

Anförande

Förste vice riksbankschef Lars Heikensten

MÅNDAGEN DEN 25 OKTOBER 1999

Konkurrens, handel och inflation

Örebro Byggmästarförening

Vad är det för fel på priserna i Sverige? I förstone kanske det verkar som en märklig fråga att ställa i en tid då priserna generellt sett är stabila. Trots att tillväxten under en rad av år varit hög har prisökningarna varit måttliga. Riksbanken bedömde visserligen i inflationsrapporten i oktober att inflationen skulle komma att stiga en del de närmaste åren till följd av den breda konjunkturuppgången. Men någon dramatik i prisutvecklingen låg inte i bedömningen

Ändå vill jag hävda att det finns ett grundläggande problem med priserna i Sverige. Problemet är inte prisökningstakten, utan prisläget. Låt mig ge några exempel: Varför ska svenska konsumenter betala nästan dubbelt så mycket för en flaska allrengöringsmedel som danskarna, eller nästan tre gånger som mycket som holländarna gör? Och hur kommer det sig att svenska resenärer betalar två tredjedelar mer för sina flygbiljetter än vad resenärer i övriga EU betalar för samma sträcka?

Gapet mellan priserna i Sverige och övriga Europa framkommer tydligt i den studie av prisnivåerna i EU-länderna som EU-kommissionen publicerade i år.¹ Studien visar att det svenska priset för en korg av konsumtionsvaror ligger 27 procent över priset för samma korg i EU, hela 44 procent över priset i Storbritannien och inte mindre än 59 procent över priset i USA. Sverige tillhör tillsammans med Danmark och Tyskland EU:s dyraste länder.

¹ Konsultfirman NERA för EU-kommissionen i samband med Cardiff II-processen, publicerad bl. a. i European Economy, Nr. 1 1999, Supplement A, Economic trends.

SVERIGES RIKSBANK

Telefon
08-787 00 00

Telefax
08 - 21 05 31

E-post
registratorn@riksbank.se

Bild 1. Relativ prisnivå 1996

Det här är förhållanden som påverkar *välståndet* för oss svenskar. Grovt räknat motsvarar varje procents nedgång i prisnivån 2000 kronor extra för ett normalhushåll. Det visar att om de höga priserna i Sverige beror på något missförhållande som med tiden går att rätta till, så kan det ge stora välståndsvinster under flera år. Eftersom det svenska prisläget är särskilt högt på just t.ex. livsmedel eller boende, som utgör en större andel av konsumtionskorgen för lågavlönade, så skulle en priskorrigerings dessutom särskilt gynna de sämst ställda i samhället.

För mig som medlem av Riksbankens ledning finns det ytterligare ett skäl att ta upp denna fråga. Riksbankens uppgift är ju att värna penningvärdet; i praktiken att uppfylla målet om 2 procents inflation. Alla faktorer som påverkar *prisutvecklingen* påverkar därmed förutsättningarna för vårt arbete. En förbättrad konkurrens kan åstadkomma en press nedåt på priserna. Visserligen rör det sig sannolikt i allt väsentligt om engångseffekter på inflationen. Men om dessa slår igenom gradvis under en ganska lång period, så underlättar det för Riksbanken att hålla nere inflationstrycket.

Mot den här bakgrunden tänker jag idag diskutera några faktorer som påverkar prisnivån i Sverige. Jag tänker ge ett exempel på en sektor som inte har fungerat så väl ur konkurrenssynpunkt, som ligger er varmt om hjärtat. Men jag tänker också ta upp goda exempel på avregleringar som genomförts under senare år. Min avsikt är dessutom att lyfta fram frihandels betydelse. Till slut ska jag något utförligare kommentera konkurrensens betydelse för inflationen och därmed för penningpolitiken.

Vad beror prisskillnaderna på?

En uppenbar förklaring till avvikelserna i konsumentpriserna är den svenska momsen på 25 procent. Denna nivå är högre än i flertalet andra EU-länder, om än inte i samtliga. Vår högre moms hänger samman med det skattesystem vi har i Sverige, men i botten ligger förstås våra relativt sett höga offentliga utgifter. Dessa måste finansiera på ett eller annat sätt och om momsen reducerades, skulle vi tvingas höja andra skatter som antagligen skulle påverka vår relativa prisnivå.

Mervärdesskatten räcker inte som förklaring till avvikelserna. Rensat för momsskillnader så ligger prisnivån i Sverige fortfarande 10-15 procent högre än den genomsnittliga prisnivån i EU och 15-20 procent över prisnivån i USA.

Till mervärdesskatten kommer de relativt sett höga svenska arbetskraftskostnaderna, inte minst i servicenäringar som detaljhandeln. Eftersom vi i Sverige har mindre lönespridning än i många andra länder har vi vanligen högre löner för traditionellt lågavlönade yrken, även om också lönerna för dessa grupper fallit relativt Europa i övrigt de senaste decennierna. Arbetskraftskostnaderna påverkas dessutom i hög grad av skatter på arbete; arbetsgivaravgifterna är t.ex. bland de högsta inom EU. Troligt är också att Sverige som ett glest befolkat land i Europas utkant drabbas av högre transportkostnader.

Dessa faktorer räcker antagligen ganska långt som förklaring till prisskillnaderna men till bilden hör också konkurrensförhållandena i den svenska ekonomin.

Delar av den svenska ekonomin har länge varit hårt konkurrensutsatta. Inte minst har vi i Sverige en lång frihandelstradition som medfört att merparten av varuproduktionen varit utsatta för en tydlig internationell prispress. På dessa områden är inte heller prisskillnaderna normalt sett så stora. Men parallellt finns det andra marknader i Sverige där konkurrensen i praktiken är låg. En del av dessa marknader är sådana som konsumenterna dagligen kommer i kontakt med. Några få stora aktörer dominerar marknaden och deras marknadsmakt gör att de kan upprätthålla en högre prisnivå.

Att just Sverige präglas av brist på konkurrens kan i viss mån förklaras av geografiska och kulturella faktorer. Vi är, som jag nyss var inne på, ett glest befolkat land och ett litet språk- och kulturområde, där det kan finnas naturliga skäl till att det är få företag som konkurrerar på en del marknader. Men bristen på konkurrens förefaller inte sällan vara kopplad till regleringar och system som regering och riksdag har byggt upp. Det har emellanåt varit frågan om rena lagstiftade monopol, men ofta har det räckt med administrativa regler och lagar som rest så höga barriärer att nya aktörer inte förmått bryta sig in. I ytterligare en del fall kan man argumentera för att myndigheterna inte har agerat tillräckligt kraftfullt för att upprätthålla konkurrensen, utan tillåtit någon eller några aktörer att missbruka sin dominerande ställning.

Ett klassiskt exempel är de etableringsregler för nya butiker som bidragit till en internationellt sett hög koncentration inom detaljhandeln i Sverige. Koncentrationen har i sin tur antagligen bidragit till de höga priserna på livsmedel och dagligvaror. Situationen inom detaljhandeln visar samtidigt svårigheterna med konkurrenspolitik. I början av 80-talet avskaffades etableringsreglerna efter en lång diskussion, men dessa återkom igen i början av 90-talet i delvis nya former.

Bild 2. Prisnivåer på livsmedel 1996

En möjlig effekt av dålig konkurrens är höga vinstmarginaler. Statistiken för livsmedelsbranschen ger stöd för detta. Vinsterna i denna bransch är inte bara högre än i andra delar av näringslivet, dessutom ökar differensen. Vinstnivåerna tycks också vara tämligen okänsliga för förändringar i konjunkturen, vilket kan te sig lite märkligt. Det finns skäl att understryka att svag konkurrens också kan visa sig i en dålig effektivitet i produktionen. Med låg konkurrens minskar rationaliseringstrycket; produktiviteten i sektorn blir därmed lägre än den annars skulle vara.

Ett exempel: byggsektorn

I det här sällskapet är det naturligt att titta närmare på konkurrenssituationen och prisutvecklingen inom bostads- och byggsektorn. Bostadskostnaderna utgör en mycket stor del av hushållens konsumtion; en tredjedel av KPI-korgen.

Bygg- och byggmaterialpriser i Sverige är högre än i flertalet EU-länder och i USA. Enligt uppgifter från Eurostat låg svenska byggpriser 27 procent över de genomsnittliga byggpriserna i EU 1996. Endast i Danmark är det dyrare att bygga hus. Som exempel kan nämnas att lägenhetsdörrar kostar omkring 60 procent mer i Sverige än i Finland och Tyskland.

Bild 3. Byggmaterialkostnader jämfört med KPI

Den förhållandevis höga prisnivån på bostäder i Sverige beror delvis på höga kvalitetskrav. Dock råder det knappast någon tvekan om att det system som använts för att subventionera bostadsbyggande i Sverige också varit en betydande bov i dramat. Producenternas motiv för att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen var i det system som tidigare rådde alltför svaga. Under de senaste 5-10 åren har det skett betydande förändringar som gör att byggandet i detta avseende idag fungerar bättre. En diskussion förs nu i media om att förändra politiken igen i ljuset av en del problem på bygg- och bostadsområdet. Det är utomordentligt viktigt att de förändringar som eventuellt görs inte åter minskar konkurrensen och driver upp priserna på boende.

Även om subventionssystemet har förändrats kvarstår koncentrationsproblemet. Enligt Byggekostnadsdelegationen är den utländska konkurrensen låg. Den svenska byggmarknaden domineras, enligt en studie av Kommerskollegium, Konkurrensverket och Nutek från 1996, av fyra företag som tillsammans har drygt 60 procent av marknaden. Även byggmaterialindustrin är koncentrerad och endast i begränsad utsträckning utsatt för utländsk konkurrens. Exempelvis framgår av studien att en cementtillverkare har en marknadsandel på 95 procent, medan två tillverkare av asfalt svarar för 75 procent av asfaltmarknaden. Geografiska och regionala faktorer spelar sannolikt in, eftersom transporter av byggmaterial är dyra och besvärliga.

Konkurrensverkets rapporter tyder också på att regleringarna begränsar konkurrensen inom EU:s inre marknad. Frågan är om inte mångfalden standarder och typgodkännande i olika länder, med svårigheten att få byggmaterial godkänt i andra EU-länder än det egna, begränsar konkurrensen.

Inom byggsektorn har det funnits många exempel på att dålig konkurrens kan skapa ineffektivitet. Det finns skäl att tro att detta också återverkat på lönebildningen. Under 80-talet spred sig starka lönedrivande impulser från byggsektorn till andra delar av ekonomin. De senaste avtalen inom byggbranschen på omkring 3 procent per år överskrider de genomsnittliga löneavtalen för hela ekonomin. Historien visar också att löneglidningen varit betydande inom denna sektor. Frågan är om bristen på konkurrenstryck gör att det fortfarande är lättare att ställa krav på löneökningar utöver produktivitetsoökningen inom just byggbranschen, än till exempel inom den hårt konkurrensutsatta exportorienterade verkstadsindustrin?

Några andra exempel: el och tele

Det finns alltså i Sverige exempel på marknader där konkurrensen är ofullständig. Men det finns idag också goda exempel på vad som kan åstadkommas om man vågar öppna upp och skapa konkurrens.

Under de senaste åren har avregleringar genomförts i Sverige på marknader som tidigare betraktades som naturliga monopol och där dålig konkurrens sågs som ett nödvändigt ont. Framst gäller det telekom och energi. Konkurrerande aktörer har släppts in och lyckats etablera sig på dessa marknader hjälpta både av lag- och regleringsändringar och av ny teknologi.

Utvecklingen på den svenska *elmarknaden* är ett bra exempel på att avregleringarna måste genomföras konsekvent och att även enkla administrativa hinder kan räcka för att förhindra konkurrens. Trots att marknaden varit avreglerad sedan 1996 har kravet på dyra elmätare fungerat som en effektiv barriär för konkurrens gentemot hushållskunderna. När nu elmätarkravet slopats i år kan vi redan, trots att processen bara befinner sig i sin linda, se en rejäl press ned på priserna också för hushållen. En familj med en normalstor eluppvärmd villa kan minska sin elräkning med så mycket som 1500 kr per år.

En liknande utveckling har skett inom *teleområdet*. När telefonmarknaden stegvis öppnades för konkurrens under 90-talet pressades priserna på långdistanssamtal av konkurrensen. Men samtidigt steg Telias taxor på lokalsamtal. Med den nya möjligheten att välja operatör väntas lägre samtalskostnader överlag. Vi ser redan att konkurrenter erbjuder upp till 50 procent lägre taxor för Sverigesamtal.

På dessa områden ligger också Sverige under prinsnivån i andra industriländer. Enligt beräkningar som OECD gjort ligger vi 41 procent under OECD:s genomsnittliga prinsnivå för telekommunikation och 58 procent under snittet på prinsnivån för eldistribution. Sedan beräkningarna gjordes har priserna fallit ytterligare. Till denna i grunden positiva bild bidrar avregleringarna ytterligare.

Naturligtvis är inte alla avregleringar enkla. De måste utföras med eftertänksamhet och ibland gradvis. Inte minst är det viktigt att konsumenterna ges faktiska möjligheter att jämföra priser och produkter. Att det inte alltid är lätt visar avregleringen av taxi. På flygområdet har inte priseffekterna av de genomförda förändringarna blivit de önskade. Här förefaller producenterna ha funnit nya vägar för att begränsa konkurrensen.

Att avregleringar i olika dimensioner har effekter på inflationen åskådliggörs väl av utvecklingen under senare år och för närvarande. I den några veckor gamla inflationsrapporten gjorde Riksbanken bedömningen att de avregleringar och liberaliseringar som genomförts under de senaste åren sammantaget kommer att minska KPI-inflationen med 0,2 - 0,3 procentenheter i år och nästa år och med något mindre under 2001. I år väntas främst avregleringarna på elmarknaden bidra till att inflationen blir lägre. Nästa år väntas emellertid även förändringarna på telemarknaden och jordbruksreformen inom ramen för Agenda 2000 dämpa konsumentpriserna i samma utsträckning som avregleringarna för el.

Bild 4. Effekter av avregleringar - bidrag till KPI

Frihandels betydelse

Låt mig innan jag diskuterar effekterna av ökad konkurrens för Riksbankens arbete och inflationen göra en lite utveckling om frihandeln och dess betydelse. Frihandel är den kanske viktigaste förutsättningen för att få till stånd en god konkurrens, pressa priserna och skapa ett högt välstånd i en liten öppen ekonomi som Sverige. Importen utgör idag också nästan 40 procent av BNP och andelen har ökat stadigt.

Genom en frihandelsvänlig politik har Sverige faktiskt kunnat uppnå låga priser jämfört med EU-genomsnittet på en rad varor, som kläder, skor och

hemelektronik. I och med deltagandet i EU:s inre marknad har priskonkurrensen ökat ytterligare i Sverige. Samtidigt utsätts de svenska företag som är aktiva inom EU-området i övrigt för en hårdare konkurrenspress. Eftersom nästan 70 procent av Sveriges totala handel går till EU-området är effekterna av detta centrala.

EMU bidrar till att konkurrensen ökar ytterligare. När priserna på varor inom valutaunionen snabbt och ledigt kan jämföras i samma valuta, euron, så underlättar det för konsumenterna att göra sina inköp i de länder där priserna är som lägst. Det påverkar också företagens prissättningsstrategier och blottlägger andra kostnader t.ex. skatter som påverka priserna. Sammantaget medför det att priserna pressas ytterligare. Så höga prisfall som 10-15 procent har nämnts, men alla studier är förknippade med mycket stora osäkerhet.

Att det finns utrymme för att stärka priskonkurrensen inom EU framgår av att prisskillnaderna mellan olika länder inom EU alltså är så höga som omkring 16 procent i snitt. Visserligen har skillnaderna minskat med cirka 6 procentenheter under de senaste tio åren men skillnaderna är ändå 40 procent högre än vad de är mellan olika delstater och regioner i USA.

För att både minska prisskillnaderna och allmänt pressa prisnivåerna inom EU räcker det dock inte med skärpt konkurrens bara inom EU. I minst lika hög grad krävs konkurrens från omvärlden. Flera studier visar att just konkurrens från länder utanför EU skulle kunna bidra till en mer enhetlig och lägre prisnivå.

Enligt en studie från OECD har utvecklingen inom EU snabbt rört sig mot ökad frihandel från 80-talets slut och fram till 1993, med fallande handelshinder och ökad andel import i konsumtionen i EU. Sedan dessa har dock utvecklingen stagnerat och antalet försök att med anti-dumpingförfaranden begränsa konkurrensen har ökat. USA som tidigare var mindre öppet än EU som helhet är nu tvärtom mer öppet än EU och har en större andel import relativt BNP, 18 procent, att jämföra med knappa 13 procent för EU.

Särskilt nedslående är att importen av mindre högteknologiska varor är lägre i EU än i USA. Det är nedslående därför att det är ett tecken på att produktionen från länder med mindre utvecklad industri - däribland många av våra grannar i Östeuropa - hålls tillbaka av de handelshinder som finns. Just dessa länder borde vi ge en chans när de nu försöker återhämta sig efter ett antal, i ekonomiskt hänseende, tappade decennier. Men det är också nedslående därför att konsumenterna just på områden av detta slag ofta skulle kunna få rejält lägre priser om handeln vore friare.

Om några månader ska en ny frihandelsrunda inom WTO inledas med tryck på EU och övriga deltagare för att sänka handelshindren ytterligare och öppna upp marknaderna för bland annat jordbruksprodukter. En framgång i WTO är dock inte given. Att förhandlingarna ibland stöter på tillfälliga bakslag ser vi just nu med det beryktade "banankriget" och "hormonbiffskriget" mellan USA och EU, där USA nu lägger strafftullar på europeiska varor.

Ett annat bakslag för frihandeln är EU:s stopp för parallellimport från ett land utanför EU, enligt den s.k. Silhouette-domen. Parallellimport är ett sätt för importörer att undvika den prisdiskriminering som märkesvaruproducenter använder för att ta ut så höga priser som möjligt i varje enskilt land.

Konkurrensverket visar i en studie att 60 procent av den svenska parallellimporten kommer just från länder utanför EU och att denna typ av import har pressat priserna med 10-30 procent för varor som bildelar, kläder, skor och läkemedel. Ett beslut om att åter tillåta parallellimport skulle alltså gynna konsumenterna påtagligt. Konkurrensverket menar att det skulle innebära hela 0,4 procentenheter på KPI, eller ca 1000 kronor per hushåll i Sverige.

Av den här diskussionen framgår att EU på handelspolitikens område inte alltid visat sig från sin bästa sida. Eftersom EU-länderna för en gemensam handelspolitik gentemot omvärlden är det viktigt att vi i Sverige tydligt driver en så frihandelsvänlig politik som möjligt inom gemenskapen.

Konkurrens och inflation

Diskussionen om konkurrensens betydelse för inflationen har intensifierats under senare år. Inte minst har den amerikanska centralbankschefen Alan Greenspan bidragit till detta, då han resonerat kring det faktum att inflationen i USA har varit låg under flera år trots ett högt kapacitetsutnyttjande.

Det är inte förvånande att denna problematik kommit på dagordningen också i Sverige. Vi kunde ju tidigare konstatera att den svenska inflationstakten just nu påverkas av avregleringar såväl i Sverige som internationellt. Det faktum att Riksbanken arbetar med ett inflationsmål bidrar också till en ökad fokusering i debatten på prisutvecklingen.

Som jag var inne på tidigare har handeln i världen ökat till följd av att tullar etc. sänkts. Inom enskilda länder har också viktiga sektorer avreglerats. Till detta kommer också bl.a. effekterna av lägre transportkostnader och framväxten av ett antal nya länder inom vilka en effektiv produktion har kunnat ske till låga kostnader. En särskild dimension till detta ger den nya informationsteknologin: Den öppnar bl.a. möjligheter att via Internet snabbt jämföra olika priser utan att förflytta sig fysiskt till de olika butikerna. Redan idag noteras därför lägre priser på nätet. Ett exempel är priset på CD-skivor, som är upp till 20 procent billigare i svenska internbutiker än ute i handeln. Enligt HUI är nätbutiker i USA ytterligare 10-20 procent billigare.

Sammantaget är det här faktorer som sannolikt skärpt konkurrenstrycket i stora delar av industriländernas ekonomier. Andra uttryck för samma process är de snabba förändringar som sker i ägar- och företagsstrukturen i många sektorer.

Frågan är då hur ökad konkurrens påverkar inflationen. Det kan åskådliggöras med ett konkret exempel. Låt mig ta handeln med begagnade bilar, även om jag lika väl kunde ha exemplifierat med böcker eller någon annan vara. Internet mm. sägs ha medfört att ett antal svenskar börjat köpa begagnade bilar i bl.a. Tyskland eftersom priserna där är lägre. En första självklar effekt av detta är att det blir svårare att ta ut lika höga priser på denna typ av bilar i Sverige. Prisnivån faller alltså. I nästa led kan vi tänka oss att bilhandlarna försöker motverka den negativa effekten på lönsamheten genom att rationalisera den egna verksamheten. Produktiviteten i bilhandeln ökar. Bedrivs detta arbete tillräckligt framgångsrikt kanske vinstmarginalerna kan upprätthållas. Ytterligare en möjlighet är att

bilhandeln i nästa lönerörelse inte beviljar lika höga löneökningar som de annars skulle ha gjort eller att de när de köper in bilarna betalar mindre osv.

När en marknad på det här sättet öppnas upp för konkurrens kan det alltså få både direkta och indirekta pris- och löneeffekter. Det kan också leda till ett skift i produktiviteten. I huvudsak handlar det dock om engångseffekter; prisnivån faller och/eller produktivitetsnivån stiger. Men en process av det här slaget - med ökad konkurrens - kan ändå påverka den sammantagna inflationen mätt med något index som t.ex. KPI under många år om processen slår igenom gradvis i olika delar av ekonomin.

Kanske ska jag för säkerhets skull säga att effekter också på produktivitetens *utveckling* inte kan uteslutas. En skärpt konkurrens skulle kunna tänkas medföra en något högre potentiell tillväxt. Det empiriska stödet för detta skulle ha skett är dock litet.

Vad betyder då detta för Riksbanken och penningpolitiken? Kanske kan man uttrycka det som att vi för närvarande får hjälp i vår strävan att hålla nere inflationen av bl.a. ny teknologi, avregleringar och minskade handelshinder. De spelar ingen avgörande roll för inflationen på sikt, men de är inte heller helt betydelselösa. Om den här typen av engångseffekter utgör ett återkommande inslag i prispildern bör vi ta hänsyn till dem när vi bedriver penningpolitik; på samma vis som Riksbanken t.ex. under 70- och 80-talen - om penningpolitiken då arbetat med inflationsmål - skulle varit tvungen att beakta de ökade skatterna. Om det skulle finnas argument för att konkurrensen ökat den potentiella tillväxttakten, bör detta naturligtvis också beaktas. På den här punkten finns det dock skäl att vara betydligt mer skeptisk.

Låt mig avslutningsvis understryka att de synpunkter jag här framfört om vikten av en väl fungerande konkurrens - i första hand för välståndsutvecklingen - inte är avsedda att vara ett inlägg i den aktuella diskussionen om reporäntan. I inflationsrapporten från början av oktober beaktade vi de effekter vi kunnat identifiera av ökad konkurrens etc. Den slutsats Riksbanken drog i samband med publiceringen av inflationsrapporten - att reporäntan kommer att behöva höjas om inget oförutsett inträffar - gäller alltså.