



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Norsk konkurransepolitikk: Noen historiske perspektiver



Norsk konkurransepolitikk:

Noen historiske perspektiver

Forord

I mai 2009 er det fem år siden Norge fikk en revidert konkurranselov. Det er også fem år siden Konkurransetilsynet startet flyttingen til Bergen og oppbyggingen av en ny organisasjon. For å markere dette, publiserer vi et lite historisk tilbakeblikk på utviklingen av konkurransepolitikken i Norge. Konkurransetilsynet i Bergen er en «ung» organisasjon. For bedre å forstå aktuelle og fremtidige problemstillinger, er det viktig også å ha kunnskap om forhistorien.

Vi er i dag midt i en alvorlig internasjonal finanskrise. Finanskrisen har gitt store tap som skal fordeles, og finansielle institusjoner som går til myndighetene med bønn om å bli reddet. Økt kredittrisiko og økt forsiktighet har gitt «kredittørke». Virkningen for resten av økonomien er etterspørsels- og investeringssvikt og påfølgende nedgangskonjunktur og resesjon. OECD-landene er nå inne i den dypeste nedgangskonjunkturen etter annen verdenskrig. Selv om Norge er bedre stilt enn mange andre land, går også produksjonen i Norge tilbake, og arbeidsledigheten er økende.

Finanskrisen skyldes reguleringssvikt, ikke for mye konkurranse. Spørsmålet presser seg likevel frem: Hva betyr dette for konkurransepolitikken? Vil det bli et press mot å slakke på konkurransepolitikken som et virkemiddel for å løse krisen – slik vi så gjennom praktiseringen av, og forslagene om endringer i Trustloven i 1932? Under krisen på 1930-tallet førte proteksjonistiske tiltak i mange land til at krisen ble forverret og mer langvarig enn nødvendig. I Norge, og i flere andre land, oppfordret myndighetene bransjer til samarbeid for å holde kontroll på produksjon og priser. Hensikten var å sikre sysselsetting og inntekt på kort sikt. Bransjeforeninger ble oppfordret til å organisere prissamarbeid, noe som i dag ville vært ulovlig.

Etter annen verdenskrig og frem til slutten av 1970-tallet ble det i perioder ført en aktiv motkonjunkturpolitikk for å holde produksjon og sysselsetting oppe. Tidvis ble dette kombinert med lønns- og prisstopp for å hindre uakseptabelt høy inflasjon. Arbeidet med å fremme effektiv konkurranse var lavt prioritert i denne perioden. Etter hvert ble lønns- og prisstopp ansett som mindre egnede virkemidler. I Langtidsprogrammet 1982-1985 lanserte regjeringen Brundtland det vi i dag betrakter som moderne konkurransepolitikk, blant annet for å

holde prisstigningen i sjakk. Det ble en økende forståelse for betydningen av velfungerende markeder for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser.

I den situasjonen vi nå er i, er det viktig å holde fast ved at konkurranse ikke er et mål i seg selv, men et middel til å oppnå effektiv bruk av knappe ressurser og mer velferd for alle. Sunne bedrifter som er vant til å konkurrere, står sterkere rustet til å takle kriser – både finansielt og fordi de har evne til å omstille seg. Og erfaringene fra krisen på 1930-tallet er klare: Proteksjonistiske tiltak forverret krisen og gjorde at den ble mer langvarig enn nødvendig.

Finanskrisen gir altså ikke grunn til å slakke på konkurransepolitikken. Snarere tvert om!

I mai 2008 arrangerte Konkurransetilsynet et internt seminar om tilsynets nære historie. Tre sentrale ansatte i Prisdirektoratet og Konkurransetilsynet ga oss innblikk i sine personlige erfaringer med fremveksten av en moderne konkurransepolitikk og et moderne konkurransetilsyn. Siden har de tre bidragsyterne bearbejdet sine manuskripter, og resultatet er denne publikasjonen. Bidragene setter dagens konkurranselovgivning i perspektiv, men representerer samtidig kunnskap som det er verdifullt å ta med seg i dagens situasjon. Synspunktene som fremkommer er forfatterens egne, og er ikke nødvendigvis uttrykk for Konkurransetilsynets offisielle syn.

Det første kapittelet er skrevet av Steinar Undrum – tidligere avdelingsdirektør i Prisdirektoratet og Konkurransetilsynet, nå avdelingsdirektør i konkurransepolitisk avdeling i Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Han tar spesielt for seg situasjonen fra han startet i Prisdirektoratet i 1976 frem til direktoratet startet snuoperasjonen mot å bli et konkurransetilsyn tidlig på 80-tallet. Undrum forteller om en hverdag med maksimalprisreguleringer og bruk av brødvecter, så vel som de første forsøk på å håndheve konkurranseloven. I tillegg formidler han noen av sine tanker om prosessen frem mot ny konkurranselov i 1993.

Egil Bakke – tidligere prisdirektør og konkurransedirektør – var også med i konkurranselovutvalget som førte til konkurranseloven av 1993. Han stod sentralt i

den konkurransepolitiske debatten på 1980-tallet som blant annet var preget av Chicago-skolens gjennomslag i antitrust-håndhevingen i USA. Mange av disse tankene fant også veien til Norge og fant for eksempel gjengklang i formålsparagrafen til den norske konkurranseloven fra 1993. Egil Bakke ble prisdirektør i 1983 og var en pådriver da nye prinsipper for økonomisk analyse og tenkning ble kjempet frem i et direktorat preget av regulatorisk kompetanse og tenkning. I det andre kapitlet setter Bakke konkurransepolitikken i et historisk perspektiv. Han presenterer også noen tanker om dagens konkurransepolitiske utfordringer.

Sistemann ut er Einar Hope – tidligere konkurranse- direktør og nå professor emeritus fra Norges Handels- høyskole. Hope var med i konkurranselovutvalget på nittitallet og ledet Konkurransetilsynet frem mot årtusenskiftet. I sitt bidrag presenterer Hope sine erfaringer fra konkurranselovens tilblivelse. Videre formidler han sine tanker om vektleggingen av konkurranseøkonomisk analyse i håndhevingen og hvilke utfordringer han møtte i den forbindelse.

God lesing!

Bergen, juni 2009

A handwritten signature in black ink, reading "Knut Eggum Johansen". The signature is written in a cursive, flowing style.

Knut Eggum Johansen

Konkurransedirektør

INNHold

Forord ved konkurransedirektør Knut Eggum Johansen.....	3
Tidslinje - norske pris- og konkurransemyndigheter.....	6
Steinar Undrum: Fra regulering til marked: en ung saksbehandler/leders erfaringer	10
Egil Bakke: Konkurranspolitikken i et idéhistorisk perspektiv	15
Einar Hope: Konkurransetilsyn og konkurransepolitikk 1995-1999: Et tilbakeblikk og noen refleksjoner	24

Historien om norske pris- og konkurransemyndigheter

Konkurransetilsynet ble etablert 1. januar 1994, samtidig med at konkurranseloven og pristiltaksloven trådte i kraft. Pris- og konkurransemyndighetenes historie strekker seg imidlertid helt tilbake til utbruddet av første verdenskrig.

1914

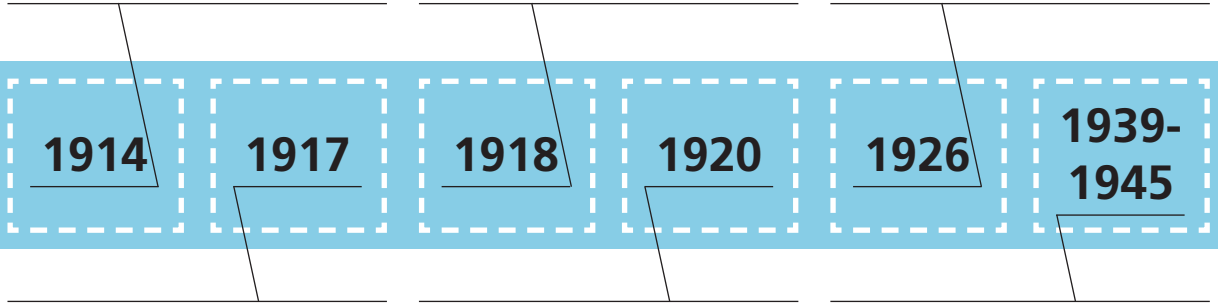
Krigsutbruddet førte til at det oppstod matpanikk hos store deler av befolkningen. De næringsdrivende benyttet seg i stor utstrekning av dette til å skru opp vareprisene. Det offentlige måtte gripe inn med regulerende bestemmelser. En provisorisk anordning av 4. august 1914 og en ny lov av 18. august samme år gav myndighetene adgang til å fastsette maksimalpriser, og Statens provianteringskommission ble opprettet.

1918

Norsk Pristidende ble utgitt for første gang 9. januar 1918. Det skulle være et offisielt organ for kunngjøring av maksimalpriser og andre bestemmelser om prisregulering. Utgivelsen var lenge meget hyppig, med et nytt nummer omtrent hver uke, og store deler av næringslivet hadde plikt til å abonnere på bladet. Abonnementsplikten opphørte først i 1954. Siste nummer av Pristidende forelå ved utgangen av 1993. Denne publikasjonen gir et detaljert innblikk i et prisregulert samfunn gjennom et trekvart århundre.

1926

Stortinget vedtok 12. mars 1926 en ny lov om kontroll med konkurranseinnskrenkninger og prismisbruk (trustloven), og Statens prisdirektorat skiftet navn til Trustkontrollkontoret. Trustloven gjaldt frem til 1. januar 1954.



1917

I tilknytning til en ny lov om regulering av vareprisene ble Statens prisdirektorat opprettet 21. juli 1917. Drammens borgermester Hans Johnsen Gurstad ble Norges første prisdirektør. Ved starten bestod den samlede staben av ni personer. Antallet steg raskt til 31, men sank så gradvis etter hvert som forholdene ble mer normale etter krigens slutt. Fra utbruddet av annen verdenskrig og gjennom mesteparten av etterkrigstiden har det stort sett vært ca. 100 ansatte i sentralenheten i pris- og konkurranseetaten.

1920

Wilhelm Lauritz Thagaard tok plass i sjefsstolen for å lede pris- og konkurranseetaten gjennom 40 år. Han satte dype spor etter seg og ble i 1961 hedret med Borgerdådsmedaljen i gull. Dette året kom det en ny lovbestemmelse om at monopol- og storbedrifter av enhver art samt alle slags sammenslutninger, avtaler og andre ordninger mellom næringsdrivende som hadde innskrenkninger i den frie konkurranse som formål, skulle meldes til Statens prisdirektorat og føres inn i et offentlig register, Kartellregisteret. Næringslivets plikt til å bidra til å holde Kartellregisteret oppdatert opphørte ikke før konkurranseloven av 1993 trådte i kraft. Ved utviklingen pr. 1. januar 1994 inneholdt registeret 194 sammenslutninger, 66 avtaler og 159 storbedrifter.

1939-1945

Utbruddet av annen verdenskrig gav støtet til en omlegging og skjerping av kontroll- og reguleringsvirksomheten. Myndighetene iverksatte prisstopp, og Trustkontrollkontoret fikk utvidede fullmakter.



Norske pris- og konkurransedirektører

1917-1921	Hans Johnsen Gurstad	1983-1995	Egil Bakke
1921-1960	Wilhelm Lauritz Thagaard	1995-1999	Einar Hope
1961-1977	Rolf Ingvar Semmingsen	1999-	Knut Eggum Johansen
1977-1982	Charles Philipson		

1945

En provisorisk anordning av 8. mai 1945, populært kalt Lex Thagaard, trådte i kraft umiddelbart som grunnlag for kontroll- og reguleringsvirksomheten. Prisdirektoratets distriktskontorer ble opprettet 1946, med ni distrikter og etter hvert ca. 80 ansatte. De overtok de funksjoner fylkesmennene hadde hatt på regulerings- og kontrollområdet under og etter krigen. En midlertidig prislov ble gitt av Stortinget 30. juni 1947.

1953

Den midlertidige prisloven av 1947 ble avløst av en permanent prislov av 26. juni 1953 (lov om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold), som trådte i kraft fra 1. januar 1954. Egil Bakke, Norges siste prisdirektør og første konkurransedirektør, skrev ved Prisdirektoratets 75-årsjubileum at det stormet rundt direktoratet i 1940-årene og tidlig i 1950-årene og at prislovens tilblivelse skjedde under en voldsom kamp.

1967

Husleieregulering for boliger ble lovfestet. Denne loven har i senere år fått et sterkt innskrenket geografisk virkeområde og gjelder nå grovt sett bare for regulering av høyeste lovlige leie for umøblerte førkrigsboliger i Oslo og Trondheim.

1945

1948

1953

1954

1967

1983



1948

Ved håndhevingsloven (lov om oppeholdning av pris- og rasjoneringsføresegnene o.a.) av 9. juli 1948 ble det opprettet særskilte organer til å føre kontroll med at prisforskriftene ble overholdt. Denne loven gjaldt helt frem til utgangen av 1993. Det ble opprettet et eget administrativt organ, Statens pris- og rasjoneringsinspeksjon, med hovedkontor i Oslo og en rekke distriktskontorer rundt om i landet. Etaten hadde på sitt høyeste ca. 170 ansatte.

1954

Etter en opphetet debatt ble en permanent prislov vedtatt i 1953. Den avløste trustloven av 1926 og den midlertidige prislova av 1947 og trådte i kraft 1. januar 1954. Samtidig ble Priserådet opprettet.

Formålet med pris- og konkurransepolitikken i perioden 1954 til 1971 var å stimulere effektivisering av konkurransen. Etter hvert som varetilgangen økte etter krigen, ble generelle og spesielle prisreguleringer avviket. Det kom i stedet forskrifter som forbød vertikale bindinger (1957) fra leverandørens side og alle former for horisontalt prissamarbeid (1960) mellom næringsdrivende. Disse forskriftene markerer overgangen fra et rent inngrepsregelverk til et forbudsregelverk.

1983

Egil Bakke, som var og er meget aktiv i samfunnsdebatten, ble prisdirektør og gjorde raskt Prisdirektoratet godt synlig i mediene. Han ledet etaten i tolv år og ble derfor også landets første konkurransedirektør.

1985

Prisdirektoratet og Statens pristilsyn fikk i oppdrag å håndheve den nye kredittkjøpsloven med tilhørende forskrifter. Dessuten skulle Pristilsynet medvirke blant annet ved håndhevingen av markedsføringsloven.

1993

I motsetning til prisloven av 1953, ble konkurranseloven og pristiltaksloven vedtatt av Stortinget uten «voldsom kamp». Regjeringen og stortingsflertallet fulgte ikke opp lovutvalgets forslag om klagenemnd og eget styre for Konkurransetilsynet. Politisk samordning, ledelse og kontroll, herunder klagesaksbehandling, skulle fremdeles ivaretas av det overordnede departement. Ved årsskiftet opphørte Prisdirektoratet, Statens pristilsyn og Prisrådet.

1999

Einar Hope vendte tilbake til forskningsmiljøet i Bergen og Knut Eggum Johansen tiltrådte i april som ny konkurransedirektør.



1985

1988

1993

1994

1999

2000

1988

Prisloven fikk en ny paragraf om kontroll av bedriftserverv. Prisrådet kunne nå blant annet forby slike oppkjøp eller påby salg av aksjer eller andeler, dersom overdragelsen «vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen og dette vil være til skade for allmenne interesser».

1994

Lov 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranse-loven) og lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak trådte i kraft 1. januar 1994, og Konkurransetilsynet arbeider fra sentralenheten i Oslo og åtte regionkontorer «arvet» etter Statens pristilsyn.

2000

Professor Hans Petter Graver ble i statsråd 24. november 2000 oppnevnt til å lede et utvalg som skulle gjennomgå norsk konkurranselov-givning og innen 1. november 2002 fremme forslag om et nytt lovverk på området.



2004

Den nye konkurranseloven trådte i kraft 1. mai 2004. Den nye loven innebar en mer omfattende fusjonskontroll, et generelt forbud mot samarbeid som forhindrer konkurransen og et forbud mot misbruk av dominerte stilling. Næringsdrivende får plikt til å melde fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet.

Konkurransemyndighetene får også mulighet til å gi kraftige administrative bøter ved brudd på forbudene i loven. Bøtene kan være på inntil 10 prosent av den årlege omsetningen til selskapet. Bedrifter som hjelper Konkurransetilsynet med å avdekke lovbrudd, kan få reduserte bøter.

Også denne gangen foreslo lovutvalget en ordning med en uavhengig klageinstans, uten å få gjennomslag for dette i Stortinget.

1. juni var det offisiell åpning av tilsynets permanente lokaler i Telegrafbygningen midt i byens sentrum.

2001

2001

Fra 1. april 2001 opphørte regionkontorene som faglige enheter i tilsynet. Omstillingsenheter ble opprettholdt ut året. Overgangen til ny organisasjonsstruktur, med blant annet to markedsavdelinger og en etterforskningsavdeling, skjedde formelt fra 1. juni.

2003

2003

Regjeringen presenterte 24. januar 2003 St.meld. nr. 17 «Om statlige tilsyn». En av konklusjonene i meldingen var at Konkurransetilsynet skulle lokaliseres til Bergen. Etter et turbulent halvår med opphetet debatt i massemediene besluttet Stortinget 6. juni 2003 at flyttingen skulle gjennomføres og være fullført i løpet av 2006.

2004

2005

Med virkning fra 21. mars 2005 ble sekretariatet til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) lagt inn under Konkurransetilsynet. KOFA-sekretariatet hadde 1. mars flyttet inn i ledige kontorlokaler hos tilsynet i Oslo. I 2006 flyttet sekretariatet igjen - nå til Bergen.



2005

2006

2006

Etter en kontinuerlig flytteprosess i nærmere to og et halvt år var hele ledergruppen i Konkurransetilsynet samlet i Bergen fra 1. september 2006.

2009

Ved årsskiftet 2008-2009 hadde Konkurransetilsynet 102 ansatte med høy kompetanse og en gjennomsnittsalder på 36 år. Tilsynet behandlet i 2008 1074 saker, og forvaltet et budsjett på 88,9 millioner kroner.

Fra regulering til marked

– En ung saksbehandler/leders erfaringer

Steinar Undrum, avdelingsdirektør i konkurransepolitisk avdeling, Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Innledning

Dette kapittelet tar sikte på å være en liten aperitiff til de tyngre bidragene fra Egil Bakke og Einar Hope. Mens både Egil Bakke og Einar Hope var toppledere med lang erfaring og tunge synspunkter på utviklingen av konkurransepolitikken da de ble utnevnt som henholdsvis prisdirektør og konkurransedirektør, vil jeg på min side formidle mine erfaringer som en nyansatt saksbehandler i Prisdirektoratet.

På den ene siden er formålet å gi et inntrykk av hvordan det var å arbeide i pris- og konkurransemyndighetene i en ikke alt for fjern fortid. Men samtidig gis det også et bilde av hvilke utfordringer Egil Bakke og senere Einar Hope stod overfor da Prisdirektoratet skulle omdannes til et moderne Konkurransetilsyn - og det formidles et bilde av de utfordringer det innebar å drive aktiv pris-kontroll med utgangspunkt i Prisloven, og den gradvise erkjennelse som med tiden førte til en moderne konkurranselov.¹

Prisdirektoratet i 1977

Jeg begynte i Prisdirektoratet sommeren 1976 som førstesekretær, nyutdannet fra Handelshøyskolen i Bergen. Det fantes ingen opplæring av nyansatte. Jeg ble tidlig gjort oppmerksom på at når direktoratet ansatte en saksbehandler med akademisk utdanning, så var det forutsatt at vedkommende hadde de nødvendige kunnskaper til å gjøre jobben. Så utstyrt med prisloven og noen forskrifter gikk jeg i gang.

Siden jeg selv var 24 år oppfattet jeg de aller fleste andre som gamle. En personalliste fra 1977 viser at jeg hadde nesten rett. Det var ca 85 ansatte i Prisdirektoratet. Gjennomsnittsalderen var ca 45 år. Jeg mener bestemt å huske at vi under 30 hadde et fast 6 manns bord i kantina. Det er ellers verdt å merke seg at av de 85 ansatte var omtrent 35 kontorpersonale og arkivarer. Enkel hoderegning gir da at rundt 50 var ledere og saksbehandlere.

Jeg traff aldri prisdirektøren som da het Semmingsen i noen faglig sammenheng. Da jeg hilste på ham skyld-

tes det en tilfældighet. Etter noen måneder i direktoratet møtte jeg i korridoren en eldre herremann som jeg aldri hadde sett før. Som en høflig ung mann spurte jeg om det var noe jeg kunne hjelpe med. Det var det ikke, men jeg fikk hilse på prisdirektøren. Denne anekdoten illustrerer at Prisdirektoratet var en formell organisasjon der det var en heller lang vei fra «topp til bunn».

For fullstendighetens skyld vil jeg også nevne at Prisdirektoratet hadde en ytre etat, Statens pristilsyn. Pristilsynet hadde 9 distriktskontorer spredt fra Kristiansand til Tromsø. Det var ca. 100 ansatte i tilsynet. Hovedoppgaven var som jeg så vidt vil komme tilbake til, å kontrollere at en rekke forskrifter om generelle og spesielle pris- og avansereguleringer samt tilskuddsordninger ble overholdt.

Hva karakteriserte så den gjennomsnittelige saksbehandler/leder i direktoratet? Han (det var svært få kvinnelige ledere og saksbehandlere) var meget erfaren. De fleste hadde arbeidet en stor del av sitt liv i Prisdirektoratet. De hadde høy kompetanse på sine områder. Flere hadde arbeidet i lang tid med bestemte bransjer og særreguleringer. Det førte til at de hadde et nært forhold til «sine» bedrifter og næringsorganisasjoner. Den saksbehandleren som jeg skulle overta for, kunne f. eks diskutere i detalj effektiviteten ved en ny produksjonslinje for kunstgjødsel ved en av Hydros kunstgjødselsfabrikker. Han var ansvarlig for de årlige forhandlingene om maksimalprisene for kunstgjødsel. Mitt inntrykk var også at de hadde liten tro på markedet. Dette har jeg imidlertid lite belegg for. Marked og konkurranse var i liten grad et tema da jeg begynte i Prisdirektoratet. Vi var opptatt med reguleringer.

Dette var de viktigste arbeidsoppgavene for Prisdirektoratet i 1977:²

- Prisstopp
- Særreguleringer
- Bestemmelser om konkurranse
- Prisrådet – Prisloven § 23 om nektelse av forretningsforbindelse
- Prisloven § 18 om forbud mot å ta eller kreve urimelege priser

¹ Dette kapittelet er basert på mitt innlegg på et seminar i Konkurransetilsynet 28. mai 2008, og helt og holdent basert på hva jeg husker etter ca. 30 år. Jeg har i liten grad forsøkt å etterkontrollere min hukommelse. De som ønsker en fullstendig framstilling av overgangen fra regulering til marked kan lese Jan A. Halvorsen og mitt bidrag til festskriftet til Egil Bakke med tittelen «Fra prisregulering til konkurransepolitikk»

² Lov om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold av 26. juni 1953 (Prisloven) var det viktigste rettslige grunnlaget for Prisdirektoratet og Statens pristilsyns virksomhet. Loven ga hjemmel til å gi forskrifter om generelle og spesielle prisreguleringer, forskrifter for å fremme konkurranse og til å gripe inn mot konkurransekadelige handlinger i enkelttilfeller.

- Subsidier og frakttilskudd på en rekke varer bla matvarer og drivstoff

Prisstopp

Siden 1969, som følge av innføringen av moms, hadde vi hatt praktisk talt en permanent situasjon med generelle reguleringer av typen prisstopp, skjerpet prisregulering, avansestopp og lignende.

Midlertidige forskrifter av 26. april 1977 om skjerpet prisregulering for varer og tjenester kan tjene som et eksempel på hvordan en slik generell regulering var utformet.

- Forbud mot å ta eller kreve høyere priser enn en hadde for levering pr. 18.april 1977
- Påbud om prisedsettelse pga lavere importpriser (pga lavere valutakurser)
- Adgang til å gjøre tillegg i prisene for
 - Økt lønn i samsvar med riksmeklingsmannens forslag
 - Økte råvarepriser og innkjøpspriser (på varer som inngår i det ferdige produkt)
- Nye varer uten stoppris kunne ta samme pris som tilsvarende vare
- Unntak for jordbruks-, hagebruks-, og fiskeriprodukter
- Dispensasjonsadgang
- Unntak fra forvaltningsloven plikt til å grunnegi og fra klage

Denne type bestemmelser som beskrevet over reiste mange spørsmål. Noen var svært kompliserte og krevet kompetanse som ansatte i Prisdirektoratet og Statens pristilsyn ikke kunne forutsettes å ha. Et eksempel er hvordan riksmeklingsmannens forslag var å forstå innenfor de ulike tariffområdene og for den enkelte bedrift.

Andre spørsmål var av mer filosofisk art. Hvis en vare ble gitt bort gratis på stoppdato, var prisen da null og bedriften bundet til denne pris, eller hadde varen ingen pris og bedriften sto fritt eventuelt måtte ta samme pris som tilsvarende vare, alternativt andre kreative løsninger?

Noen spørsmål var utpreget praktiske. Hvilke varer inngår i det ferdige produkt? Her kunne en velge mellom ytteremballasje som pappeskene varene ble fraktet i, inneremballasje der varen ble oppbevart for utstillinger i salgsøyemed, den emballasje som var helt nødvendig for å oppbevare produktet, f. eks tuben som tannpastaen var i, eller bare ingrediensene som inngår i tannpasta.

Sett med dagens øyne kan det virke uforståelig at vi var opptatt av denne type spørsmål. Men, dette var en høyst pratisk virkelighet for saksbehandlerne i Prisdirektoratet og Statens pristilsyn. Det var også svært praktisk for de mange tusen bedrifter som ble berørt av forskriftene. Disse var svært opptatt av å få svar og at det kom fort.

Da var det svært viktig at dersom Prisdirektoratet var i tvil, så hadde det hjemmel til å sette høyeste lovlige pris. Det hjalp også på tilværelsen at forvaltningslovens bestemmelser om klage og plikt til å begrunne ikke gjaldt for saker etter disse forskriftene.

De generelle prisreguleringene hadde høy politisk oppmerksomhet. For en ung saksbehandler var dette meget motiverende. Prisdirektoratet hadde ukentlige møter med politisk ledelse i departementet. De unge som deltok i dette reguleringsarbeidet fikk delta i mange av disse møtene. Litt overdrevet traff jeg statsråden hyppigere som konsulent i Prisdirektoratet på slutten av 70-tallet, enn jeg gjør nå som avdelingsdirektør i departementet.

Særreguleringer

I tillegg til de generelle pris- og avansereguleringene administrerte og kontrollerte prismyndighetene en rekke særreguleringer. Nedenfor følger en oversikt uten at jeg innestår for at den er fullstendig:

- Maksimalpriser for
 - Melk og melkeprodukter
 - Kjøtt og pølsevarer
 - Poteter, hodekål, kålrot og gulrot
 - Fisk
 - Brød, priser og bestemte vekter [520, 780, 1040, 1560 og 2080 gram]
 - Margarin
 - Kaffe
 - Sement og betong
 - Kunstgjødsel
 - Mineraloljeprodukter
 - Skurtømmer og trelast
 - Transport med lastebil og med drosje
- Byggeprisforskrifter
- Husleieregulering
- Salg og bortfeste av fast eiendom
- En rekke spesielle prisberegningforskrifter

Disse reguleringene var stort sett fastsatt med hjemmel i prislovens § 24 om alminnelige prisreguleringsfullmakter. Foruten bestemmelser om maksimalpriser, minstepriser, prisstopp mv ga § 24 hjemmel til å fastsette fordeling av produksjon og omsetning. Det kunne også fastsettes bestemmelser om at varer skulle selges etter bestemt mål eller vekt.

Det siste ble også gjort f. eks i maksimalpriser for brød. Disse bestemmelsene fastsatte foruten priser for bestemte sorter brød også hvilke vektclasser de skulle selges i. Det var 520 gram, 780 gram og 1040 gram. For Statens pristilsyn var disse bestemmelsene en særlig utfordring å kontrollere. Siden brød letner som følge av fordamping av væske etter baking, ble brødene veid rett etter baking og på to senere tidspunkter. Det var gjennomsnittet av disse veiingene som avgjorde om vektbestemmelsene ble overholdt. Pristilsynet hadde bare

en vekt som var godkjent for slik kontroll. Denne ble i hemmelighet sendt landet rundt. Det måtte av opplagte kontrollgrunner ikke være kjent i bakerkretser hvor vekten til en hver tid befant seg.

Bestemmelser om konkurranse

Prisloven inneholdt i seg selv få bestemmelser om konkurranse. Loven hadde omfattende bestemmelser om meldeplikt for konkurransereguleringer og storbedrifter til det offentlige kartellregisteret. Det var forbudt å gjennomføre konkurransereguleringer før de var meldt. Ikke meldte reguleringer var ugyldige mellom partene, og dersom de hadde en varighet over ett år eller en oppsigelsestid som var lengre enn tre måneder, måtte dette godkjennes av Priserådet.³

Videre inneholdt prisloven § 42 en bred inngrepsadgang der Prisdirektoratet kunne endre eller oppheve enhver bestemmelse som var fastsatt av en konkurranseregulerende sammenslutning dersom Prisdirektoratet fant at bestemmelsen var egnet til å virke skadelig på produksjon, omsetning eller andre ervervsmessige forhold i riket, eller at bestemmelsen ellers må anses urimelig eller til skade for almene interesser.

Med hjemmel i prisloven § 24 ble det i 1957 fastsatt forskrifter om leverandørreguleringer. Forskriften forbød en leverandør å fastsette eller påvirke videreforhandlerens priser eller avanser. Det var likevel tillatt å fastsette veiledende priser. I 1960 ble det med hjemmel i prisloven §§ 24 og 42 fastsatt et forbud mot samarbeid om konkurransereguleringer av priser og avanser og anbud.

Disse bestemmelsene om konkurranse ble i all hovedsak håndtert av en egen avdeling i Prisdirektoratet: Kartellavdelingen. Jeg som var ansatt i Bransjeavdelingen, hadde på slutten av 70-tallet lite å gjøre med denne avdelingen. Mitt inntrykk er at ressursene i Prisdirektoratet ble konsentrert om prisstopper og særreguleringer. Det var dette området som hadde ledelsens oppmerksomhet. Arbeidet med konkurranse gikk på et sparebluss.

Prisloven § 18

Forbudet mot å ta eller kreve urimelige priser var en av de mest kjente bestemmelsene i prisloven. På den tiden jeg begynte i Prisdirektoratet, var håndhevingen av denne bestemmelsen fortsatt en viktig oppgave for prismyndighetene. Det var særlig Statens pristilsyn som gjorde den jobben. Utdfordringen var selvfølgelig å avgjøre om en pris var urimelig. I teorien var det greit. En pris var urimelig når den klart og ikke ubetydelig avvok fra rimelig pris. Hva var så rimelig pris? Markedspris

kunne være et utgangspunkt, men ofte oppstod disse sakene fordi det ikke var noe fungerende marked.

I praksis fungerte pristilsynet og Prisdirektoratet som en slags megler mellom kjøper og selger. Det var ikke uproblematisk når det lå et straffebelagt forbud i bunnen for vår aktivitet i saken. Rutinerte inspektører i Statens pristilsyn håndterte dette fint, men en nyutdannet økonom som ikke forstod begrunnelsen for bestemmelsen, og som var plaget av samvittighet med hensyn til utfallet, fikk problemer.

For øvrig eksisterer bestemmelsen fortsatt i pristiltaksloven § 2. Jeg har sett at noen nå forsøker å koble denne bestemmelsen mot forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i konkurranseloven § 11. Min praktiske erfaring gjør at jeg umiddelbart blir skeptisk.

Prisloven § 23 om nektelse av forretningsforbindelse

Priserådet kunne forby en ervervsdrivende å nekte forretningsforbindelse med en annen ervervsdrivende eller med en forbruker hvis det fant at nektelsen ville skade almene interesser eller virket urimelig overfor den annen part.

I slike saker hadde Priserådet en domstolliknende funksjon med muntlige forhandlinger. Prisdirektoratet forberedte saken for rådet.

Priserådet hadde ikke adgang til å avvise klager. Det førte til at rådet fikk en blanding av viktige saker og saker som var svært merkelige. De viktige sakene var de der nektelsen var en del av en skadelig konkurranseregulering. Det var de sakene der nektelsen reelt sett var et forsøk på å stenge konkurrenter ute fra markedet. Selv om det var Kartellavdelingen som hadde ansvaret for disse sakene, så ble økonomer fra Bransjeavdelingen ofte trukket inn i dem. Dette var det nærmeste jeg kom konkurransepolitikk i mine første år i Prisdirektoratet.

De mer odde sakene gjaldt nektelser overfor forbrukere. Flere av disse var varianter av nekting av adgang til restaurant. Begrunnelsen for nekting og de påberopte virkningene fungerte som krydder i tilværelsen for en ung saksbehandler.

Subsidier og frakttilskudd

Prisdirektoratet administrerte og Statens pristilsyn kontrollerte et stort antall subsidieordninger. Noen av ordningene var begrunnet i landbruks- eller fiskeripolitikken, mens andre var inntekts- og/eller forbrukerpolitisk begrunnet. Felles for dem var at de ofte var svært vanskelige å utforme og kontrollere. Formålet med mange av subsidieordningene var at de skulle øke produksjon og omsetningen av bestemte varer eller varegrupper. I slike tilfeller var de konkurransevridende virkningene

³ Priserådet besto av 7 medlemmer. Formannen skulle ha høyesterettsdommers kompetanse. Høyesterettsdommer Carl L. Stabel var f. eks formann fra 1978 til 1984 og tidligere høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal fra 1984 til 1993 da prisloven ble opphevet.

tilsiktet. I noen tilfeller var slike virkninger uønsket, og det kunne skape nesten uoverstigelige problemer.

Et slikt tilfelle var moms-kompensasjon på fisk. Ordningen begynte som en enkel oversiktlig ordning med tilskudd til frossen fisk. Få produsenter og oversiktlige produkter. Snart kom kravet om at også fersk fisk måtte få kompensasjon, nettopp for å unngå en utilsiktet konkurransevridning. Fersk fisk leveres med og uten hode, hale og innmat og leveres fra en mengde produsenter og grossister. Prisdirektoratet laget oversikter over gjennomsnittlig utbytte av fisken etter rensing og beregnet kompensasjon for mer eller mindre rensset fisk. Det ble bestemt at tilskuddet skulle gis på grossistledet. Imidlertid viste det seg at fersk fisk ble omsatt gjennom flere grossister. For å unngå dobbeltkompensasjon måtte vi etablere lister med kompensasjonsberettigede grossister og et system med tilbakebetaling av tidligere gitt kompensasjon. For å gjøre kaoset fullstendig ble det bestemt at ordningen med kompensasjon skulle utvides til å gjelde fiskemat. For å måle virkningen av ordningen, fikk vi beskjed om å beregne hvor mye av kompensasjonen som nådde fram til forbruker i form av lavere priser enn de ellers ville ha vært.

Dette var et farvann der de garvede regulatorene i Prisdirektoratet følte seg hjemme. De eldste hadde vært med på å administrere slike ordninger siden rasjoneringstiden etter andre verdenskrig. Erfaringene var imidlertid ikke så verdifulle når marsjen mot konkurransepolitikken startet på begynnelsen av 80-tallet.

Marsjen mot konkurransepolitikken sett med en ung saksbehandler/leders øyne (1983)

Som nevnt innledningsvis, vil jeg ikke behandle bakgrunnen for overgangen fra regulering til marked. Jeg konstaterer at ved overgangen fra 70-tallet til 80-tallet utviklet det seg en bred enighet om at reguleringspolitikken måtte erstattes med konkurransepolitikk. Langtidsprogrammet for 1982–1985⁴ er av mange ansett som det dokumentet som markerer overgangen.

Prisdirektoratet fikk en sentral oppgave i å utmeisle detaljene i politikken og gjennomføre den. Dette var naturlig. Som jeg omtalte over, var det i prisloven og forskrifter til prisloven et forholdsvis omfattende konkurranseregulering. Sett i ettertid var både de materielle reglene og kontrollfullmaktene forholdsvis godt egnet til å drive en, for den tiden, moderne konkurransepolitikk.

Et annet spørsmål er hvor godt rustet Prisdirektoratet var til å løse denne oppgaven. Jeg skal ikke svare på det spørsmålet, men forsøke å gi en beskrivelse av hvordan jeg som en ung leder opplevde denne perioden.

⁴ St.meld. nr 79 Langtidsprogrammet 1982-1985 kap 9.4 En politikk for å bekjempe inflasjon s. 99 og kap. 18.1.2 Markedsstyring s. 177.



Det var nok ikke full klarhet blant en stor del av Prisdirektoratets ansatte om hvorfor politikken ble lagt om. Jeg tror mange oppfattet omleggingen som et resultat av at reguleringspolitikken hadde mislykkes. Jeg hadde inntrykk av at noen tok denne kritikken personlig. I det lå det en kritikk av den politikken som Prisdirektoratet hadde vært helt sentral i gjennomføringen av. Ikke minst gjaldt det flere av de eldre lederne i direktoratet. Det var heller ikke mange som hadde innsikt i de positive samfunnsøkonomiske virkningene som en aktiv konkurransepolitikk kunne føre til.

Den nye prisdirektøren Egil Bakke hadde imidlertid slike visjoner. Jeg opplevde det som om Egil Bakke fra første stund gikk foran med hevet fane på konkurransepolitikken vegne. Bak ham gikk de ansatte i Prisdirektoratet som var usikre både på hvorfor og hvor vi marsjerte.

Selv om det nå var klart at konkurransepolitikk skulle avløse reguleringspolitikk, så administrerte direktoratet fortsatt en rekke særreguleringer. Disse måtte vedlikeholdes selv om det nå var stilt store spørsmål ved fornuften i dem, og direktoratet fikk etter hvert i oppgave å avvikle disse. Det er ikke rart at dette fikk betydning for motivasjonen til flere av de ansatte i Prisdirektoratet.

Et av de grepene som ble tatt, var å sette sammen en egen gruppe som fikk et hovedansvar for å sette den nye konkurransepolitikken ut i livet. Blant annet fikk gruppen ansvar for å gå igjennom dispensasjoner fra

forbudet mot prissamarbeid i konkurransereguleringsforskriftene som var gitt til næringsorganisasjoner på begynnelsen av 60-tallet. Intensjonen var klar: at dispensasjonene skulle trekkes tilbake. Gruppen skulle utarbeide «maler» for denne type arbeid. Videre fikk gruppen en sentral rolle i å utarbeide nye konkurransepolitiske grep.

For oss som fikk delta i denne gruppen var dette arbeidet i utgangspunktet meget motiverende. Vår utfordring var at vi ikke hadde noen erfaring med denne type arbeid. Vi var på stadig jakt etter arbeidsmetoder og faglige standarder for dette arbeidet.

Jeg opplevde utviklingen av konkurransepolitikken som en stadig leteprosess, der nye arbeidsformer ble utprøvd. Noen var vellykkede og noen viste seg ikke å kunne brukes videre. Det var rom for «private initiativ». For eksempel mener jeg at måten Prisdirektoratet og Statens pristilsyn kontrollerte at forbudene i konkurransereguleringsforskriftene ble overholdt, mer skyldes initiativ fra ansatte nede i organisasjonen enn en bevisst politikk fra Prisdirektoratets ledelse. Det førte til at norske pris- og konkurransemyndigheter var veldig tidlig ute med å benytte uanmeldte besøk som minner om ransaking og beslag i sitt kontrollarbeid. Så vidt jeg husker var det bare Europakommisjonen og Bundeskartellamt i Tyskland som gjennomførte liknende kontrollbesøk.

I en slik brytningstid for Prisdirektoratet og Statens pristilsyn var det ikke til å unngå at det oppstod mange interne konflikter. Jeg velger her bare å nevne frontene. Egil Bakke var den første prisdirektør som var økonom. Det nøret opp under en profesjonsorientert konflikt mellom jurister og økonomer. Vi hadde selvfølgelig en viss konflikt mellom de gamle regulatorene og de med mer sans for marked og konkurranse. Regulatorene ble reelt sett satt på sidelinjen. Vi hadde også en motsetning spesielt økonomer i mellom om hva som var god konkurransepolitikk. Denne diskusjonen tror jeg var positiv fordi den skjerpet argumentasjonen og spisset politikken. En annen konflikt var atskillig tyngre. Den gikk mellom Prisdirektoratet og Statens pristilsyn. Det var klart delte meninger om behovet for et ytre kontrollorgan. For de ansatte i Pristilsynet gjaldt dette deres arbeidsplasser. Det gjorde konflikten spesielt hard og lå som en tung bær over pris- og konkurransemyndighetene helt fram til våren 2000. Da besluttet statsråd Jørgen Kosmo at Konkurransetilsynets regionapparat skulle nedlegges.

I store deler av denne overgangsperioden var jeg mellomleder i Prisdirektoratet. Uten erfaring som leder var det en vanskelig oppgave å få de kontorene som jeg etter hvert fikk ansvaret for, til å fungere som en noenlunde motivert og sammensveiset gjeng.

Når jeg ser på de utfordringene som Prisdirektoratets ledelse sto overfor, er det nesten rart at en tross alt fikk til den overgangen til konkurransepolitikk som politikerne mer eller mindre kraftfullt krevet. Imidlertid følger jeg at vi i 1994 nådde en stor milepæl.

Konkurranseloven 1994

Mange mener at konkurranseloven av 1994 markerer starten på konkurransepolitikken i Norge. Jeg er ikke enig i det. For meg er konkurranseloven fra 1994 symbolet på at overgangen fra regulering til marked var gjennomført. Konkurranspolitikken var blitt stuert.

De viktigste symbolene var et nytt entydig formål for loven: «Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse». Prisloven ble konkurranselov og prisdirektøren ble konkurransedirektør.

Konkurranspolitikken i et idéhistorisk perspektiv

Egil Bakke, pris- og konkurransedirektør 1983 - 1995

Innledning

Den konkurranselov Norge har i dag og den konkurransepolitikk som utøves, kan føres tilbake til tidlig på 1980-tallet. Da ble den reguleringspolitikk som hadde vært drevet siden 1945 bevisst avvirket og man satset i stedet på å utvikle markeder med virksom konkurranse. Regjeringen begrunnet politikkomleggingen i sitt forslag til Langtidsprogram for 1982-85, ved å vise til at de priser som dannet seg på markeder med virksom konkurranse ville sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Men dette kunne ikke ha vært en ny erkjennelse. Både teori og ikke minst erfaring talte for denne konklusjon. Hva var det som hadde skjedd, som foranlediget politikkomleggingen?

Den mest rimelige forklaring er at de politiske erfaringene med den reguleringspolitikk som var ført, etter hvert ble for dårlige. Prisregulering, renteregulering, kredittasjonering, valutaregulering og husleieregulering skapte for mange u håndterlige styringsproblemer. De politiske myndigheter var kommet til at det var bedre å overlate ressursallokeringen til markedet. I tillegg til regjeringens egne dårlige erfaringer gikk uttalelser og utredninger både fra OECD og fra andre utenlandske og norske kilder¹ ut på at tiden var inne til å avvikle de gjeldende reguleringer. De hadde i altfor stor grad blitt nytt til å beskytte bestående og ulønnsom virksomhet. Regjeringen burde heller satse på det OECD kalte en «Positive Adjustment Policy».

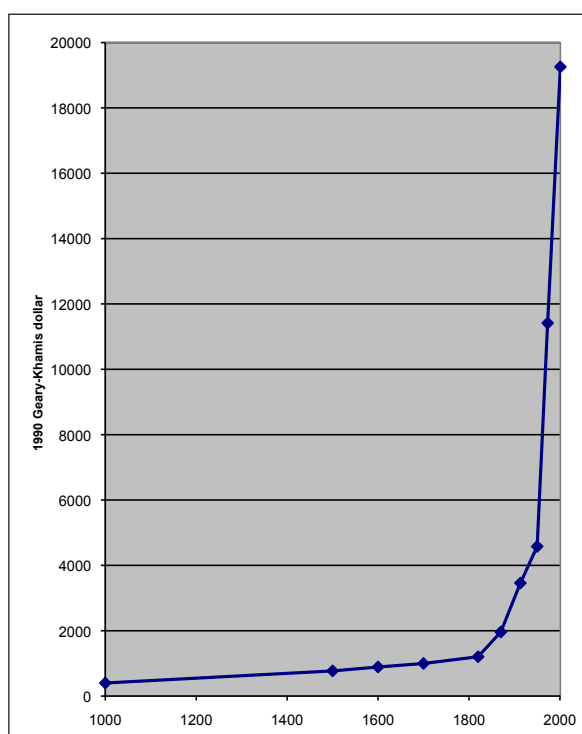
Formålet med denne artikkel er å skissere først hvordan det som ofte kalles «konkurranspolitikk» opprinnelig (på slutten av 1800-tallet) ble utformet, begrunnet og praktisert, og dernest å presentere de tanker som har påvirket utformingen av dagens politikk. Men først et par ord om den realøkonomiske bakgrunn.

Markedsøkonomiens barndom

Figur 1 til høyre viser to ting: For det første at inntektsnivået i Vest-Europa gjennom mesteparten av forrige tusenårsperiode var meget lavt. Selv om det fant sted en viss vekst, var det uforanderlighet og fattigdom som gjennom mange hundre år hadde preget den vesteuropeiske økonomi. Men figuren viser dernest at på

1700-tallet og spesielt på 1800-tallet ble stagnasjon og fattigdom avløst av en økonomisk vekst som faktisk synes å ha akselerert helt frem til våre dager og som førte til økende velstand.

Figur 1.
Brutto nasjonalprodukt per capita i Vest-Europa



(Kilde: *The World Economy: Historical Statistics*, OECD Development Centre, 2004).

Figuren formentlig trygler om å bli stilt følgende spørsmål: Hva var det som skjedde i tiden mellom 1750 og 1850? Hva var forklaringen på, eller årsakene til, at stagnasjon og fattigdom ble avløst av vekst og økt velstand? Det kan sikkert gis forskjellige svar på disse spørsmål, og hvilke utviklingsårsaker som vil vektlegges vil det også kunne være uenighet om. Personlig legger jeg vekt på tre brede samfunnsendringer som fant sted, som til sammen vil forklare det meste.

For det første gjennomlevde Europa det vi i ettertid har kalt *opplysningstiden*, med tro på fornuft og folkeopplysning som rettesnor for samfunnsmessige fremskritt. Kirkelige og verdslige tradisjoner måtte vike for retten til å stille spørsmål og til å prøve noe nytt.

¹ Av disse kan nevnes:

Towards Full Employment and Price Stability, OECD 1977,

Vägar till ökad välfärd, De Ju 1979,

Full sysselsetting og økonomisk vekst uten inflasjon, Oslogruppen 1981

For det andre fulgte, kanskje som en naturlig konsekvens av opplysningstidens frihet, *den industrielle revolusjon*. En stadig strøm av tekniske og mekaniske forbedringer bidro til en betydelig produktivitetsvekst. I de land der industrialiseringen fikk feste, steg inntektsnivået gradvis.

Den tredje og kanskje viktigste årsak til at stagnasjon og fattigdom ble avløst av vekst og økte inntekter, var overgangen fra merkantilismens mange reguleringer, til *et friere markedsøkonomisk system*. De merkantilistiske samfunns monopoler, eneretter, lisensordninger og privilegier, måtte vike for nærings- og handelsfrihet.

Figuren viser den økonomiske veksten i Vest-Europa. Den økonomiske utvikling har vært liknende i store deler av verden, i første rekke i USA og andre «utviklede» land, men har heldigvis spredd seg og omfatter i dag de fleste av de land vi så sent som omkring 1950 omtalte som «den tredje verden».

Markedsøkonomiens teori

Adam Smiths *Wealth of Nations* (1776) blir av de fleste ansett som et banebrytende verk som tillegges hovedæren for at den rådende økonomiske politikk, merkantilismen, gradvis ble avløst av et markedsøkonomisk system. Adam Smith ga to forklaringer på hvorfor et markedsøkonomisk system ville føre til vekst.

Den ene var at når selvbergingsøkonomien ble avløst av en bytteøkonomi, så kunne den enkelte konsentrere seg om å produsere det vedkommende var flinkest til. Arbeidsdeling ville av naturlige årsaker føre til økt produktivitet. Jo større markedet var, større ville produktivitetsveksten kunne bli. Av den grunn gikk Adam Smith inn ikke bare for fri handel, men også for internasjonal frihandel.

Hans andre forklaring på hvorfor frie markeder ville skape økonomisk fremgang var at de priser som dannet seg i markedene ville gi hver enkelt informasjon om hva som var lønnsom adferd. Han understreket at i markedet ville (og burde) den enkelte bestrebe seg på å ivareta sine egne interesser, både som produsent og som forbruker. Summen av individuelle handlinger, ledet av egeninteresse, ville sørge for at samfunnets ressurser, «som ledet av en usynlig hånd», også ville bli brukt effektivt til samfunnets beste. Når den enkelte konsentrerte seg om å få mest nytte ut av sine egne ressurser, ville han også være nyttig overfor alle andre, uten at det var et resultat av bevisste valg eller «gode» gjerninger.

For at frie markeder skulle gi den forventede økonomiske vekst, la Adam Smith vekt på tre forhold som måtte være til stede: At det var fred, at det var rettssikkerhet, herunder spesielt at den private eiendomsrett og lovlig inngåtte kontrakter ble beskyttet, og at skattene var lave. Når det gjelder konkurranseforholdene ellers synes det

som om han med frie markeder i første rekke mente fravær av monopoler eller andre former for særrettigheter. Han var oppmerksom på faren for at næringsdrivende kunne inngå konkurranseregulerende avtaler (han mente endog at de sjeldent ville la en anledning gå fra seg til å inngå slike avtaler), men ga samtidig uttrykk for at myndighetenes oppgave i første rekke måtte være ikke å stimulere til dette.

Vel 100 år etter at Adam Smith publiserte sin *Wealth of Nations*, ble hans forklaring supplert av «østerrikerne». I 1911 publiserte den da meget unge Joseph Schumpeter sin vekstteori (i 1934 utgitt på engelsk med tittelen *Theory of Economic Development*), der han understreket entreprenørens rolle i markedet. Deres jakt på nye og bedre produkter og prosesser, som ble ansporet av drømmen om å kunne høste monopolprofitter, måtte anses som en viktig spore til vekst. Hvis entreprenørene lyktes, ville etterhvert andre dels etterligne dem, dels forbedre deres tilbud, og hvis entreprenørene mislyktes ville andre lære av, og unngå, deres feil. Andre østerrikere, bl.a. Friedrich A. Hayek og Ludvig von Mises understreket markedets rolle som læremester i fornuftig adferd. Det ligger implisitt i østerrikernes teorier at de la spesiell vekt på at det var fri adgang til markedene.

Den politiske reaksjon på markedets resultater

Figur 1 viser, uansett hvilken forklaring man velger, at den økonomiske fremgang utover på 1800-tallet var til å ta og føle på. Hvis det var effektiv bruk av samfunnets ressurser man var opptatt av, må det kunne sies at utviklingen gikk i riktig retning. Men den allmenne og politiske begeistring over den frie konkurransens velsignelser, som lenge preget politikken både i Europa og i USA, ble mot slutten av 1800-tallet avløst av uvilje mot å akseptere det mange anså som uheldige utslag av en altfor fri konkurranse. De politiske reformer som gradvis ble introdusert, hadde ikke som mål å fremme vekstprosessen, men å stagge den eller å gjøre den politisk akseptabel. De politiske ordninger som da ble innført betraktes vanligvis nå som konkurransepolitikkens begynnelse. Det er imidlertid klart at de politiske tiltak som ble truffet i USA og i Vest-Europa på slutten av 1800-tallet og tidlig på 1900-tallet har lite å gjøre med konkurransepolitikk, slik den i dag praktiseres.

Den politiske reaksjon på det som ble ansett som markedsøkonomiens uheldige sider, ble ganske annerledes i USA enn i Europa.

Formålet med de politiske tiltak som ble truffet i USA – det startet med Shermanloven i 1890 – var å hindre at konkurransen ble svekket av fremveksten av dominerende storbedrifter. I Shermanlovens Section 1 heter det:

«*Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade...is declared illegal*».

I lovens Section 2 heter det:

«Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several states, or with foreign nations, shall be deemed guilty of a felony...»

Senere ble Shermanloven supplert med bl.a. Claytonloven (1914), som ga adgang for private til å reise sak på grunnlag av Shermanloven, og loven om Federal Trade Commission (1914) som gjorde det klart at myndighetene selv kunne iverksette granskninger av forhold de mente var til skade for konkurransen.

Det er blitt hevdet at senator John Shermans interesse med loven var å beskytte «the American way of life». Det var en ideologisk begrunnelse, en oppfatning om at store monopollignende foretak var en fare for det desentraliserte næringsliv, som ble ansett som ønskelig. Det synes klart at den amerikanske lovgivning i og for seg ikke var basert på noe ønske om å svekke konkurransen. Hvorvidt lovgivningen, og spesielt praktiseringen av den faktisk skadet konkurransen, kan allikevel diskuteres. Den amerikanske konkurransepolitikk er fortsatt basert på den lovgivning som ble utformet i perioden 1890–1914, men er i dag allikevel ganske annerledes enn tidligere. Det skyldes at lovbestemmelsene nå tolkes på en annen måte enn før. Mer nedenfor om det paradigmeskiftet som har funnet sted.

I Europa – det er vanlig i første rekke å se på utviklingen i Tyskland – fikk den politiske reaksjon på den frie konkurransens «ekssesser» andre former enn i USA. Professor Mogens Koktvedgaard, skriver i sin *Lærebok i konkurranse* (1991) om lovutviklingen i Tyskland:

«Overalt konstaterede man vildskud i form av grov hensynløs markedsføring og uacceptable angrep på andre erhversdrivende. Man måtte derfor sette inn med lovindgrep til regulering av konkurransen, således at visse midler og måder stempledes som uretmæssige. I Tyskland skete dette i 1896 med Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbeverbs. Loven var en bydende nødvendighed. idet de tyske domstole fortolkede de retsregler om fri konkurrence, der var indført i 1869, meget bastant: Alt, hva der ikke var forbudt ved særlig lovforskrift, ansås som konkurrenseretlig tilladt. Denne bundne fortolkningsstil fortsatte også etter 1896-loven, men ble endelig brutt med en lovændring i 1909, hvor man indførte den konkurranceretlige generalklausul: «Wer in geschäftlichen Verkehre zu Zwecken des Wettbeverbes Handlungen vornimmt, die gegen die gute Sitten verstossen, kann auf Unterlassung und Schadenersatz in Anspruch genommen werden»

Helge W. Nordvik karakteriserer den tyske politikk slik.²

«I utgangspunktet var opinionen og myndighetene i Tyskland positivt innstilt til storbedrifter og til samarbeid mellom dem... Konkret fikk det sitt juridiske uttrykk gjennom en lovgivning og praksis som både tillot og faktisk stimulerte til karteller og innskrenkninger i den frie konkurransen..»

...

«Vi kan altså konstatere at det før 1930 eksisterte to prinsipielt forskjellige tilnæringer til en statlig konkurransepolitikk. Den ene modellen, som vi kan betegne som den amerikanske, var prinsipielt kritiske til private konkurranseguleringer og storbedrifter. Motsatsen var representert ved den tyske modellen, som prinsipielt så på storbedrifter som en positiv ting, og som betraktet organisert samarbeid mellom private bedrifter som positivt, og verd statsmaktens aktive støtte»

I Norge kom konkurransepolitikken i store trekk til å ligne på den tyske. Den trustlov vi fikk i 1926 forbød ikke sammenslutninger i truster. Disse ble ansett som potensielt samfunnsmessig nyttige, bl.a. for å sette norske bedrifter i stand til å konkurrere med store utenlandske foretak. De måtte imidlertid kontrolleres for å hindre uønskede utslag av markedsrett. Det ble etablert et statlig tilsyn, en trustkontroll, som skulle registrere og overvåke trustenes aktiviteter. I tillegg til å kontrollere trustene, fikk trustkontrollen også omfattende prisreguleringsoppgaver. Denne oppgave var, som vi har lett for å forstå i ettertid, omtrent like lett som å gjete kongens harer. Trustkontrollens gjentatte forslag i 1930-årene, om å få adgang til å tvangskartellisere deler av det norske næringsliv, kan anses som et forsøk på gjøre prisreguleringsoppgavene lettere.

Det er naturlig her å minne om at et vesentlig politisk inngrep i Norge i 1930-årene, var avviklingen av markedsøkonomien hva primærnæringene angår. Disse reguleringsordninger eksisterer fortsatt. Rasjonaliteten i dette kan diskuteres. Mer om dette nedenfor.

Fra 1945 ble norsk konkurransepolitikk ansett som et viktig element i den generelle planøkonomi, som da ble ført. Dette kommer klart til uttrykk i Prislovens formålsparagraf (§1):³

2 Helge W. Nordvik: *Mellom marked og kartell: Amerikanske og tyske forbilder i norsk konkurransepolitikk*. Publisert i *Marked, konkurranse og politikk. Festskrift til Egil Bakke*, 1995.

3 Prisloven av 1953, avløste Trustloven og de midlertidige prisreguleringslovene fra årene etter 1945. Den komité som la frem forslag til en prislov, Sjøstadutvalget, la samtidig frem forslag til en langt mer vidtgående rasjonaliseringslov, som bl.a. skulle gi myndighetene rett til å pålegge bedriftene å opprettholde produksjonen av ulønnsomme produkter. Regjeringen la imidlertid forslaget til en slik rasjonaliseringslov til side.

«Denne lov har til formål å tjene som et ledd i arbeidet for å fremme full sysselsetting, nytte produksjonsmidlene effektivt, motvirke avsetningskriser og fremme en rimelig fordeling av nasjonalinntekten ved:

å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling og motvirke priser, fortjenester og forretningsvilkår som virker urimelig,

å hindre utdeling av høyere utbytte enn forsvarlig,

å trygge mot mislige omsetnings- eller konkurranseforhold og mot konkurranseregulerende tiltak som er urimelige eller til skade for almene interesser»

Den norske økonomiske politikk i tiden etter 1945 var lenge basert på en rekke fysiske reguleringer som almen rasjonering, import- og eksportløyver, byggeløyver og investeringstillatelser o.a. I tillegg ble det praktisert flere økonomiske reguleringer, som prisregulering, renteregulering, valutaregulering og husleieregulering. Dessuten var staten aktivt medvirkende i næringsutviklingen ved selv å igangsette og finansiere en rekke store prosjekter. Både de fysiske reguleringene og den aktive statlige næringspolitikk ble etter hvert forlatt, de fysiske reguleringer først, den aktive statlige næringspolitikk noe senere. Men det var først på 1980-tallet at reguleringspolitikken for alvor ble avvirket og at de økonomiske reguleringene ble erstattet med konkurransepolitikk.

Nærmere om politikkomlegningen på 1980-tallet

Det er naturlig å se på Langtidsprogrammet for 1982–85, lagt frem høsten 1981, som et signal om en temmelig fullstendig omlegning av norsk økonomisk politikk. Selv om forskjellige økonomiske reguleringer, bl.a. valutareguleringene og rentereguleringen, gradvis var avvirket eller lempet på, både før og etter 1980, signaliserte Langtidsprogrammet avviklingen av den viktigste økonomiske reguleringen, prisreguleringen. Riktignok ble det tatt et forbehold: Prisreguleringen skulle avvikles dersom det var virksom konkurranse på vedkommende marked. Men dette var i praksis et umulig forlangende. Poenget er at dersom man prisregulerer, får man ikke konkurranse. Man måtte derfor avvikle prisreguleringene og håpe at det etter hvert, ved hjelp av forskjellige tiltak, ville oppstå «virksom» konkurranse.

Men hvilke tiltak det kunne være, hadde verken regjeringen, departementet eller Prisdirektoratet noen klar formening om. Den grunntanke som rådet var nok at visse handlinger ville skade konkurransen. Prissamarbeid var klart en slik handling. Slikt samarbeid var svært utbredt, dels som et resultat av myndighetenes egne prisreguleringer. Riktignok var prissamarbeid forbudt etter en kongelig resolusjon av 1960, men det

var senere gitt mange dispensasjoner fra dette forbudet. En annen handling som ble ansett som skadelig var leverandørreguleringer. Disse hadde vært forbudt siden 1957, men var allikevel svært utbredt. Produsentene/leverandørene ville ofte bestemme hvilken pris videreforhandlere skulle ta. I det hele var tradisjonen å definere visse handlinger, som man burde forby og bekjempe.

Men gradvis utviklet det seg et noe annet syn. Erfaring syntes klart å vise at mange av de handlinger som man tradisjonelt hadde slått ned på, i realiteten viste seg å være et utslag av konkurranse. De kunne være konkurransestimulerende. Dette skyldtes forandringer i næringslivet, med økt importkonkurranse og spesielt fremveksten av grupper, kjeder og franchisesystemer. Prisdirektoratet kom tidlig på 1980-tallet til at den «karakteriseringslinje» man lenge hadde fulgt, som forbød visse handlinger og aksepterte andre, måtte forlattes til fordel for en «virkningsanalyselinje». Det var ikke handlingene som var det sentrale, det var de virkninger de hadde for konkurransen som måtte være avgjørende. Den samme handling kunne ha forskjellige virkninger, avhengig av hvordan markedet så ut. Dette syn var i samsvar med den tenkning som var i ferd med å bryte gjennom også i andre land, sterkt påvirket av den teori- retning som kalles Chicagoskolen.

Et annet aspekt ved den politikkomlegning som ble erklært i Langtidsprogrammet for 1982–85, var at prisloven ikke ble endret. Det hadde ikke så mye å si for hvilke tiltak Prisdirektoratet selv kunne treffe for å fremme konkurransen, men skapte noen problemer som følge av at enkelte av prislovens bestemmelser klart ikke kunne eller burde anvendes. I særstilling i så måte sto lovens § 18 som forbød «å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige». Det å overvåke denne bestemmelse hadde vært en av Pristilsynets⁴ hovedoppgaver. Også dømmende myndigheter hadde lagt denne bestemmelsen til grunn for sin virksomhet. I en ganske lang tid skapte det problemer at Prisdirektoratet valgte å lukke øynene for prislovens § 18, mens andre myndigheter la bestemmelsen til grunn for sin behandling av klagesaker.

I løpet av 1980-årene ble det klart at det var et sterkt behov for også å forandre selve lovverket og å erstatte Prisloven med en konkurranselov. I 1990 ble det oppnevnt et utvalg som la frem sitt forslag om ny konkurranselov i 1991. Dette utvalg kunne dra nytte både av de norske erfaringer med konkurransepolitikk på 1980-tallet og av de internasjonale idéstrømninger som da gjorde seg gjeldende.

Chicagoskolens økende betydning

Som vi har sett, presiserte ikke Adam Smith hva «kon-

⁴ Pristilsynet var betegnelsen på Prisdirektoratets distriktkontorer.

kurransesepolitik» burde gå ut på. Østerrikerne sa heller ikke mye om den saken. De økonomiske teoretikere som senere drøftet markedsforholdene var opptatt av betingelsene for perfekt konkurranse, eller atomistisk konkurranse, de problemer som fulgte av naturlige monopoler, og spesielle former for konkurranse, som monopolistisk konkurranse og oligopolkonkurranse. De generelle råd som det var naturlig å trekke ut av den eksisterende økonomiske litteratur synes å være at konkurransemyndighetenes oppgave burde være å slå ned på, eller forby, forhold som sto i veien for «perfekt» konkurranse. Som en konsekvens av dette var myndighetene, som nevnt, både i Norge og i mange andre land spesielt opptatt av å forby leveringsnektelser og hindre leverandørenes eventuelle forsøk på å binde videreforhandleres priser eller knytte andre vilkår til leveringene.

I tillegg hadde teorien påpekt at konkurranse ikke alltid ville resultere i samfunnsmessig effektiv bruk av ressursene. Det var i første rekke eksistensen av markedsimperfeksjoner, negative eksternaliteter og fellesgoder, som kunne resultere i at markedsprisene ikke uten videre tok vare på samfunnets interesser. Økonomisk teori trakk også frem flere andre forhold kunne forklare at markeds konkurransen ikke alltid ville gi det ønskede samfunnsmessige resultat, bl.a. på markeder som var preget av informasjonsskjevheter. Også behovet for beskyttelsestoll for «infant industries» tilsa, etter manges mening, at man ikke uten videre kunne overlate ressursallokeringen til markedet.

I løpet av 1970-årene og 1980-årene fant det imidlertid sted et betydelig skifte i konkurransemyndighetenes syn på hvordan deres myndighet burde anvendes. Endringen slo først gradvis gjennom i USA, og senere, bl.a. som følge av inngående debatter i OECD, i andre land, herunder Norge. Det som skjedde var at den tenkning som går under navnet «Chicagoskolen»⁵ ble stadig mer alment akseptert.

I stikkordsform kan man si at Chicagoskolen sa følgende:

- Det avgjørende for hvordan markedet virker, er ikke at konkurransen er perfekt eller at den ikke lider av de svakheter som mange har påpekt, men at den er der.
- Dersom det først er en form for konkurranse på markedet, vil den enkelte bedrift ikke kunne utøve markedsrett. Alt den foretar seg vil derfor

være et resultat av dens ønsker om å styrke sin posisjon på markedet ved å gjøre seg mer attraktiv for forbrukerne.

- Av dette følger at på markeder hvor det er konkurranse, selv om den på ingen måte kan sies å være perfekt, bør myndighetene ikke bry seg om hva den enkelte bedrift gjør for å bedre sin posisjon. Den kan ta høye priser eller lave priser, den kan ha selektive distribusjonssystemer eller generelle distribusjonssystemer, den kan regulere videreforhandleres priser eller la være, hva den enn gjør for å styrke sin konkurranseposisjon, er til forbrukernes beste og bør være myndighetene uvedkommende.
- Derfor bør myndighetene heller ikke se med skeptiske øyne på den bedrift som eventuelt seirer i konkurransen om forbrukernes gunst. «Never turn against a winner». Oppgaven er å sørge for at adgangsforholdene er slik at den seirende bedrift alltid vil føle seg konkurranseutsatt.
- Myndighetenes oppgave overfor bedriftene i markedet er å sørge for at de ikke samarbeider for å lure forbrukerne (som Adam Smith gjorde oppmerksom på i 1776). Det man må bekjempe er dannelsen av det amerikanerne kaller «naked hard core price cartels», karteller som ikke har noe annet formål enn å samarbeide om å holde høye priser for å oppnå monopolprofitter, og som derfor vanligvis søkes holdt hemmelige.⁶
- Den eneste kilde til varige monopoler er de politiske myndigheter selv. Bare myndighetene har rett til å anvende de tvangsmidler som behøves for å sikre en varig monopolsituasjon.

Etter Chicagoskolens tilrådinger er det i alle land som driver med konkurransepolitikk en hovedoppgave å bekjempe «nakne» priskarteller. Konkurransemyndighetene må derfor også løpende vurdere hvorvidt de fusjoner eller bedriftsovertakelser som finner sted, vil gi muligheter for å utøve markedsrett eller legge forholdene til rette for prissamarbeid, og hvorvidt dominerende foretak faktisk misbruker sin posisjon med det formål å svekke konkurransen.

Den norske konkurranseloven av 1993

Det lovforslag som ble lagt frem i 1991⁷ var som nevnt preget av de norske erfaringer siden 1981 med å drive konkurransepolitikk, og av de internasjonale idéer som gjorde seg gjeldende (Chicagoskolen). Det synes riktig å trekke frem to sider ved forslaget.

⁵ Historien forteller at på 1960-tallet diskuterte en rekke økonomer på University of Chicago hvordan markedene egentlig virket, hvordan bedriftene reagerte på forskjellige impulser og hva myndighetenes regulerende oppgave burde være. De utvekslet notater om disse spørsmål, notater som fanget interessen til universitetets jurister, som kom til den konklusjon at dersom økonomene hadde rett, måtte praktiseringen av Shermanloven endres fullstendig. Et banebrytende verk i denne sammenheng er Robert Heron *Borks* (1978) *The Anti-Trust Paradox. A Policy at War with Itself*.

⁶ Noe ganske annet er prissamarbeidet i grupper, kjeder og franchiser, som vanligvis er konkurransefremmende.

⁷ NOU 1991: 27, *Konkurranse for effektiv ressursbruk*

Det ene er lovforslagets § 1, formålsparagrafen, som ble utformet slik:

«Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser»

Utvalget frarådet å belemre en ny konkurranselov med andre politiske oppgaver, som å sørge for distriktsutvikling, full sysselsetting eller prisstabilitet. Utvalget erkjente at slike og andre politiske mål kunne være berettigede, men ga uttrykk for at de i så fall burde søkes oppnådd ved å ta i bruk andre økonomiske virkemidler. Men konkurranselovens oppgave måtte ene og alene være å sørge for virksom konkurranse for derved å sikre at samfunnets ressurser ble effektivt utnyttet.

Den annen side ved forslaget som kan trekkes frem er at utvalget definerte hva som ligger i begrepet «samfunnsøkonomisk effektivitet», både statisk og dynamisk, og forklarte samtidig hvorfor konkurranse vil kunne sørge for slik effektivitet.⁸

Utvalgets forslag ble, med små saklige endringer, vedtatt som ny lov i 1993 og utgjør fortsatt hovedstammen i den gjeldende norske konkurranseloven.

Den norske konkurranselov skiller seg i dag reelt eller saklig ikke ut fra de konkurranselover som gjelder i mange andre land. Formålet for de fleste lands konkurransepolitikk er å overvåke markedene og eventuelt å gripe inn mot avtaler og adferd som vil kunne begrense konkurransen, som for eksempel kartellavtaler, fusjoner og eventuelt også at et dominerende foretak misbruker sin makt. Begrunnelsen synes også å være den samme i de fleste land: Å beskytte konkurransen, å sikre virksom konkurranse – ikke som et mål i seg selv – men for å skape vekst og velstand. Virksom konkurranse bidrar til at samfunnets ressurser blir effektivt utnyttet.

Verken Chicagoskolen, den gjeldende norske konkurranselov eller andre lands konkurranselover, gir noen fasit for hvordan enkeltsaker bør behandles. I svært mange saker vil det kunne være faglig tvil om hva konkurransemyndighetene bør gjøre for å sikre virksom konkurranse. Spesielt vil det kunne være tvil om konkurransemyndighetene overhodet bør gjøre noe eller ikke. Må man gripe inn for beskytte konkurransen, eller vil dynamikken i markedet selv på sikt løse de problemer man er opptatt av? Det kan for tiden synes som om de europeiske konkurransemyndigheter i så måte har lagt listen lavere enn de amerikanske. Det kan virke som om de amerikanske konkurransemyndigheter oftere lar være å gripe inn fordi de forventer at markedet selv vil rydde opp, mens de europeiske myndigheter

mer er tilbøyelige til å gripe inn for å regulere bort de uønskede forhold. Hva som er riktig vil selvsagt avhenge av realitetene: Vil markedet kunne reparere seg selv, eller vil det ikke? Idealet må vel være det første alternativet.

Konkurransepolitikk og næringsreguleringer

Man kan si at den politiske markedsreguleringsoppgave alltid er, eller i alle fall bør være, å korrigere for påviste markedsimperfeksjoner. Et ideal vil være at myndighetenes inngrep, i form av avgifter eller subsidier, sørger for at de priser som danner seg på markedene også avspeiler de samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster. Dette syn ligger til grunn for myndighetenes miljøpolitikk og for hvordan man skal sørge for en optimal tilgang av fellesgoder. Det sier seg nærmest selv at dette er en vanskelig oppgave av flere grunner, men kanskje mest fordi eksistensen av transaksjonskostnader gjør det vanskelig å måle korrekt de samfunnsmessige gevinster ved eventuelle tiltak.⁹ Det kan hevdes, og det er til en viss grad innsett, at virksom konkurranse vil kunne være til hjelp for myndighetene i deres bestrebelser på å korrigere for markedsimperfeksjoner.

Myndighetenes næringsreguleringer har imidlertid i tillegg til å rette opp markedsimperfeksjoner som følge av negative eller positive eksternaliteter, ofte hatt som mål å sørge for at ikke viktige tjenester uteblir på grunn av ødeleggende konkurranse. Myndighetene har derfor vedtatt diverse *økonomiske* reguleringer, som i hovedsak går ut på å knytte visse betingelser eller plikter til hvordan næringsvirksomheten skal utøves, mot visse rettigheter (konsesjoner) til å drive næringsvirksomhet.¹⁰ Myndighetene har også vedtatt flere *sosiale* reguleringer for å sikre at produksjonen foregår på akseptable måter (arbeidsmiljøbestemmelser), eller at produktene ikke kan være til skade for forbrukerne (produktkontroll).

Parallelt med at Chicagoskolens synspunkter vant frem på konkurransepolitikens område, og kanskje påvirket av det nye syn på hvordan konkurransepolitikken burde utformes, ble det forstått at mange av de økonomiske og sosiale reguleringer som gjennom årene var tatt i bruk virket mot sin hensikt. De skadet forbrukerne. Det ble derfor iverksatt et betydelig arbeid med å avvikle, eller med å reformere, de reguleringer som gjaldt. Den første og kanskje mest banebrytende reguleringsreform som ble vedtatt, var den amerikanske *Air Transport Deregulation Act* (1978). Den slo fast at dersom flyselskapene hadde vist at de var i stand til å transportere folk på en sikker måte, kunne de starte flyruter mellom hvilke fly-

8 Se spesielt utvalgets kapittel 8: Konkurransepolitikens mål og oppgaver.

9 Den samfunnsmessige gevinst svarer til summen av det de som er rammet av eksternalitetene hadde vært villige til å betale for å unngå dem. Det vil vi aldri kunne måle.

10 Dette gjelder særlig når myndighetene antar at markedet er for lite til å betjenes av mer enn en produsent.

plasser de ønsket, og innvendinger fra andre selskaper om at disse nyetableringene ville skade dem, «var ikke å anse som et argument i saken».

Senere har mange andre regelreformer blitt vedtatt, både i USA og i andre land, herunder Norge. Det synes som om konkurransepolitikkenes utøvere i stor grad har vært medvirkende til å utarbeide og gjennomføre disse reformene, bl.a. fordi begrunnelsen for dem i stor grad var basert på velferdsøkonomiske analyser av samme slag som nå ligger til grunn for selve konkurransepolitikken. I Norge er det blitt vedtatt et stort antall regelreformer innen transportsektoren (lastebil, buss og taxi), på kommunikasjonsområdet (tele, radio og fjernsyn), og i finansmarkedene, for dagligvarehandelen, i kraftforsyningen og på andre områder.

De fleste av disse reformer er gjennomført etter forarbeid av de respektive sektormyndigheter, men ofte i samarbeid med konkurransemyndighetene. Denne arbeidsdeling er forutsatt i den gjeldende norske konkurranselov. I lovens § 8, om konkurransemyndighetenes oppgaver, heter det:

«Konkurransemyndighetene skal føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder ved å... påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter»

Hvorvidt konkurransemyndighetene vinner frem med sine forslag om å liberalisere næringsreguleringer som er iverksatt av andre reguleringsmyndigheter, forslag som i prinsippet tar sikte på å fremme konkurransen for derved å oppnå mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, vil selvsagt være avhengig både av den generelle politiske forståelse av konkurransens betydning, og av enkeltpolitikeres engasjement og holdning. Dessuten kan det selvsagt være stor faglig og politisk uenighet om viktigheten av de hensyn som opprinnelig har ligget til grunn for næringslovgivningen og de effektivitetsgevinster en eventuell regelreform kan gi.

Den faglige og politiske uenighet som for tiden åpenbart gjør seg gjeldende i Norge hva angår avveiningen mellom konkurransens potensielle effektivitetsgevinster og andre hensyn, kan man finne igjen i nær sagt alle land. Men denne avveining er også et spørsmål som er under stadig debatt. På et av de aller seneste møter i OECD's komite for konkurransepolitikk (februar 2008), var denne avveining, eller denne konflikt, et sentralt debatttema. Konkurransemyndighetene i de fleste land mener tydeligvis at de har en «god sak», og at konkurransepolitikkenes generelle velferdsanalyser i større grad burde bli akseptert som grunnlag for de næringsreguleringer som gjelder. Det diskuteres derfor hvordan denne velferdsanalyse kan «selges», hvordan den bør markedsfø-

res, for at andre reguleringsmyndigheter kan forstå den og akseptere den.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette gir et realistisk bilde av eventuelle reguleringskonflikters årsak. Når myndigheter som regulerer forskjellige næringsvirksomheter unnlater å åpne opp for mer virksom konkurranse, så skyldes ikke dette nødvendigvis at sektormyndighetene mangler forståelse for de resultater som konkurranse kan gi, men mer fundamentalt at de har andre interesser å ivareta enn konkurransemyndighetene. De er ikke interessert i å maksimere den nasjonale velferd, men i å maksimere inntektsnivået for de næringer de har ansvaret for. Dette vil selvsagt allikevel bli presentert som nasjonale eller politiske hensyn.

I det følgende vil denne konflikten bli nærmere belyst for to sektorens vedkommende; fri internasjonal handel kontra nasjonal proteksjonisme og markedskonkurranse kontra jordbruksreguleringer.

Konkurransepolitikk kontra handelspolitikk

I 1984 publiserte OECD's konkurransekomité en rapport om forholdet mellom konkurransepolitikk og handelspolitikk.¹¹ Komiteen minnet om at konkurransepolitikk og konkurranselovgivning, som tok sikte på å sørge for virksom konkurranse for å oppnå effektiv ressursbruk, i det store og hele var et etterkrigstidsfenomen. Samtidig slo komiteen fast at internasjonal frihandel er begrunnet på samme måte som konkurransepolitikken. Den adgang de internasjonale handelsregler gir de enkelte land til å iverksette beskyttelsestiltak, vil imidlertid kunne danne grunnlag for uoverensstemmelser:

«In particular, when trade policy measures are designed to protect or promote domestic industries, they may limit the role of foreign enterprises in national markets and weaken competition in these markets».

Da OECD's konkurransekomite senere, i 1989, publiserte en rapport om «predatory pricing»¹², trakk komiteen den slutning at predatory pricing, som lenge hadde vært ansett som skadelig og ulovlig, ikke ga grunn til store bekymringer. I de fleste tilfelle ville det som kunne ses på som «predatory prices» i stedet være en form for virksom konkurranse. Grunnen til dette var at forsøk på predasjon i de fleste tilfelle ville ha små sjanser til å lykkes og ville følgelig vanligvis være en dårlig forretningsstrategi. Konkurransemyndighetene måtte derfor være meget forsiktige med å gripe inn, spesielt når utsatte bedrifter klaget over at de var blitt utsatt for prispredasjon. Myndighetenes oppgave måtte være å beskytte konkur-

¹¹ *Competition and Trade Policies – Their Interaction*, OECD, 1984

¹² *Predatory Pricing*, OECD 1989. I rapporten ble uttrykket «predatory pricing» omtalt som: «the use of short term price-cutting in an effort to exclude rivals on a basis other than efficiency in order to gain or protect market power».

ransen, ikke å beskytte konkurrentene. Den største feil konkurransemyndighetene kan gjøre er å gripe inn og forby handlinger som i realiteten er konkurransefremmende. Et eventuelt inngrep mot påstått prispredasjon måtte derfor baseres på en grundig analyse både av vedkommende bedrifts kostnadsstruktur og av det relevante marked, for å finne ut om det som skjedde kunne anses som prispredasjon og om det var noen reell sjanse for at den bedrift som ble påstått å drive med prispredasjon ville kunne nå frem med sine eventuelle forsøk på å slå ut konkurrentene. Hvis de hadde realistiske muligheter for å slå ut konkurrentene, var neste spørsmål om de ville bli angrepet på nytt dersom de senere satte prisene opp igjen. Konkurransekomiteen konkluderte med at såkalt prispredasjon ville være et meget sjeldent forekommende fenomen.

Med denne konklusjon som utgangspunkt reiste OECD's konkurransekomité spørsmålet om hvordan handelsmyndighetene burde se på det som i internasjonal handelsterminologi kalles «dumping». ¹³ I løpet av 1980-årene hadde handelsmyndighetene i EU og i USA hver mottatt mer enn 400 klager fra nasjonale bedrifter om at de var blitt utsatt for dumping. I nesten samtlige tilfelle aksepterte handelsmyndighetene klagen og påla de utenlandske eksportører dumpingavgifter. I OECD's konkurransekomité ble det stilt spørsmål om hvordan konkurransemyndighetene ville ha behandlet disse klagen, dersom den analyse som nylig var lagt frem i rapporten om Predatory Pricing ble anvendt. Etter en konkret gjennomgang av alle de behandlede dumpingsakene, ble konklusjonen at i nesten alle tilfellene ville konkurransemyndighetene ansett den «dumping» som hadde funnet sted, som et eksempel på virksom priskonkurranse til fordel for forbrukerne. De ville følgelig ikke ha grepet inn for å begrense den.

De europeiske og amerikanske handelsmyndigheter lot seg ikke påvirke av konkurransekomiteens synspunkter og argumenter. Konflikten mellom konkurransepolitikk og handelspolitikk synes like uløst i dag som for 20 år siden.

Konkurransepolitikk og landbruksnæringen

I Norge, og i mange andre land, blir landbruksnæringen unntatt eller gitt en spesiell status i forhold til konkurranselovgivningens forbud og inngrepsmuligheter. I Norge kan unntaket føres tilbake til 1930-årene, da Stortinget ga jordbrukerne rett til å regulere omsetningen av sine produkter, for å sikre en viss minsteinntekt i jordbruket. Den markedsregulering jordbrukerne, eller rettere deres økonomiske organisasjoner, sto for, ble støttet opp av importreguleringer, som i en viss utstrekning ga norske

¹³ Dumping defineres på litt forskjellige måter, men den vanlige oppfatning er at det er en form for prispredasjon, se fotnote 11.

jordbrukere enerett til det norske marked. Formålet var å gi landbruket adgang til å hente det maksimale ut av norske forbrukere. Det kan synes forunderlig at det politiske syn på hva som er en hensiktsmessig næringspolitikk på dette området, ikke har endret seg nevneverdig, mens forståelsen av hva som ellers er fornuftig politikk er en helt annen i dag enn på 1930-tallet.

Begrunnelsen for den politikk som føres har variert med tiden. Opprinnelig var politikken utformet for å sikre jordbruket en viss minsteinntekt, men senere har andre argumenter blitt anvendt, som nødvendigheten av å sikre den nasjonale matforsyning, behovet for å opprettholde bosetting i distriktene og ønsket om å bevare miljø og kultur, ja endog å bidra til å løse verdens sultproblemer.

Hvorvidt jordbruket skal støttes er et politisk spørsmål. Men hvordan næringen bør støttes må kunne diskuteres. ¹⁴ Det må kunne stilles spørsmål ved om de unntak primærnæringene fortsatt har fra konkurranselovens bestemmelser, fortsatt er berettigede. Den byråkrattmodell som med årene har utviklet seg og som preger jordbruksnæringen, er forlatt i alle andre næringer, fordi teori og erfaring forteller oss at den er ineffektiv. Konkurranspolitikken *raison d'être* er at konkurranse fører til effektiv ressursbruk. Men på landbrukspolitikens område er det som ellers er ansett som fornuftig, ikke tillatt.

Det er imidlertid visse tegn på en indre uro, og fra enkelte er det uttrykt tvil om den politikk som føres egentlig er til jordbrukernes eget beste. En slik «intern» kritikk går ut på at politikken i realiteten har ekspropriert jordbrukernes eiendomsrett, og derved begrenset den entreprenørånd som må antas å ligge latent i jordbruksnæringen. ¹⁵

Det skal bli spennende å se om og i hvilken utstrekning markedsøkonomiske prinsipper etter hvert får innpass, ikke i landbruksnæringen - for der er de allerede, men i landbrukspolitikken.

Konkurransepolitikken rolle i fremtiden

Man kan gå ut fra at konkurransepolitikken utforming gradvis vil bli endret eller justert, kanskje ikke så mye på

¹⁴ Konkurransetilsynet nedsatte i 1996 en ekspertgruppe for å analysere konkurranseforholdene og norsk konkurransepolitikk. I rapporten *Ikke for å vinne?* (SNF 8/98) heter det:

”De fleste vil se med sympati på at de små og svake slår seg sammen – særlig dersom de står overfor mektigere motparter. Når for eksempel førstehandsomsetningen av fisk, jordbruksvarer og tømmer er unntatt fra konkurranselovens bestemmelser..., har dette en rent fordelingsmessig begrunnelse. Gjennom salgskarteller skal fiskere, bønder og skogeiere oppnå bedre priser for sine varer og tjenester. Om konkurransebegrensningen er en god – enn si den beste – måte å omfordele økonomiske verdier på, er en annen sak”

¹⁵ Se for eksempel Normann Aanesland og Håvard Mjelde: *Fra politikk til entreprenørskap. Entreprenørenes rolle for distriktutbygging og effektiv ressursbruk*. Landbruksforlaget, 1997.

grunn av ny teoretisk innsikt, men fordi markedet forandrer seg. De problemer konkurransepolitikken skal løse, vil ikke helt ut være de samme i årene som kommer, som de vi kjenner i dag. Men det spørsmål som reises i overskriften, er et annet: Vil de politiske myndigheter støtte opp under en konkurransepolitikk for å sikre at samfunnets ressurser utnyttes på en effektiv måte, eller vil de beskytte sektorinteresser mot de omstillingskrav som økt konkurranse vil kunne medføre?

Det er åpenbart for tiden to trender som brytes mot hverandre. Det er for det første klart at konkurranselovgivning og konkurransepolitikk stadig blir mer utbredt. Stadig flere land har nå innført moderne konkurranselover. Den økte deltakelse på møtene i OECD's konkurransekomité, hvor konkurransepolitiske spørsmål diskuteres, indikerer økt internasjonal forståelse for betydningen av å drive effektiv konkurransepolitikk. På den annen side kan man i nær sagt alle land finne eksempler på at myndighetene under visse omstendigheter fritar bedrifter, eller endog næringer, for konkurransepolitikkenes krav. Slike beskyttelsestiltak begrunnes vanligvis med at de er nødvendige for å beskytte vitale «nasjonale interesser», men det kan diskuteres om dette er en korrekt betegnelse.

Mye tyder på at de fleste ledende politikere egentlig ønsker å føre en åpen markedsøkonomisk politikk, og en politikk som sikrer virksom konkurranse, men at de ofte, for å sikre sitt eget gjenvalg, føler seg presset til gi

etter for sektorinteressenes krav. Det er selvsagt lettere å motstå sektorinteressenes krav om beskyttelse, hvis det er klart at nasjonal og internasjonal konkurranse og de omstillinger dette medfører, ikke bare skaper problemer, men heller nye muligheter. I dårlige tider vil beskyttelsesinteressene av naturlige årsaker være sterke, men den økonomiske og sosiale fremgang Norge og de fleste andre land har opplevet gjennom mange år, må kunne anses som en klar demonstrasjon av de fordeler som følger av det åpne samfunn.

Forøvrig synes det berettiget å hevde at konkurranselovgivningen, bl.a. slik den er utformet i Norge, på en måte kan anses som forbilledlig på den måte den skiller klart mellom politikk og administrasjon. Politikerne vedtar de lovregler som skal gjelde, og embetsverk, tilsyn og domstoler løser enkeltsaker på det grunnlag lovgivningen har skapt. Politikernes muligheter til å avgjøre enkeltsaker etter fritt skjønn søkes begrenset. Det er gjennom lovgivningen at de skal gi uttrykk for sitt politiske skjønn. Denne arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon bør tilstrebes også på andre saksområder.

Konkurransetilsyn og konkurransepolitikk 1995–1999: Et tilbakeblikk og noen refleksjoner¹

Einar Hope, konkurransedirektør 1995–1999

Innledning

I dette innlegget vil jeg gi et tilbakeblikk på min tid som leder av Konkurransetilsynet i perioden 1995–1999 og gjøre noen refleksjoner med hensyn til innsikt og erfaringer om konkurransepolitikk og tilsynsvirksomhet som jeg fikk gjennom de vel fire årene som konkurransedirektør. I et kort innlegg må dette nødvendigvis bli skissemessig og selektivt, men forhåpentligvis likevel ikke for mye preget av «benefit of hindsight» og rasjonalisering i ettertid.

Hvorfor søkte jeg stillingen som konkurransedirektør etter markante Egil Bakke, mens jeg sto midt oppe i spennende oppgaver som leder av Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i Bergen? Det var to hovedgrunner til dette:

For det første hadde jeg lenge interessert meg for konkurranseanalytiske og –politiske problemstillinger innenfor mitt fagfelt næringsøkonomi, eller Industrial Organization (IO) som det gjerne blir benevnt i internasjonal faglitteratur, og spesielt etter at jeg på 1980-tallet begynte å arbeide mer spesifikt med dette i tilknytning til flere forskningsprosjekter i regi av Senter for anvendt forskning (SAF) ved Norges Handelshøyskole (NHH), som jeg da ledet. Ett av disse prosjektene, eller programmene, var «Markedsstruktur og konkurranse», som ble initiert og delvis finansiert av Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) og Prisdirektoratet, men også med finansiering gjennom Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF). Hovedformålet med dette programmet var nettopp å utvikle metodikk og analyseopplegg for studier av konkurranseforhold i markeder og virkninger av konkurransepolitiske tiltak.² Et annet stort SAF-prosjekt innenfor samme område, men mer innrettet mot å analysere forhold ved liberalisering av regulerte næringer, var prosjektet om avregulering av kraftnæringen, som la det analytiske grunnlaget for den norske kraftmarkedsreformen og energiloven av 1990. Jeg hadde også gleden av å delta i det offentlige konkurranselovutvalget, ledet av advo-

kat Anders Chr. Ryssdal, som utarbeidet forslaget til den nye konkurranseloven av 1993.³ En annen stimulerende oppgave var å initiere og være medredaktør av festskriftet til Egil Bakke: *Marked, konkurranse og politikk*, da han gikk av som konkurransedirektør i 1995.

For det annet har jeg nærmest gjennom hele mitt yrkesaktive liv interessert meg for kunnskapsgrunnlaget for utforming av økonomisk politikk, med en underliggende, bestemt oppfatning av at mye av det enorme kunnskapsunderlaget som foreligger innen teoretisk og anvendt forskning ikke kommer til uttrykk, eller ikke blir tatt i bruk, i tilstrekkelig grad og på en adekvat måte i den praktiske politikktutforming. Som forsker kommer man til et punkt der man kan bidra til å klargjøre kunnskapsgrunnlaget og politikimplikasjoner av dette, men der den faktiske politikktutforming må overlates til politikere og byråkrater innen det politiske systemet. Som konkurransedirektør ville man, i hvert fall i noen grad, kunne ta ett skritt videre i retning av praktisk politikktutforming innen det konkurransepolitiske området og således bidra til at det analytiske kunnskapsgrunnlaget for slik utforming kunne bringes mer direkte inn i prosessen.

Krav til utforming og håndheving av en konkurransepolitikk

Gjennom forskningen og arbeidet i Konkurranselovutvalget hadde jeg dannet meg en oppfatning av hvilke krav som ideelt sett bør stilles til utforming av en moderne, operasjonell konkurransepolitikk, og som jeg derfor i utgangspunktet mente burde legges til grunn som prinsipielle retningslinjer for Konkurransetilsynets virksomhet og dets oppgave med å gi innspill til den praktiske politikktutforming på området og i håndhevingen av konkurranseloven. De viktigste av disse vil jeg oppsummere som følger:

- *Entydig målangivelse: samfunnsøkonomisk effektivitet*
Mens den tidligere prisloven var preget av en meget vid og mangeartet målformulering, var den nye konkurranseloven prisverdig entydig og presis i mål–middel sammenheng: «Lovens formål er

1 Basert på et innlegg på seminar hos Konkurransetilsynet 28. mai 2008.

2 En oppsummering av resultater fra programmet er inneholdt i Rolf Brunstad og Einar Hope (red): *Markedsstruktur og konkurranse*, Bedriftsøkonomens forlag, 1986.

3 NOU 1991:27 *Konkurranse for effektiv ressursbruk*.

å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse». Vi var faktisk ikke så lite stolte i konkurranselovutvalget over å ha kommet til enighet om en så pregnant målformulering, som for øvrig kom til å danne mønster for tilsvarende målformuleringer ved revisjon av konkurranselovutvalget i en rekke land etter 1993. En annen sak er at det betinger en klar og entydig forståelse i Konkurransetilsynet, samt på politisk hold, i næringslivet og samfunnet for øvrig, av hva samfunnsøkonomisk effektivitet betyr og innebærer i praktisk tilsynsarbeid og –politikk. Tilsvarende også for konkurranse som virkemiddel i konkurransepolitikken: hva betinger det av faglig, analytisk innsikt hos tilsynet som håndhevingsinstans for å kunne bruke virkemiddelet på en effektiv og velegnet måte, herunder også å ha forståelse for eventuelle begrensninger i anvendelsen av konkurranse som virkemiddel?

- *Ansvars- og oppgavefordeling mellom myndighetsinstanser*

Det bør legges til rette for en mest mulig klar og oversiktlig ansvars- og oppgavefordeling mellom myndighetsinstanser på konkurransepolitikens område. Det gjelder så vel vertikalt, dvs. mellom instanser på ulike myndighetsnivåer i hierarkiet, for eksempel mellom departementer og underliggende etater som Konkurransetilsynet, og horisontalt, dvs. mellom instanser på samme myndighetsplan, for eksempel mellom Konkurransetilsynet og andre reguleringsinstanser med delvis overlappende kompetanse i forhold til tilsynet, som for eksempel Kredittilsynet. Det siste ble ikke minst viktig i forbindelse med den omfattende avreguleringen og konkurranseorienteringen av regulerte næringer og områder som fant sted i min tid i tilsynet.

- *Etablering av likeverdige konkurransevilkår mellom markeder og aktørgrupper; harmonisering av regelverk og reguleringspraksis på tvers av bransjer og også i forhold til nasjonale og internasjonale konkurransebestemmelser og –vilkår.*

Dette har dels sammenheng med det foregående punktet, men spenner langt videre enn det. Den sterke internasjonaliseringen av markedene som pågikk i denne perioden stilte krav til harmonisering av konkurransereglene og –vilkårene, for ikke å lede til uheldige konkurransevriddinger og ressursbruk fra et mer overordnet synspunkt enn det nasjonale, og betinget samarbeid mellom håndhevingsinstanser i ulike land i større omfang enn tidligere.

- *Konsekvens og forutsigbarhet i tilsynets saksbehandling og avgjørelser*

Alle som får sine saker behandlet og avgjort av Konkurransetilsynet, skal ha krav på en høy grad av konsekvens og forutsigbarhet i saksbehandlingen og avgjørelsene, i den forstand at «like» saker skal bli behandlet mest mulig likt og med i prinsippet

likeartet utfall. Det samme skal gjelde for klager til utenforstående instans på tilsynets saksbehandling og avgjørelser.

- *Transparens og ansvarlighet i saksbehandling og avgjørelser*

I samme gate ligger krav til transparens, dvs. størst mulig åpenhet og gjennomsiktighet med hensyn til tilsynets informasjonsgrunnlag for beslutninger og relevante parter krav til innsyn i beslutningsunderlaget og avgjørelsesprosessen. Med ansvarlighet eller «accountability» menes her at tilsynet skal kunne gjøres ansvarlig for avgjørelser og andre forhold ved virksomheten som strider mot lovbestemmelser, regelverk eller alminnelige krav til tilsyns- og forvaltningspraksis. Spesielt har konkurransedirektøren det øverste ansvar i så henseende og skal derfor kunne avsettes eller ut fra egen vurdering stille sin plass til disposisjon etter i prinsippet de samme krav og retningslinjer som gjelder for ledere på virksomhetsområder som tilsynet har befattning med i sitt arbeid.

- *Effektivitet i tilsynets virksomhet og ressursbruk*

Tilsynet har krav på seg til ikke bare å sørge for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk gjennom sin virksomhet og håndhevingspraksis, men også med hensyn til bedriftsøkonomisk effektivitet i sin interne ressursbruk. Dette ble ikke minst påtrengende for oss gjennom prosessen med nedbyggingen av regionapparatet, som både var overdimensjonert i forhold til oppgavene til regionkontorene og tilsynet for øvrig, og også ved at man der ikke i tilstrekkelig grad hadde bygget opp kompetanse i moderne konkurranseanalyse og håndhevingspraksis til at regionkontorene kunne utnyttes effektivt i tilsynets samlede virksomhet.

Strategi for Konkurransetilsynet

Like etter at jeg hadde tiltrådt stillingen, tok jeg opp med ledergruppen spørsmålet om å utarbeide en strategisk plan for Konkurransetilsynet for en tre-års periode fremover. Dette ble i ikke liten grad møtte med skepsis og en spørrende holdning fra gruppen og de øvrige medarbeiderne i tilsynet i begynnelsen: trenger en forvaltningsinstans som Konkurransetilsynet en strategiplan; vil man ikke bare måtte forholde seg til de krav som den løpende saksbehandlingen stiller til enhver tid og som i betydelig grad bestemmes av forhold utenfor tilsynets innflytelse og kontroll? For meg var dette en noe uvant problemstilling. En strategiplan bør være et viktig plan- og styringsdokument i enhver virksomhet; den bidrar til skaffe oversikt over og strukturere komplekset av oppgaver og funksjoner, til å prioritere mellom disse i henhold til budsjettammer og økonomi, og ikke minst til å få tilsynets medarbeidere til å «gå i takt» om å løse oppgavene på en mest mulig effektiv måte. Den er også et viktig instrument med hensyn til å på-

virke budsjetttrammene og arbeidsoppgavene over tid. Ledergruppens initiale skepsis fortok seg da også raskt, og vi fikk i gang en ganske spennende og interessant prosess i hele organisasjonen med å utarbeide strategiplanen; en prosess som jeg tror også bidro til å sveise sammen organisasjonen og skape en felles forståelse for oppgavene vi sto overfor og hvordan disse best kunne løses. Utarbeidelsen av en strategiplan ble for øvrig lagt merke til i internasjonale, konkurransepolitiske fora der tilsynet møter, som OECD og Europakommisjonen, og vi fikk positive tilbakemeldinger derfra på dette tiltaket.

Strategiplanen strukturerte tilsynets virksomhet i hovedområder og trakk opp noen hovedproblemstillinger innen hvert av disse. Løsevevet fra selve planen, skal jeg nedenfor trekke frem noen forhold som jeg anså som viktige og som jeg engasjerte meg spesielt i gjennom tiden min i tilsynet. Dette er for øvrig drøftet mer utførlig i artikkelen min «Oppgaver og utfordringer i konkurransepolitikken» i det første nummeret av tilsynets organ *Konkurranse*, som begynte å komme ut i 1998.

Konkurransepolitikk som politikkområde

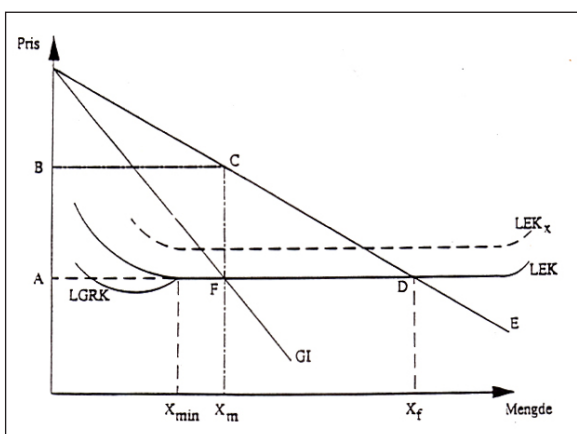
Som nevnt foran, fikk vi med konkurranseloven av 1993 en klarere mål-middel formulering, med samfunnsøkonomisk effektivitet som mål og konkurranse som virkemiddel. Dette betinget imidlertid at det ble etablert en klar forståelse av disse begrepene i den praktiske utformingen og gjennomføringen av konkurransepolitikken, både internt i tilsynet og eksternt overfor andre myndighetsinstanser, brukere og samfunnet for øvrig.

Det ble sagt av medarbeidere i tilsynet, kanskje litt på spøk, at kapittel 8 om samfunnsøkonomisk effektivitet i konkurranselovutvalgets innstilling var det mest leste kapittelet i hele innstillingen, spesielt av juristene og andre, men også av økonomene, for å få en operasjonell forståelse av begrepet. Dette gjaldt så vel bruken av det samfunnsøkonomiske overskudd som effektivitetsmål, og målingen av dette i empirisk henseende for praktiske analyseformål, og ikke minst for dekomponeringen av det samfunnsøkonomiske effektivitetsbegrepet i delbegreper og -mål. Selv brukte jeg ofte i fagseminarer m.v. følgende figur med tilhørende dekomponering i delbegreper for på en enkel måte å illustrere dette i forhold til «ytterpunktene» frikonkurranse og monopol i markedsspekteret. En slik dekomponering vil kunne være aktuelt, for eksempel i forbindelse ved analyse av fusjonssaker:

- Statisk effektivitet (kort sikt)
 - Teknisk eller produksjonsmessig effektivitet (bringe enhetskostnadene gjennom intern rasjonalisering ned til beste tekniske praksis for et hvert produksjonsomfang, gitt ved langtidsenhetskostnadskurven LEK).

- Allokeringmessig effektivitet (tap av konsumentoverskudd ved monopolisering; arealet CDF).
- X-ineffektivitet (skifte LEK_x kurven ned til LEK, for eksempel for tidligere monopolforetak i regulerte næringer).
- Kostnader ved produksjon i skala lavere enn minste effektive skala, gitt ved X_{min}; skalafordeler ved å øke produksjonsomfanget, for eksempel gjennom fusjonering.
- Dynamisk effektivitet (lang sikt). (Skift nedover av LEK-kurven og eventuelt endringer i formen på denne ved teknologisk utvikling m.m., og skift i etterspørselskurven ved endringer i etterspørselsforhold og konsumentpreferanser).
- Uproduktiv profittsøking («rent seeking»). En indikator eller insentiv for slik profittsøking kan uttrykkes ved størrelsen på renprofitten ved monopolisering (arealet ABCF).

Jeg var sterkt opptatt av at Konkurransetilsynets med-



arbeidere skulle holde et høyt faglig kompetansenivå med hensyn til teoretisk og anvendt analysemetodikk for konkurranseanalyse, økonomisk og juridisk, og at ikke tilsynet skulle kunne bli «tatt» av motparter eller andre, for eksempel forskere, for feil eller svakheter i analysearbeidet eller lovanvendelsen i konkrete saker og saksavgjørelser. Det var også et spørsmål om tilsynets tilnæringsmåte og metodikk i analysearbeidet hadde utviklet seg i takt med ny teori og kunnskap på området, eller om det kunne være behov for nye perspektiver og innfallsvinkler til analysen.

Dette var bakgrunnen for at jeg tok initiativ til å få opprettet en prosjektgruppe eller ekspertutvalg med fremtredende økonomer og jurister til å se nærmere på metodiske tilnæringsmåter i konkurranseanalysen. Utvalget ble ledet av professor Victor D. Norman, NHH, og besto for øvrig av professor Nils-Henrik Mørch von der Fehr, UiO, professor Torger Reve, SNF/NHH og advokat Anders Chr.

Ryssdal, Wiersholm. Det avga sin rapport i 1998, med tittelen: *Ikke for å vinne? Analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk*, SNF rapport 8/98. Hovedsynspunktet til utvalget var i konkurransepolitikken å legge til rette for det som ble benevnt insitamentsbasert konkurranseanalyse, med et skifte av fokus mer i retning av å forstå og analysere insitamenter til konkurranse for markedsaktørene og i mindre grad vektlegge markedsstrukturelle forhold, for eksempel i forhold til struktur-adferd-resultat (SAR) tradisjonen eller paradigmet.

Rapporten fra ekspertutvalget dannet et viktig utgangspunkt for den andre internasjonale konferansen som Konkurransetilsynet, med økonomisk støtte fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, arrangerte i 1998 i Oslo (den første ble avholdt i 1996; se nedenfor), og som nettopp var viet til analyse av konkurranseforhold og -politikk. Konferansebidragene er utgitt i boken Einar Hope og Morten Berg (eds): *Competition policy analysis*, Routledge Studies in the Modern World Economy, 2000. Både rapporten og boken inneholder mye interessant og nyttig kunnskap om tilnæringsmåter til konkurranseanalyse og utformingen av konkurransepolitikk, men spørsmålet er likevel om de har fått den innvirkning på det praktiske plan som de, etter min mening, hadde fortjent.

Et annet spørsmål som jeg var opptatt av i tilknytning til Konkurransetilsynets virksomhet og håndhevingspraksis, og i den mer generelle samfunnsdebatten om konkurransepolitikken på den tiden, er hvor grensene går for konkurranse som et hensiktsmessig og effektivt økonomisk-politisk virkemiddel? Det hadde vel tidligere dannet seg, med rette eller urette, et bilde i den alminnelige opinion om at tilsynet sto som en sterk talsmann for markeds- og konkurranseorientering i økonomien over et bredt felt og at effektivitetsproblemer i økonomien kunne løses i overveiende grad ved å legge til rette for konkurranse. Både som et generelt utgangspunkt, og spesielt ved at vi på den tiden sto midt oppe i en omfattende debatt om avregulering og konkurranseorientering av regulerte sektorer med naturlig monopolinnslag, som for eksempel telekommunikasjoner, elektrisk kraft og transport, og andre sektorer som helse og media, var det behov for å nyansere dette bildet. I den forbindelse var det viktig å skape forståelse for årsaker til markedssvikt (kollektive goder, eksterne virkninger, markedsimperfeksjoner, ufullkommen informasjon, usikkerhet m.m.) under konkrete omstendigheter, og konkurransemessige implikasjoner av slik markedssvikt. En annen form for «svikt», konkurranse-svikt eller reguleringssvikt, vil kunne ligge på det konkurransepolitiske plan, ved at Konkurransetilsynet ikke har kompetanse eller ressurser, eller ikke får anledning av politiske grunner, til å håndheve konkurransepolitikken tilstrekkelig effektivt. I foredrag, seminarinnlegg, paneldebatter m.m. kom jeg gjennomgående til å disku-

tere i minst like høy grad markedssvikt og konkurranse-svikt som problemstillinger i konkurransepolitikken, enn markeder der vilkårene for velfungerende, effektiv konkurranse er til stede i rimelig grad i utgangspunktet. Etter å ha konsultert dagboken min, holdt jeg over 80 slike foredrag og innlegg, på konferanser og møter i inn- og utland, bare i 1997.

Å sette konkurranse og konkurransepolitikk under debatt, og skape bedre forståelse for og oppmerksomhet rundt konkurransepolitikk som politikkområde overfor den brede allmennhet, var bakgrunnen for å initiere opprettelsen av kvartalsskriftet *Konkurranse*, som kom ut med sitt første nummer i mars 1998. Etter to årganger besluttet tilsynet, etter at jeg hadde fratrudd, å legge ned skriftet i den formen det opprinnelig hadde. Det er uten tvil en krevende oppgave for et tilsyn å utgi et slikt skrift og det er mulig at tiltaket ikke var opprettholdbart, men samtidig tror jeg det generelt sett er viktig å avsette tid, ressurser og kompetanse innad i organisasjonen til å formidle kunnskap, innsikt og synspunkter om tilsynets faglige virksomhet, å skape åpenhet om virksomheten i størst mulig grad, og å invitere til en dialog om konkurransepolitiske spørsmål på en dertil egnet måte. Jeg tror også at dette vil ha en disiplinerende, kompetansehevende og profilerende effekt på hele organisasjonen. Når jeg blar igjennom de numrene av *Konkurranse* som kom ut, er jeg faktisk litt imponert og stolt over hva vi innholdsmessig fikk til med dette organet i den kort tiden det eksisterte og hvordan medarbeiderne engasjerte seg i oppgavene. Vi fikk vel ikke i min tid nei en eneste gang fra noen av dem vi forespurte om å bidra, verken fra internt eller eksternt hold.

Forholdet mellom konkurranse- og reguleringspolitikk

Som nevnt pågikk det en omfattende debatt i min tid i tilsynet om avregulering og konkurranseorientering av tidligere strengt regulerte sektorer og sektorer med sterkt innslag av offentlig drift og eierforhold. Dette var dels infrastruktursektorer karakterisert ved naturlig monopol som en del av virksomheten, som kraft, telekommunikasjoner og jernbane, og dels sektorer med annen bakgrunn og vilkår for regulering, som helse og media.

Det var to hovedspørsmål vi var opptatt av i Konkurransetilsynet i forbindelse med disse problemstillingene, den ene på det faglig-analytiske plan og den andre på det organisatoriske, i betydningen av hvordan man skal kunne sikre en god ansvars- og oppgavefordeling mellom Konkurransetilsynet på den ene siden og andre sektorspesifikke reguleringsenheter på den annen.

Når det gjaldt det første spørsmålet, var oppgaven dels å vurdere hvordan man best kunne organisere for konkurranse, for eksempel ved å skille ut konkurransevirk-

somhet som kunne markedsbaseres fra naturlig monopolvirksomhet som måtte reguleres, i infrastruktursektorer som kraftforsyning m.v. Dels var oppgaven, i samarbeid med andre reguleringsmyndigheter, å bidra til å utforme reguleringsmekanismer og incentivordninger for regulering av naturlig monopolvirksomhet m.m., med «gode» effektivitetssegenskaper. En tredje oppgave var gjennom formidling og dialog i den offentlige debatt å bidra til å skape forståelse for muligheter og begrensinger ved å liberalisere og legge til rette for konkurranse i disse formene for næringsvirksomhet. Jeg så det som viktig oppgave for Konkurransetilsynet å engasjere seg aktivt i disse problemstillingene, igjen ved å trekke på det betydelige kunnskapsgrunnlaget som forelå i den teoretiske og anvendte reguleringslitteraturen, vidt definert, i praktisk utforming av reguleringsmekanismer, og også ved at man ved (insitamentsbaserte) reguleringsmekanismer jo i betydelig grad «kopierer» insitamenter og egenskaper fra konkurransevirksomhet. Men også her igjen melder spørsmålet seg: hvor går grensene for å bruke konkurranse og konkurranseorientering som hensiktsmessige virkemidler overfor næringsvirksomhet av denne art?

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom Konkurransetilsynet og næringsspesifikke reguleringsinstanser med overlappende ansvar og kompetanse i håndhevingen på vedkommendes område, ved avregulering og liberalisering, opptok meg sterkt. Det ble tatt initiativ til og lagt ned et stort arbeid fra tilsynet med å avklare disse forholdene overfor andre instanser som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat, m.fl. Klargjøringen fant sted ved at det ble fremforhandlet skriftlige avtaler mellom Konkurransetilsynet og disse instansene om hvordan ansvars- og oppgavefordelingen skulle være, og hvordan man skulle samarbeide og konsultere hverandre gjensidig om alle forhold som kunne være av betydning for en effektiv saksbehandling og beslutningsprosess i konkrete saker. Denne ordningen synes alt i alt å ha fungert rimelig godt. Det var også en interessant og lærerik oppgave å gå inn i en løsningsorientert dialog med andre myndighetsorganer på denne måten. Samtidig har det slått meg hvor sterk revirtenkingen er innenfor dette systemet og hvor vanskelig det kan være å endre på hevdvunnen praksis for sektorregulering ved sterkere konkurranseorientering på disse områdene.⁴

4 Jeg har drøftet forholdet mellom konkurranseregulering og sektorregulering, og oppgavefordelingen mellom myndighetsinstanser, i flere sammenhenger; se bl.a. Einar Hope and Helle Thorsen: «EC Competition Law: Competition issues with regard to sector-specific competition». *Fordham Law Review*, 1997. Einar Hope: «Nettintegrasjon – implikasjoner for konkurranse- og reguleringspolitikk», i Helge Godø (red): *IKT – etter dotcom-boblen*, Gyldendal, 2003. Einar Hope: «Competition policy and sector-specific economic media regulation: and never the twain shall meet?», i Paul Seabright and Jürgen von Hagen (eds): *The Economic Regulation of Broadcasting Markets: Evolving Technology and Challenges for Policy*, Cambridge University Press, 2007.

Et annet sett av problemstillinger som kom opp i tilknytning til debatten om liberalisering og avregulering av regulerte sektorer, var spørsmålet om hvilken betydning eierskap generelt, og offentlig eierskap spesielt, vil kunne ha for konkurranseforholdene i markedene. I mange av disse sektorene var det et sterkt innslag av offentlig eierskap i Norge, og privatisering ble overhodet ikke ansett politisk som ønskelig eller nødvendig. Dette kunne være ganske vanskelige og ømtålige spørsmål å ta opp for tilsynet, ved at det jo knyttet seg sterke politiske interesser og synspunkter til dem, men ikke desto mindre var problemstillingene viktige i konkurranseammenheng. Dette gjaldt så vel generelt i konkurransepolitikken som i relasjon til konkrete saksforhold, som for eksempel for konkurransen på teleområdet. Vi anså disse spørsmålene som så vidt viktige at vi viet et nummer av *Konkurranse* til i hovedsak å drøfte konkurransemessige forhold ved eierskap.⁵

Internasjonale forhold

Det pågikk en rivende utvikling med internasjonalisering av markedene på den tiden og markedsintegrasjonen innen EU skjøt fart. Derved måtte internasjonale aspekter ved konkurranseregler og konkurransepolitikk ved grenseoverskridende virksomhet tillegges stor vekt i Konkurransetilsynets virksomhet.

Konkurranselovgivningen i Norge var lagt opp etter spor, nemlig konkurranseloven av 1993 og konkurransereglene i EØS-avtalen av 1992. Det siste innebar bl.a. at tilsynet ble invitert til å delta på møter i konkurransedirektoratet i EU i Bryssel, den gangen ledet av Alexander Schaub. Det var også regelmessige møter med ESA. Det var med ikke liten spenning at jeg første gang møtte opp til konkurransedirektoratets møter, der representanter for alle de nasjonale konkurransemyndighetene i EU deltok. Møtene ble ledet på en effektiv og inkluderende måte av Alexander Schaub, men det skal ikke stikkes under en stol at det var med en særegen følelse at vi som norske representanter ble satt nederst ved bordet for oss selv, sammen med Island, og der ordet på våre vegne i all hovedsak ble ført av representanten fra ESA. Når det er sagt, følte jeg likevel at vi gjennomgående ble betraktet som fullverdige medlemmer, både av konkurransedirektoratet og medlemmene av de nasjonale konkurransemyndighetene. Når det var hensiktsmessig, forsøkte vi av og til å lene oss mot representantene for de danske, finske eller svenske konkurransemyndighetene for bedre å få frem våre synspunkter i konkrete saksforhold, eller få til en felles nordisk opptreden, men det skjedde likevel ikke så ofte i min tid. På det faglig-administrative planet hadde vi hele tiden god kontakt med staben i konkurransedirektoratet og kunne gi innspill til konkurransefaglige og -politiske problemstillinger som ble tatt opp der.

5 *Konkurranse*, nr. 3 1998.

Det andre forumet for internasjonal kontakt var Competition Law and Policy Committee (CLP) i OECD. Møtene der ble ledet på en utmerket måte av Frédéric Jenny, som jeg kjente fra tidligere faglig IO-kontakt. Jeg hadde store forventinger til å møte i OECD, som jeg betraktet som en organisasjon med høy faglig kompetanse og kvalitet i sitt arbeid, ut fra med mitt tidligere kjennskap til den, først og fremst gjennom dens faglige publikasjoner. Forventingene ble i noen grad oppfylt, men møtene i CLP-komiteén ble likevel etter min oppfatning altfor mye preget av fremleggelse av mer eller mindre velbegrunnede eller gjennomarbeidede notater og forslag fra medlemslandenes representanter om ulike temaer, og forsøk på å komme frem til en rimelig grad av konsensus i komiteen omkring disse. Debattene kom også til å bli altfor sterkt preget av USAs synspunkter og innspill, etter min mening, og der amerikanerne ofte kunne innta nokså steile og egenrådige holdninger. Jeg ville heller ha foretrukket en arbeidsform der CLP hadde fått utarbeidet grundige ekspertutredninger på forhånd, som bakgrunn for drøftingene i komiteen. Likevel ville jeg nok ha kommet til å engasjere meg sterkere i CLP-arbeidet over tid enn tilfellet ble, dels på grunn av omstendigheter i tilsynet (se nedenfor) og at jeg kom til å slutte i tilsynet før åremålsperioden min utløp.

Internasjonale forhold ved konkurranse og konkurransepolitikk var for øvrig temaet for den første internasjonale konferansen som Konkurransetilsynet arrangerte på Holmenkollen i 1996; nærmere bestemt om forholdet mellom handelspolitikk og konkurransepolitikk i en internasjonal kontekst. Bidragene fra konferansen er dokumentert i boken Einar Hope and Per Mæleng (eds): *Competition and Trade Policies. Coherence or Conflict?*, Routledge Studies in the Modern World Economy, 1998. Konferansen trakk stor deltakelse fra konkurransemyndigheter og andre institusjoner i mange land. Det var alt i alt en imponerende samling av bidragsyttere til konferansen, i en god blanding av fremtredende akademikere og representanter fra konkurransemyndigheter m.v., med EU-kommisær Karel van Miert i spissen. Uten faglig og økonomisk støtte fra vårt departement AAD, ville det ikke ha vært mulig å avholde et slikt arrangement. Konferansen resulterte bl.a. i at jeg etterpå fikk mange invitasjoner til foredrag og møter om konkurransemessige og –politiske problemstillinger i en rekke land.

Ledelsesmessige og administrative forhold

Min ledelsesmessige og administrative bakgrunn var tidligere hovedsakelig fra akademisk virksomhet og forskningsinstitusjoner, og det å lede en forvaltningsinstitusjon som Konkurransetilsynet var derfor en ny erfaring og opplevelse for meg. Det er ikke for meg å vurdere nærmere hvordan dette forløp, men jeg vil trekke frem noen forhold som bød på spesielle utfordringer, på godt og vondt, i så henseende:

Avviklingen av regionapparatet

Konkurransetilsynet var på den tiden organisert i et hovedkontor og syv regionkontorer, med nesten like mange medarbeidere ansatt på regionkontorene som på hovedkontoret. Som nevnt foran, var behovet for regionkontorer ikke til stede i samme grad som tidligere, ved at tilsyns- og håndhevingsoppgavene til tilsynet hadde endret karakter gjennom utviklingen i konkurranseforholdene og konkurransepolitikken fra den tidligere prisloven, mens kompetansen til regionkontorene ikke hadde blitt oppjustert i tilstrekkelig grad i takt med dette. I samråd med departementet ble det derfor tatt initiativ til å bygge ned, og i siste instans, helt avvikle regionapparatet.

Det ble lagt ned mye tid og ressurser i dette arbeidet. Jeg engasjerte meg selv en god del i dette; jeg reiste rundt jevnlig til distriktskontorene og hadde mange møter og deltok i forhandlinger m.m. Vi utarbeidet også alternative modeller for organisering av virksomheten, der regionapparatet kunne opprettholdes i noen grad som avdelinger innen en desentralisert, men fullt integrert, organisasjonsmodell. Alt dette arbeidet resulterte i at vi fikk lagt ned det lille regionkontoret på Hamar og fikk redusert bemanningen der med en halv stilling, ved at de øvrige ble flyttet over til hovedkontorer i Oslo, av de totalt ca 70 medarbeiderne i regionapparatet. Når vi ikke kom lenger i denne prosessen, var årsaken at det ikke var politisk vilje eller handlekraft på den tiden til å foreta en nedbemanning av denne delen av tilsynet, med sterk mobilisering av arbeidstakerorganisasjoner, media m.m. på regionalt hold som en del av prosessen.

Et par år etter at jeg sluttet i tilsynet, ble hele regionapparatet avviklet og ansatte sagt opp. Dette medførte i forbausende liten grad offentlig debatt eller medieomtale; knapt noen i det hele tatt. Sett på bakgrunn av den tidligere behandlingen av saken, og ikke minst på bakgrunn av det voldsomme engasjementet og oppstyrtet som utflyttingen av statsinstitusjoner fra Oslo skapte noen år senere, er dette enda mer forbausende. Det var utvilsomt godt politisk håndverk som ble utvist i forbindelse med nedleggningen av regionapparatet, men var det god forvaltningsskikk og personalpolitisk håndtering?

Inneklimasaken

Jeg kommer for alltid til å huske soppen aspergillus niger! Det var nemlig denne soppen som i utgangspunktet forårsaket den vanskelige inneklimasaken, som ble kastet over oss i tilsynet. Det førte til at noen medarbeidere ble direkte syke, mens andre følte seg mistilpasset og usikre overfor virkningene av inneklimate på deres helse på kort og lang sikt. Inneklimate ble i det hele det store emnet i hele etaten for samtale, engasjement og arbeid med å finne løsninger.

Jeg unner ingen, verken ansatte eller ledere, å få en inneklimasak i fanget, i hvert fall ikke av det omfang som saken fikk i tilsynet. Det er så mange spørsmål som melder seg i en slik sak; hva er årsaken til problemet, er det kun det fysiske inn klimaet eller er det andre, bakenforliggende årsaker; hvordan skal man som leder forholde seg til en sak som dette; hvordan skal man forholde seg til de mange og til dels motstridende informasjoner og råd som man får fra faglig, medisinsk og psykososialt hold m.m.; hvordan skal man klare å dimensjonere inneklimasaken på en fornuftig måte i forhold til tilsynets «regulære» virksomhet; og ikke minst: hvordan skal man ta vare på de ansatte på best mulig måte og deres rettigheter og krav på oppfølging?

Som leder var saken sterkt belastende. Jeg valgte å gå aktivt inn i den på ulike måter, både direkte i relasjon til enkeltmedarbeidere og med å initiere ekspertutredninger om årsaksforhold og løsningsmetoder m.m. Vi skaffet også nye lokaler i nærheten for noen ansatte og foretok gjennomgang og utbedringer av eksisterende lokaler. Samtidig sto vi midt oppe i meget interessante og krevende oppgaver for tilsynet av konkurransepolitisk og håndhevingsmessig art, der bl.a. viktige forhold ved strategiplanen skulle iverksettes og ivaretas. Det er ingen tvil om at inneklimasaken la en alvorlig demper på dette arbeidet, både for min egen del og også ved at innsatsen og konsentrasjonen om disse oppgavene fra staben for øvrig ble påvirket av disse forhold. Skulle jeg ha brukt mindre tid og engasjement på inneklimasaken i forhold til disse oppgavene, og skulle vi ha tilnærmet oss til hele komplekset om inneklimasaken på en annen måte? Dette er spørsmål som jeg ofte har stilt meg i ettertid, uten å komme frem til klare svar for meg selv på alt dette.

Konkurransetilsynets uavhengighet

Konkurransetilsynets grad av selvstendighet i saksvurdering og avgjørelsesmyndighet, og uavhengighet i relasjon til politisk påvirkning i utøvelsen av konkurransepolitikken, var problemstillinger som vi i noen grad hadde drøftet i konkurranselovutvalget, bl.a. i spørsmålet om hvordan klageordningen på vedtak av tilsynet burde utformes. Både på generelt grunnlag og ved min bakgrunn fra akademien, var jeg opptatt av at tilsynet i prinsippet skulle kunne ha en høy grad av uavhengighet i håndhevingsmessig og konkurransepolitisk henseende, naturligvis innenfor lover og regelverk, og at takhøyden for konkurransepolitiske initiativ og ytringer skulle være høy. Min forgjenger, Egil Bakke, hadde da også vært en aktiv og engasjert aktør og debattant, også om økonomisk-politiske forhold som lå utenfor konkurransepolitikken i streng forstand. La meg knytte et par bemerkninger til disse problemstillingene, dels på bakgrunn av konkrete forhold eller episoder fra min tid i tilsynet.

Ett sett av problemstillinger knytter seg til tilsynets uavhengighet og avgjørelsesmyndighet i konkrete konkurransesaker, for eksempel oppkjøps- eller fusjonssaker. I slike saker kan det dreie seg om store økonomiske verdier og interesser knyttet til sakene, og der er derfor naturlig at involverte parter forsøker å benytte sine påvirkningsmuligheter i prosessen, både overfor tilsynet under selve saksbehandlingen, men ikke minst overfor kontakter i det politiske systemet som man tror kan påvirke utfallet av tilsynets avgjørelse. Slike forsøk på påvirkning var imidlertid ikke begrenset til de forholdsvis store fusjonssakene, men kunne også forekomme i forbindelse med små enkeltsaker. Spesielt ble jeg slått av hvor gode kontakter til det politiske systemet offentlig eide foretak syntes å ha og hvordan representanter for disse nokså direkte og uhemmet kunne spille på disse kontaktene for å påvirke tilsynets beslutninger. Strategien kunne ofte være å gi uttrykk for at man umiddelbart ville benytte seg av klageadgangen til overliggende myndighet (departementet) på tilsynets vedtak, hvis man ikke nådde frem direkte overfor tilsynet med sin argumentasjon. Forekomsten av ESA virket uten tvil dependende på denne formen for påvirkning, både direkte i relasjon til tilsynet og også i forhold til påvirkning overfor departementet ved en eventuell klagebehandling av saken. Når det gjelder klageordningen, tør det være kjent, både fra konkurranselovutvalget i annen sammenheng, at jeg har gjort meg til talsmann for en ordning med uavhengig oppnevnt klageinstans og ikke med klage til overordnet departement.

»Frimodige« ytringer om konkurransepolitikken er ikke alltid like velkomne på alle hold, og i hvert fall i ett tilfelle brente det bokstavelig talt et blått lys for konkurransedirektøren! Bakgrunnen var at vi skulle avholde det årlige kontaktmøtet for de nordiske konkurransemyndighetene, som det denne gangen var tilsynets tur å arrangere. Møtet ble holdt i Oslo tidlig på høsten i 1995, altså bare vel et halvt år etter at jeg hadde tiltrådt stillingen. Møtet var meget interessant og jeg tror Konkurransetilsynet kom godt fra arrangementet, både faglig og sosialt.

Etter møtet brakte journalist Trond Øgrim i Dagens Næringsliv noen av de nordiske konkurransedirektørene sammen til et intervju om konkurransespørsmål, og der fikk jeg bl.a. et spørsmål om hvordan jeg vurderte Gassforhandlingsutvalget (GFU) fra en konkurransemessig synsvinkel. Jeg svarte da at GFU måtte være å betrakte som en monopolordning for salget av norsk gass til kontinentet, at den kunne ha sine klare økonomiske fordeler for Norge som eksportør av olje og gass, men at ordningen neppe som sådan ville være opprettholdbar på lengre sikt fra et internasjonalt konkurransepolitisk synspunkt; les EU. Dette skapte øyensynlig sterke reaksjoner umiddelbart, både fra politisk hold og på embetsmannsplanet i Olje- og energidepartemen-

tet. Budskapet var klart og entydig: nå måtte konkurransedirektøren forstå at han ikke lenger kunne uttale seg som saker og ting som uavhengig forsker, men som ansvarlig leder av en forvaltningsetat som Konkurransetilsynet!

Man ønsket tydeligvis likevel ikke politisk oppstuss om saken, men valgte i første omgang å håndtere den på embetsmannsplan mellom OED og AAD. Departementsråden i AAD, sammen med ekspedisjonssjefen for konkurranseavdelingen i departementet, kalte meg inn til oppklaringsmøte, og etter det gikk vi sammen over til OED til møte med departementsråden og et par av hans embetsmenn der. På departementsrådets skrivebord sto det en lampe som avga et underlig blått lys og det var da jeg først forsto at det kanskje også brente et blått lys for konkurransedirektøren! Budskapet fra OED var klart og entydig: Norge som oljesasjon kunne ikke skyte seg selv i foten gjennom irrelevante og ubegrunnede uttalelser om konkurransemessige forhold i en viktig sak for landet. Dette var jo sterk kost, og jeg vurderte et øyeblikk der og da om jeg skulle ta konsekvensen av det hele og stille stillingen min til disposisjon, ut fra hva jeg betraktet som en overreaksjon og et forsøk på å kneble tilsynets soleklare rett til å kommentere et viktig konkurransepolitisk spørsmål av stor prinsipiell rekkevidde. Dette ville for øvrig være i tråd med min prinsipielle holdning til en slik problemstilling, som jeg har gitt uttrykk for tidligere. Det var likevel ikke grunnlag for å foreta et så vidt drastisk skritt, bl.a. ved at representantene fra eget departement ga oppbakking ved å nyansere saken fra et konkurransepolitisk synspunkt, og møtet endte egentlig i fred og fordragelighet.

Etter at jeg hadde sluttet i tilsynet, kom GFU-saken opp igjen ved at Europakommisjonen hevdet at ordningen med sentralisert gassalg fra Norge var i strid med EUs konkurranseregler og derfor måtte oppheves. Kommisjonen utførte også en ransaking («dawn raid») i de norske oljeselskapene på den tiden. Etter en runde med omfattende argumentasjon for ordningen fra norsk side overfor EU, der man ikke nådde frem, ble ordningen opphevet og erstattet med en ordning med individuelt, selskapsbasert salg. Jeg ble invitert inn av OED som rådgiver for departementet i saken og deltok i den forbindelse i møter med oljeselskapene om den nye ordningen. Der ble jeg ganske imponert over OEDs håndtering av sakskomplekset og fastheten som departementet viste overfor alle forsøk fra selskapenes side på å posisjonere seg på en fordelaktig måte i konkurransemessig henseende under ordningen.

Sluttmerknad

Tiden i Konkurransetilsynet var meget interessant og lærerik, og en erfaring, både i faglig og ledelsesmessig henseende, som jeg ikke ville ha vært foruten. Den ga meg innsyn i politiske prosesser og hvordan man må

være innstilt på å foreta modifikasjoner og tilpasninger i ideelle tilnæringsmåter og tankeskjemaer, når man blir stilt overfor den «harde» virkelighet. Samtidig er det viktig å holde den faglige, analytiske fanen høyt og heve den i takt med endrede forhold i det omgivende system som tilsynet må forholde seg til og nye krav til utformingen og håndhevingen av konkurransepolitikken. Jeg håper at jeg var med på å gi et lite bidrag til dette.

Det var i og for seg beklagelig at jeg kom til å slutte i tilsynet i en fase der noen ting begynte å falle på plass og vi begynte å se resultater av initiativ som vi hadde tatt tidligere. Men det er ikke alltid at man helt kan velge fritt i så henseende. Tilbudet fra NHH om et professorat innen et av mine fagområder og dertil et område med mange interessante oppgaver å arbeide med gjennom de siste årene av mitt yrkesaktive liv, samt å kunne komme tilbake til academia og min moderinstitusjon, var det vanskelig å si nei til. Jeg følger i alle fall interessert med i Konkurransetilsynets virksomhet og er også opptatt av konkurransefaglige problemstillinger, spesielt i skjæringsfeltet mellom energivirksomhet og konkurransepolitikk. Et annet interesseområde er konkurransemessige problemstillinger av mer langsiktig art, knyttet bl.a. til dynamisk konkurranse og dynamiske effektivitetsvurderinger i konkurransepolitikken, og hvordan markeder kan tilrettelegges under ulike former for markedssvikt for å sikre optimale investeringer i ny kapasitet.⁶

⁶ Se bl.a. Kåre Petter Hagen og Einar Hope: «Konkurranse og konkurransepolitikk i innovative næringer», *Økonomisk Forum*, nr. 3, 2007. Einar Hope and Frode Skjeret: *State-of-the-art research: Optimal investment in marked-based electric power systems*, SNF Working Paper No. 06/08.



Konkurransetilsynet

Postboks 439 Sentrum
5805 BERGEN

Telefon: 55 59 75 00

Telefaks: 55 59 75 99

Epost: post@konkurransetilsynet.no

www.konkurransetilsynet.no

Norsk konkurransepolitikk: Noen historiske perspektiver (trykt utg.) ISBN 978-82-90043-04-4

Norsk konkurransepolitikk: Noen historiske perspektiver (nettutg.) ISBN 978-82-90043-18-1