marginalkostnader som är 20% högre än de privata företagens (*Relativ kostnad* = 1,2). Valfärdseffekten orsakad av detta är direkt proportionell mot procentsiffran och blir därmed hälften så stor om marginalkostnaderna är 10% högre än de för privata företag.

Samtliga scenarios bygger på antagandet att marknads försäljningsvärde i närvaro av offentliga aktörer, $\sum Pq^{Med O}$, hamnar kring 400 miljoner kronor (se Appendix 2 för detaljer). Som nämndes tidigare finns det en osäkerhet även gällande marknads storlek, men alla välfärdseffekter är proportionella mot marknads storlek, så det är enkelt att genomföra egna beräkningar av effekterna för olika marknadsstorlekar, exempelvis om marknaden är 20% större eller mindre.

7.2 Utfall och välfärdseffekter

I Tabell 2 nedan redovisas effekterna av offentlig säljverksamhet under olika antaganden och de antaganden som skiljer sig från huvudscenariot är fetmarkerade. Sammantaget visar scenarierna att offentlig säljverksamhet på konferensmarknaden i Umeå troligen skulle leda till en höjning av summan av konsument- och producentöverskott om de offentliga aktörerna har samma marginalkostnader som de privata företagen. Undantaget är scenario 2 där de offentliga aktörerna antas sätta ett pris som är lägre än marginalkostnaden.

Tabell 2. Effekter av offentlig säljverksamhet på konferensmarknaden i Umeå under olika antaganden

Antaganden	Scenario							
	1	2	3	4	5	6	7	8
$P_P^{Utan\ O}$, mnkr	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
P_O , mnkr	1	0,95	1	1	1	1	1	1
$P_P^{Med\ O}$, mnkr	1,05	1,03	1	1,1	1,05	1,05	1,05	1,05
$\varepsilon_{marknad}$	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,35	-0,95	-0,6	-0,6
$\varepsilon_{privat,offentlig}$	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1	-1,5
Relativ kostnad	1	1	1	1	1	1	1	1,2
<i>Marknadens storlek</i>								
$\sum Pq^{Med\ O}$, mnkr	406	403	400	417	409	401	405	406
$Q^{Med\ O}$	392	404	400	392	396	388	392	392
$\sum Pq^{Utan\ O}$, mnkr	416	416	416	430	426	402	416	416
$Q^{Utan\ O}$	378	378	378	359	387	365	378	378
<i>Samhällsekonomiska effekter av konkurrens från det offentliga, mnkr</i>								
Ökad kvantitet	0,9	1	1,1	3,1	0,5	1,3	0,9	0,9
Olika villkor	-0,5	-1,2	0	-1,9	-0,5	-0,5	-0,3	-0,5
Mindre effektiv produktion	0	0	0	0	0	0	0	-24
Total välfärdseffekt	0,4	-0,2	1,1	1,2	0	0,8	0,5	-23,6

Not: Priset vid fullständig konkurrens, som är lika med de privata företagens marginalkostnad, mäts i miljoner kronor och är normaliserat till 1. $P_P^{Utan\ O}$ och $P_P^{Med\ O}$ anger det pris privata företag antas ta utan respektive med

konkurrens från offentliga aktörer. P_o är det pris de offentliga aktörerna antas ta. $\varepsilon_{marknad}$ visar hur många procent de privata företagens (respektive de offentliga aktörernas) försäljningen skulle förändras om de höjer sitt pris med 1% medan de andra på marknaden har oförändrat pris. $\varepsilon_{privat,offentlig}$ visar hur många procent de privata företagens försäljning skulle förändras om de offentliga aktörerna höjer sitt pris med 1%. *Relativ kostnad* visar kvoten mellan det antagande som görs om de offentliga aktörernas marginalkostnader och de privata aktörernas marginalkostnader för samma volym. $\sum Pq^{Med O}$ samt $\sum Pq^{Utan O}$ visar försäljningsvärdet på konferensmarknaden i Umeå med respektive utan offentlig säljverksamhet. $Q^{Med O}$ och $Q^{Utan O}$ är ett mått på marknadens kvantitativa storlek med respektive utan offentlig säljverksamhet. *Ökad kvantitet* visar värdet av den ökade kvantiteten som offentliga aktörer åstadkommer. *Olika villkor* definieras som förändringen i summan av konsument och producentöverskott som uppstår genom att en del kunder anlitar offentliga aktörer på grund av deras lägre pris, tros att deras betalningsvilja är högre för privata aktörer. *Mindre effektiv produktion* är välfärdseffekten av ineffektivitet i produktionen. *Total välfärdseffekt* är summan av de föregående tre välfärdseffekterna. Summeringen görs före avrundning vilket syns i scenario 7.

De beräknade välfärdsförbättringarna som den offentliga säljverksamheten ger enligt scenarios 1 samt 3 till 7 är dock små; mellan 0 och 1,2 miljoner kronor per år. Sätts detta i relation till att de offentliga aktörernas sammanlagda produktionskostnader – vilka i scenarios 1 till 6 överskrider 120 miljoner kronor (114 miljoner i scenario 7) under antagandet att de är lika effektiva som de privata företagen – så framgår att välfärdseffekten blir negativ om de offentligas produktionskostnader är så lite som en procent högre jämfört med de privata företagens produktionskostnader. I scenario 8, där de offentliga aktörernas produktionskostnader antas vara 20% högre än de skulle ha varit om samma tjänster tillhandahölls av privata företag, så leder den offentliga säljverksamheten till en välfärdsförlust på hela 23,6 miljoner kronor. Scenario 8 bör dock endast ses som ett räkneexempel då det är högst osäkert hur offentliga aktörers produktionskostnader förhåller sig till privata företags. Är de istället 10% eller 5% högre fås välfärdsförluster på 12,4 respektive 6,4 miljoner kronor.

Värt att notera är att den högsta beräknade positiva välfärdseffekten på 1,2 miljoner motsvarar en normal sexprocentig avkastning på ett kapital på 20 miljoner. Använder de offentliga aktörerna ett eget kapital på över 20 miljoner så innebär samtliga scenarios att det inte är motiverat att lämna driftsbidrag till offentlig säljverksamhet som annars inte skulle klara sig. Däremot visar flera scenarios att det kan vara motiverat att stödja offentliga aktörer med marginellt högre marginalkostnader genom att kräva en något lägre avkastning på eget kapital jämfört med vad en privat aktör skulle kräva för att ge sig in på marknaden.

I samtliga scenarios är försäljningsvärdet, $\sum Pq$, lägre med offentlig säljverksamhet än utan. Det följer av antagandet att priserna då antas vara något lägre, 5 – 10% enligt

huvudscenariot, samt att egenpriselasticiteten för marknaden som helhet, $\varepsilon_{marknad}$, är över minus ett. Lägre priser leder därmed till att marknadens storlek, mätt i exempelvis konferensdeltagardagar, stiger med färre procentenheter än priserna sänkts, vilket resulterar i en lägre omsättning på marknaden.

Den första välfärdseffekten, *Ökad kvantitet*, visar värdet av den ökade kvantitet som offentlig säljverksamhet ger. Effekten beräknas som skillnaden mellan kundernas maximala betalningsvilja för dessa ytterligare konferenser och konferensaktörernas marginalkostnader för konferenserna. Välfärdseffekten är positiv i alla scenarios, men kan teoretiskt bli negativ om någon aktör med tillräckligt stor marknadsandel sätter ett pris som är tillräckligt mycket under marginalkostnaden. I scenario 2, där de offentliga antas sätta ett pris som är 95% av marginalkostnaden, är denna välfärdseffekt något större än i scenario 1. Skillnaden förklaras av att de privata aktörernas pris då hamnar ännu närmare marginalkostnaden vilket ger en positiv välfärdseffekt på 0,16 mnkr som dominerar den direkta välfärdsförlusten av de offentliga aktörernas lägre pris, vilken uppgår till 0,06 mnkr.

I scenario 4 antas prissänkningarna orsakade av offentliga aktörer vara dubbelt så stora som i huvudscenariot. *Ökad kvantitet* blir under de förutsättningarna nästan 3,5 gånger större jämfört med scenario 1. Det förklaras av att större prisskillnader både leder till större kvantitetsförändringar och större skillnader mellan maximal betalningsvilja och marginalkostnaden för den första delen som tillkommer.²¹

Olika villkor motsvarar den färgade triangeln i Figur 2 och visar den välfärdseffekt som uppstår av att en del kunder inte väljer den konferensanläggning de uppskattar mest av konferensanläggningar med samma marginalkostnad. Denna välfärdseffekt mäts således som ytan mellan efterfrågekurvorna som möter de privata företagen respektive de offentliga aktörerna för de marknadsandelar som de offentliga aktörerna kan ta från de privata företagen genom att ta ett lägre pris. Förutom i scenario 3, där inga prisskillnader finns, så tar *Olika villkor* alltid ett negativt värde; olika villkor sänker alltså det totala överskottet.

²¹ Grafiskt utgörs *Ökad kvantitet* av summan av triangelliknande ytor. Antas linjära betalningsviljekurvor blir ytorna trianglar istället för "triangelliknande", vilket gör att om prisförändringen leder till att priserna stiger med en faktor 2 ökar trianglarnas bas och höjd också med en faktor 2 vilket leder till en fyrdubblad välfärdseffekt.

Tabell 2 visar att välfärdsförlusterna till följd av *Olika villkor* ökar ju större prisskillnaderna mellan de privata och offentliga aktörerna är. Summan av *Olika villkor* och *Ökad kvantitet* är positiv i alla scenarios förutom i scenario 2, där de offentliga aktörerna ägnar sig åt underprissättning, och i scenario 5, då marknadens storlek bara svagt beror på priserna, vilket ger en liten skattning för *Ökad kvantitet* och att summan av den och *Olika villkor* blir noll.

I samtliga scenarios antas att de offentliga aktörerna respektive de privata företagen bara sätter ett pris, dvs för en given konferens tar samma pris oavsett vem konsumenten är. Beräkningarna baseras på relationen mellan kvantitet och pris på marknaden för hotell och affärsresande. Om de privata företagen på konferensmarknaden skulle vara bättre på att prisdiskriminera, dvs anpassa priset efter kundens betalningsvilja, jämfört med aktörerna på marknaderna för hotell och affärsresande, så bör både *Ökad kvantitet* och *Olika villkor* vara närmare noll än vad som redovisas i Tabell 2.

Mindre effektiv produktion visar den välfärdseffekt som uppstår när konferenser tillhandahålls av aktörer som inte har den mest effektiva produktionen, dvs att aktören har högre kostnader exempelvis genom att lokalerna inte används på ett effektivt sätt eller att personalens arbete har organiserats ineffektivt. *Mindre effektiv produktion* beräknas som produktionskostnaden i miljoner kronor vid effektiv produktion, gånger de offentligas del av produktionen, gånger ett minus *Relativ kostnad*, dvs, som $392 \times 0,31 \times (1 - 1,2)$. *Mindre effektiv produktion* relaterar till konkurrens under olika villkor eftersom ineffektiva aktörer slås ut från en marknad om de inte subventioneras med reda pengar eller i form av lägre avkastningskrav.

8. Slutsatser

Rapporten har i princip belyst två frågor: Får en kommun givet olika förutsättningar engagera sig på konferensmarknaden (det juridiska läget), och bör en kommun engagera sig på konferensmarknaden (de samhällsekonomiska effekterna).

Genomgången av det rättsliga läget kring kommunala engagemang i konferensverksamhet ger vid handen att det normalt ryms inom den kommunala kompetensen att en kommun

tillhandahåller samlingslokaler eller på annat sätt medverkar till att behovet av sådana lokaler tillgodoses. En kommun kan själv avgöra om detta ska ske genom självständiga åtgärder eller om stöd ska ges till särskilda rättssubjekt. Av praxis går att dra slutsatsen att ett kommunalt engagemang inte ska vidtas om det redan föreligger en stor tillgång på samlingslokaler i kommunen – då finns inget behov av kommunala åtgärder. Att iordningsställa samlingslokaler med syfte att de ska utnyttjas av föreningslivet i en kommun är dock på intet sätt likställt med att anlägga och driva fullskaliga konferensanläggningar som i stor utsträckning riktar sig till det privata näringslivet och som också konkurrerar med privata aktörer på marknaden. I och med att den empiriska illustrationen av marknaden för en- och tvådagarskonferenser i Umeåregionen indikerar att marknaden präglas av hög grad av konkurrens och ett varierat utbud av olika typer av konferensanläggningar kan det kommunala engagemanget på marknaden ur ett juridiskt perspektiv ifrågasättas.

Det är inte möjligt att utifrån ekonomisk teori dra några entydiga slutsatser kring de samhällsekonomiska effekterna av att en offentlig aktör eller en aktör subventionerad av den offentliga sektorn konkurrerar med privata företag på en marknad. Inte ens i situationer där konkurrensen sker på olika villkor är det entydigt att den offentliga aktörens medverkan leder till samhällsekonomiska förluster. Orsaken är att offentliga aktörers medverkan kan leda till lägre pris, vilket ger en samhällsekonomisk intäkt om priserna i annat fall väsentligen skulle överstiga marginalkostnaden pga. fåtalskonkurrens.

I rapporten presenteras ett antal scenarios baserade på konferensmarknaden i Umeåregionen. Utifrån dessa är möjligt att dra några försiktiga slutsatser. En slutsats är att fördelarna med offentliga aktörer kan uppväga nackdelarna under förutsättning att den offentliga aktörens produktionskostnad maximalt är en procent högre än en privat aktörs produktionskostnad för motsvarande konferens. Det kan således, under vissa förutsättningar, vara motiverat att stödja en offentlig aktör som har en marginellt högre produktionskostnad jämfört med de privata aktörerna. För att undvika att ge stöd till offentliga aktörer med väsentligt högre produktionskostnader bör stödet begränsas till att kravet på den offentliga aktörens avkastning på eget kapital sätts något lägre än de privata aktörernas. Analysen visar också att subventioner till offentliga aktörer på mer än 1,3 miljoner kronor inte kan motiveras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv i något

scenario. I de fall där den offentliga aktören ägnar sig åt underprissättning överväger nackdelarna även om verksamheten klarar sig utan subvention.

Offentliga aktörer bör avhålla sig från att göra betydande investeringar i sin konferensverksamhet eftersom välfärdseffekterna av offentlig säljverksamhet blir negativa redan vid marginalkostnader som är 1% högre än privata företags marginalkostnader. Detta utesluter dock inte att offentliga aktörer gör mindre investeringar för att lättare kunna hyra ut lokaler när dessa inte behövs för kärnverksamheten, givet att investeringarna ger en marknadsmässig avkastning. Offentliga aktörer bör överväga en separat redovisning för offentlig säljverksamhet för att säkerställa att denna inte subventioneras mer än med något lägre avkastningskrav.

Det är troligt att antalet aktörer på konferensmarknaden i Umeå skulle öka om de offentliga aktörerna inte varit verksamma på marknaden. Att subventionera offentlig säljverksamhet för att öka kunders valmöjligheter är därmed inte ett hållbart motiv, speciellt inte på marknaden i Umeåregionen som redan karaktäriseras av ett stort utbud av olika typer av konferensanläggningar.

Det bör påpekas att slutsatserna i denna rapport gäller för konferensmarknader med liknande konkurrenssituation som i Umeåregionen. I mer glesbefolkade regioner är det troligt att konkurrensen i frånvaro av offentlig säljverksamhet skulle vara mer bristfällig. På sådana marknader kan det därför vara motiverat med offentliga investeringar i konferensanläggningar även om investerarna inte får tillbaka varenda satsad krona.

På grund av att det inom ramen för projektets resurser inte varit möjligt att införskaffa data av tillräckligt omfång eller kvalitet samt bristen på empiriska studier av konferensmarknaden är det inte möjligt, baserat på den empiriska analysen, att med säkerhet uttala sig om fördelarna med en offentlig aktörs medverkan på konferensmarknaden i en kommun, av exempelvis Umeås storlek, överväger nackdelarna. Genomgången av tidigare vetenskaplig litteratur på området visar att det finns utrymme för ytterligare empirisk och möjlig teoretisk forskning om samhällsekonomiska effekter av den offentliga som konkurrent på olika marknader. En mer omfattande empirisk analys, med

möjlighet att dra mer generella eller säkra slutsatser är ett större arbete och kräver en större datamängd som möjliggör att med ekonometriska metoder analysera till exempel företags in- och utträde på konferensmarknaden och hur detta sammanhänger med det offentliga som aktör, eventuella stöd till dess verksamhet, stöden i relation till produktionskostnader och konsumenternas priskänslighet. För framtida forskning skulle eventuellt Turistdatabasen (www.tdb.se) kunna användas. Det är en löpande undersökning med 2 000 intervjuer varje månad, 24 000 per år, om svenska befolkningens resvanor i Sverige, till utlandet, på fritiden och i tjänsten. Det finns möjligheter att lägga in egna frågor i undersökningen. I TDB finns nästan en halv miljon resor lagrade från starten 1989.

Referenser

Axelsson, R., Holmlund, B., Jacobsson, R., Löfgren, K-G. & Puu, T. (1998). *Mikroekonomi*. Lund: Studentlitteratur.

Balaguer, J., & Pernías, J. C. (2013). Relationship between spatial agglomeration and hotel prices. Evidence from business and tourism consumers. *Tourism Management*, 36, 391-400.

Carlton, D. W., & Perloff J. M. (2015). *Modern Industrial Organization*. Essex: Pearson Education Ltd.

Crouch, G. I., & Louviere, J. J. (2004). The determinants of convention site selection: A logistic choice model from experimental data. *Journal of travel research*, 43(2), 118-130.

Davidson, R. & B. Cope (2003). *Business travel: conferences, incentive travel, exhibitions, corporate hospitality, and corporate travel*. New York: Pearson Education Ltd.

De Fraja, G. & Delbono, F. (1989). Alternative strategies of a public enterprise in oligopoly. *Oxford Economic Papers* 41(2), 302–311.

Falk, M., & Hagsten, E. (2015). Modelling growth and revenue for Swedish hotel establishments. *International Journal of Hospitality Management*, 45, 59-68.

Fernandez, N., & Marin, P. L. (1998). Market power and multimarket contact: Some evidence from the Spanish hotel industry. *The Journal of Industrial Economics*, 46(3), 301-315.

Fujii, E., Khaled, M., & Mak, J. (1985). The exportability of hotel occupancy and other tourist taxes. *National Tax Journal*, 169-177.

Greaves (1998) Competing for business. *Conference and incentive travel*, 35-40.

Konkurrensverket (2016). *Utvärdering av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet*. Rapport 2016:9.

Laurent, B. (2007). *Varför kommunägda bolag?* Svenskt Näringsliv, rapport november 2007.

Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency versus x-efficiency. *American Economic Review* 56, 392–415.

Lott, J. (1999). *Are Predatory Commitments Credible? Who Should the Courts Believe?* Chicago: University of Chicago Press.

- Peng, B., Song, H., Crouch, G. I., & Witt, S. F. (2014). A meta-analysis of international tourism demand elasticities. *Journal of Travel Research*, 1-23.
- Riley, M., & Perogiannis, N. (1990). The influence of hotel attributes on the selection of a conference venue. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 2(1).
- Sakai, M. Y. (1985). *A micro-analysis of demand for travel goods: an application to the business traveler* (Doctoral dissertation).
- Seetharaman, P. B., & Che, H. (2009). Price competition in markets with consumer variety seeking. *Marketing Science*, 28(3), 516-525.
- Sappington, D. & Sidak, G. (2003a). Incentives for anticompetitive behavior by public enterprises. *Review of Industrial Organization* 22, 183–206.
- Shone, A. (1998). *The business of conferences: A hospitality sector overview for the UK and Ireland*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Silva, R. (2015). Multimarket contact, differentiation, and prices of chain hotels. *Tourism Management*, 48, 305-315.
- Song, W., & Han, S. (2013). The Determinants of Convention Site Selection: An Experimental Analysis. *Journal of Economic Theory and Econometrics*, 24(4), 338-365.
- Umeå Kommun (2016). *Årsredovisning Umeå kommun och kommunkoncernen 2015*.
- Yarrow, G. (1986). Privatization in theory and practice. *Economic policy*, 1(2), 323-364.

Appendix 1: Konferensanläggningar i Umeåregionen (från Visit Umeås hemsida 2016-06-01)

Konferensanläggningar inom 5 km från Umeå centrum

<i>Anläggning</i>	<i>Total kapacitet</i>	<i>Biosittning</i>	<i>Skolsittning</i>	<i>Lunchmöjligheter</i>
Allstar	250	100	70	Ja
Aula Nordica	1000	1000	Nej	Ja
Cooking Top Floor	20	Nej	20	Ja
Ersboda Folkets Hus	300	300	150	Ja
Fabriken	150	Ja	80	Nej
Guitars – the museum	150	40	150	Ja
Invito	200	50	40	Ja
Leia Företagshotellet	40	Nej	22	Ja
Kvarkenfisk	45	45	25	Ja
Nolia	2000	1500	Nej	Ja
Ordenshuset	108	108	60	Ja
P5	250	100	60	Ja
Rex Umeå	500	Ja	Ja	Ja
Rex Officersmessen	150	Ja	80	Ja
Sävangården konferens	150	Ja	Ja	Ja
Umeå Airport	75	Nej	35	Ja
Umeå Folkets Hus	1150	1150	260	Ja
Umåker	250	Nej	26	Ja
Västerbottens museum	130	100	30	Ja
Väven	1250 (stående)	399	Nej	Nej

Konferensanläggningar inom 5 km från Umeå centrum med övernattningsmöjlighet

<i>Anläggning</i>	<i>Total kapacitet</i>	<i>Biosittning</i>	<i>Skolsittning</i>	<i>Lunchmöjligheter</i>
Hotell Botnia	65	Ja	65	Ja
Elite Hotel Mimer	302	302	226	Ja
Clarion Collection Hotel Uman	60	Ja	60	Ja
First Hotel Dragonen	70	70	50	Ja
Hotel Aveny	80	Ja	65	Ja
Hotell Björken	70	Ja	Ja	Ja
Hotell Gamla Fängelset	35	Nej	Ja	Ja
OK Hotell	40	Nej	Ja	Ja
Scandic Plaza	220	Ja	126	Ja
Scandic Syd	110	Ja	110	Ja
Stora Hotellet	14	Nej	14	Ja

Konferensanläggningar inom 25 km från Umeå centrum

Anläggning	Total kapacitet	Biosittning	Skolsittning	Lunchmöjligheter
Baggböle Herrgård	20	Nej	20	Ja
Brännlands Wärdshus	60	Ja	60	Ja
Heleneborg Gård	20	Nej	20	Ja
Konferens Strömbäck	237	237	80	Ja
Konferens Flurkmark	25	Nej	25	Ja
Hälje Gård	50	Ja	50	Ja
Skeppsviks Herrgård	70	Ja	50	Ja
Wärdshuset Prästgården	50	Nej	25	Ja

Konferensanläggningar inom Umeåregionen

Anläggning	Total kapacitet	Biosittning	Skolsittning	Lunchmöjligheter
<i>Inom Umeå kommun</i>				
Norrbyråskärs museum	175	250	175	Ja
<i>Inom Vännäs kommun</i>				
Hotell Vännäs	60	Nej	Ja	Ja
Fridhem	65	Nej	Ja	Nej
<i>Inom Vindelns kommun</i>				
Granö Beckasin	40	40	25	Ja
Hotell Vindelngallerian	150	Nej	150	Ja
Hotell Forsen	60	60	45	Ja
Tallbacken Event	50	Nej	50	Ja
<i>Inom Nordmalings kommun</i>				
Levar Hotell	50	Nej	Ja	Ja
Åbrånets Limousin	50	Nej	Nej	Ja
Olofsfors Herrgård	250	Nej	250	Ja
Norrskenshallen	28	Nej	18	Nej
Tjarn Möten & Events	40	Nej	30	Ja
Rundvik Folkets Hus	150	150	70	Ja
<i>Inom Robertsfors kommun</i>				
Centrumhuset	240	240	150	Ja
Spiran	100	Nej	100	Ja
Överklintens Kvarnhotell	40	Nej	40	Ja
<i>Inom Bjurholms kommun</i>				
Angsjön	60	Nej	Ja	Ja
Agnäsbacken (vintertid)	50	Nej	Ja	Ja
Agnäs stugby	30	Nej	Ja	Ja
Balfors event & äventyr (sommartid)	60	Nej	Ja	Ja
Älgens Hus	150	Nej	Ja	Ja

Appendix 2: Beräkningar

I beräkningarna för scenario 3, samt i utfallen utan offentliga aktörer, används följande enkla efterfrågefunktion:

$$Q^{Med O}(P) = K \times P^{-\varepsilon_{marknad}}$$

där priset P mäts i miljoner kronor per standardiserad korg av konferenser. Eftersom alla priser på marknaden antas vara lika behöver inte korspriselasticiteterna vara med i beräkningarna. I scenario 3 där försäljningsvärdet uppskattas till 400 miljoner kronor, dvs $\sum Pq^{Med O} = 400$, och där $P_O = P_P^{Med O} = 1$ fås att $Q^{Med O} = 400$, vilket ger $400 = K \times 1^{-0,6}$, dvs $K = 400$.

I scenarios där de offentliga och privata aktörerna sätter olika pris måste relativpriserna i efterfrågefunktionerna tas med i beräkningarna. Anta att den sammanlagda efterfrågan som möter de privata företagen ges av

$$Q_P(P_P, P_O) = 300 \times P_P^{\varepsilon_{marknad} + \varepsilon_{privat, offentlig}} P_O^{-\varepsilon_{privat, offentlig}}$$

där P_P står för de privata företagens pris och P_O för de offentliga aktörernas pris. Den sammanlagda efterfrågan som möter de offentliga aktörerna ges av

$$Q_O(P_P, P_O) = 100 \times P_O^{\varepsilon_{marknad} + \varepsilon_{offentlig, privat}} \times P_P^{-\varepsilon_{offentlig, privat}},$$

där $\varepsilon_{offentlig, privat} = -2,7$ i scenario 7 och lika med -4 i övriga scenarier. Konstanterna, 300 respektive 100, betyder att vid lika priser så har de privata en sammanlagd marknadsandel på 75%. Här antas att den efterfråga de offentliga aktörerna möter, reagerar mer på relativprisförändringar mätt i procent för att få en liknande reaktion i antal enheter.

För scenario 3 fås den inverterade efterfrågefunktionen $P = \left(\frac{Q}{K}\right)^{1/\varepsilon_{marknad}}$ från $Q(P) = K \times P^{\varepsilon_{marknad}}$. Värdet av produktionen, dvs det totala överskottet för konsumenter och producenter, fås av ytan under denna kurva som överskrider marginalkostnaden. Ökad kvantitet, dvs värdet av den ökade kvantiteten som offentliga aktörer åstadkommer, kan därför i scenariot utan prisspridning beräknas som

$$\int_{Q^{Utan O}}^{Q^{Med O}} \left(\left(\frac{Q}{K} \right)^{1/\varepsilon_{marknad}} - 1 \right) dQ$$

$$= \frac{\varepsilon_{marknad}}{(1 + \varepsilon_{marknad})} \times K^{-1/\varepsilon_{marknad}} \times Q^{(1+\varepsilon_{marknad})/\varepsilon_{marknad}} - Q \Big|_{Q^{Utan O}}^{Q^{Med O}}$$

I scenarierna med prisspridning beräknas först hur mycket mer de privata skulle sälja vid det pris de tar vid konkurrens från offentlig sektor, givet att de offentliga aktörerna skulle ta samma pris, och därefter beräknas värdet av kvantitetsökningen. Detta görs genom att använda de privata företagens inverterade efterfrågefunktion och kan vid $P_P = P_O$ skrivas

$$P = \left(\frac{Q_P}{300} \right)^{\frac{1}{\varepsilon_{marknad}}}$$

Integralen blir därmed

$$\int_{Q_P^{P_P^{Utan O}}}^{Q_P^*} \left(\left(\frac{Q_P}{300} \right)^{1/\varepsilon_{marknad}} - 1 \right) dQ_P$$

$$= \frac{\varepsilon_{marknad}}{(1 + \varepsilon_{marknad})} \times 300^{(-\frac{1}{\varepsilon_{marknad}})} \times Q^{(1+\varepsilon_{marknad})/\varepsilon_{marknad}} - Q_P \Big|_{Q_P^{P_P^{Utan O}}}^{Q_P^*}$$

där Q_P^* anger den kvantitet de privata företagen skulle sälja om både de och de offentliga aktörerna tar det pris de privata företagen tar under konkurrens från offentliga aktörer och $Q_P^{P_P^{Utan O}}$ anger den kvantitet de nuvarande privata företagen skulle ha på sina anläggningar utan offentliga aktörer och inkluderar inte kvantiteten från de företag som skulle ersätta de offentliga aktörerna. För att beräkna *Ökad kvantitet* görs även motsvarande beräkning för de offentliga och därefter summeras de förändringar i de totala överskotten som dessa kvantitetsökningar ger.

Olika villkor beräknas på ett liknande sätt som arean mellan de två inverterade efterfrågefunktionerna från den kvantitetsfördelning som skulle råda om de offentliga aktörerna tar samma pris som de privata till den kvantitetsfördelning som råder vid de antagna priserna P_O och $P_P^{Med O}$.