

Like konkurransevilkår

Lars Sørgard

Kommentar til rapporten
BECCLE, 12. februar 2018



Like konkurransevilkår er bra

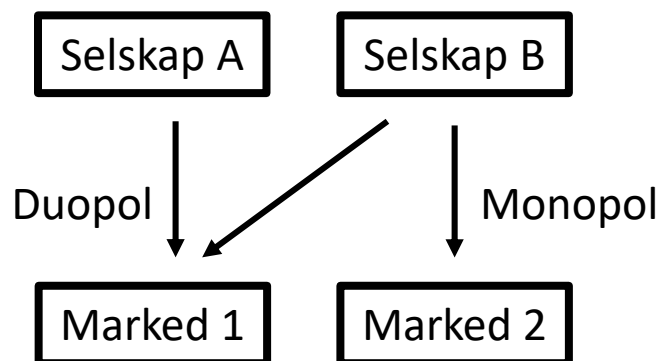
- Selskaper bør, for eksempel, stå overfor de samme rammebetingelsene
 - Sikrer at de mest effektive vokser, i stedet for at de med '*kunstige fordeler*' ekspanderer
- Men hva er '*kunstige fordeler*'?
 - Private betaler skatt, offentlige ikke?
 - Offentlige immune mot konkurs, private ikke?
- Hva med andre forhold?
 - Hva skal det korrigeres for når en skal sikre like konkurransevilkår?

Men hva impliserer like vilkår?

- Like vilkår betyr *IKKE* at bedriftene alltid har like kostnader
- Tenk på to selskaper som konkurrerer
 - Selskap A har kun salg i marked 1
 - Selskap B selger også i et annet geografisk marked, og større produksjon gir lavere enhetskostnader
- Ulike kostnadsvilkår i marked 1 isolert sett
- Men bør vi av den grunn begrense adferden til selskap B, som har lavest kostnader?

Like vilkår og ulik konkurranse

- B priser høyt i marked 2
 - Ingen konkurranse
- .. men lavere i marked 1
 - Dekker deler av felleskostnader
- Fornuftig for samfunnet og kundene å tillate selskap B å ta ulik pris i marked 1 og 2
 - Økt konkurranse i marked 1
 - I marked 2 uendret pris, eller lavere pris hvis kostnadsregulert i monopoldel
 - Salget i marked 1 bidrar til dekning av felleskostnader



Kryss-subsidiering – et problem?

- Det som er vist over kan tolkes som kryss-subsidiering
 - Høyere pris i marked 2 enn i marked 1 av B
- Men kryss-subsidiering kan være bra for kundene
 - Utnytter ellers ledig kapasitet, og får dekket deler av felleskostnadene
 - Eller optimal prisingsregel for selskapet (Ramsey pricing)
- Helt vanlig praksis blant selskaper i et marked
 - Priser høyt der det er lite konkurranse
 - Priser lavt der det er mye konkurranse
- Hvis en nekter ulike priser, kan det føre til høyere priser i ett eller begge markeder

MENTAR



GJERMUND NESE¹
Fungerende seksjonsleder, Konkurransetilsynet

Kryssubsidiering – et konkurranseproblem?

1 INNLEDNING

Høsten 2010 har vært fin for småbarnsforeldre i Norge. Det er nemlig priskrig på bleier. Prisene er faktisk så lave at butikkene sier de taper penger på hver bleiepakke de

Formålet med denne kommentaren er først og fremst å klargjøre den konkurransemessige betydningen av kryss-subsidiering.

Hva er spesielt ved offentlige foretak?

- I mange tilfeller en helt annen *eierstyring* enn private selskaper
 - Ofte politisk styrt, gjennom bl.a. folkevalgte i sitt styre
- Kan pålegge selskapet helt andre mål og handlinger enn et privat selskap
 - Eks. 1: Kommunalt eid kraftselskap bygger ut bredbånd til kommunens innbyggere
 - Eks. 2: Favoriserer egen produksjon, i stedet for å bruke muligheten til at andre gjør jobben
- Bør det ha betydning for hvordan de skal få lov til å konkurrere mot private?

Kort vs lang sikt

- Kortsiktig tilpasning:
 - Gitt at det offentlige har bygget opp kapasitet, hvor stor frihet til å prise lavt i konkurransedelen?
- Dynamisk tilpasning:
 - Hvordan forstå det offentliges oppbygging av kapasitet og tilbud i konkurransedel?
 - Markedsaktørprinsippet kan bidra til at det offentlige gjør samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer?
 - Vil høy offentlig kapasitetsoppbygging påvirke prinsippene for prising på kort sikt?
- Gode argumenter for å lage regler som går ut over reglene for misbruk av dominans?
 - Investeringer?
 - Prising?

Tilpasning på kort sikt

- I mange tilfeller en slik situasjon som skissert over
 - Offentlig med monopol- og konkurransedel
 - Private kun med konkurransedel
- Økonomiske argumenter for å la det offentlige konkurrere, uten krav om f.eks. full kostnadsdekning i hver kontrakt
 - Utnytter kostnadsfortrinn og fører til økt konkurranse
 - Bidrar til dekning av felleskostnader
- Heller kreve at det offentlige selskapet ikke priser lavere enn marginale kostnader i konkurransedelen?
 - Dekkes av forbud mot predasjon?
 - Tillater selskapet å utnytte sitt kostnadsfortrinn
- Da kan konkurransereglene (§ 11) være tilstrekkelig for kortsiktig tilpasning?

Den dynamiske tilpasningen

- Hvordan forstå selve oppbyggingen av kapasitet av det offentlige?
 1. Kan være svært dårlig begrunnet ut fra et økonomisk ståsted (jf. politiske føringer)
 2. Kan være fornuftig ut fra økonomiske vurderinger, f.eks. bygge stort for å utnytte stordrift
 3. Og i visse tilfeller feilvurderinger, for eksempel bygget opp for stor kapasitet sett i ettertid
- Som økonom ønsker vi å hindre 1), men hva hvis det er et eksplisitt politisk ønske?
- Vil *markedsaktørprinsippet* spille en rolle her?
- Gitt at det offentlige har bygget ekstra kapasitet, bør de få prise lavt (men ikke predasjon) i konkurransedelen?

Markedsaktørprinsippet (1)

- Retningslinje angående statsstøtte (EU/ EFTA)*
- Markedsaktørprinsippet
 - Betrakter en økonomisk transaksjon gjennomført av offentlig myndigheter (fra markedsinvestorprinsippet)
 - Ville transaksjonen blitt gjennomført av en rasjonell privat aktør i tilsvarende situasjon?
 - En økonomisk transaksjon kan være en investering, et lån, et innkjøp gjennom en anbudskonkurranse, salg av eiendom, etc.
 - Har offentlige myndigheter gjennom transaksjonen gitt en fordel til sin egen aktør?
- Ex-ante vurdering
 - Vurderingene må gjennomføres på det tidspunktet som det ble tatt beslutning om å gjennomføre transaksjonen

*ESA decision NO 3/17/COL of 18 January 2017: Guidelines on the notion of State aid as referred to in Article 61(1) of the agreement on the European Economic Area [2017/2413]

Markedsaktørprinsippet (2)

- Retningslinje statsstøtte (EU/ EFTA) (forts.)
 - Gjennomføring av markedsaktørtesten
 - Tilfeller hvor markedsinformasjon eksisterer
 - Sammenligne med private aktører som foretar tilsvarende transaksjoner (pari passu)
 - Det offentlige gjennomfører transaksjonen ved en anbudskonkurranse
 - Benchmarking
 - Sammenligne med tilsvarende transaksjoner foretatt av private aktører i sammenlignbare situasjoner
 - Andre vurderingsmetoder
 - Gjøre nåverdi og internrentevurderinger knyttet til transaksjonen
 - » Fremdeles en ex-ante vurdering basert på tidspunktet transaksjonen ble besluttet

Markedsaktørprinsippet (3)

- Knyttet til en lønnsomhetsvurdering på tidspunktet for beslutning om en transaksjon?
- Hva menes med lønnsomhetsvurdering?
 - Inkrementelle kostnader og inntekter knyttet til en transaksjon, f. eks. ved en nåverdiberegning?
- Legger det føringer på selve prisingen?
 - En rasjonell privat aktør vil normalt ta utgangspunkt i marginalkostnad ved prisingen?
 - I retningslinjer til EU/ EFTA er ikke prisingen en del av markedsaktørtesten?

Sp. 1: Hva er samfunnsøkonomisk ønskelig?

- Viktig med synlighet for økonomisk aktivitet, og samtidig stor frihet til å prise i hver enkelt kontrakt (offentlige konkurrere hardt)
 - Kan være fornuftig med markedsaktørprinsippet anvendt på investeringer
 - Men vi stiller spørsmål ved å anvende dette prinsippet også på prisingen

Regnskapsmessig skille

- Utvalgets minimumsforslag
 - Fornuftig forslag som gir mer synlighet, og som vi støtter

Selskapsmessig skille

- Bør ikke påtvinges alle selskaper, men kan vurderes i noen saker og markeder
 - Eks.: Kraftmarkedet

Eiermessig skille

- Kan vurderes i helt spesielle tilfeller
 - Eks.: Tilgang til en innsatsfaktor på like vilkår

- Dette er en klargjøring av vårt syn, jf 'Konkurransetilsynet anbefaler' i rapporten (side 88)

Sp. 2: Hva er handlingsrommet?

- Kan statsstøttereglene tolkes ut fra en 'økonomisk tilnærming', og gi mulighet for å oppnå det samfunnsøkonomisk ønskelige?
 - Investeringer ut fra markedsinvestorprinsippet?
 - Prisingen som en privat bedrift, det vil si stor fleksibilitet?
 - Hvis ikke, kan nye regler gi høyere priser

