

Kristofer Lehmkuhl Forelesning 2005

Norsk konkurransepolitikk. Hvor var vi, hvor er vi – og hvor går vi?¹

Av
Knut Eggum Johansen
Konkurransedirektør

Kristofer Lehmkuhl Forelesning
Norges Handelshøyskole

Bergen, 26. september 2005

¹Jeg takker medarbeidere i tilsynet for råd og dåd i arbeidet med dette foredraget.

ISSN 0452-7208

Statsråd

KRISTOFER LEHMKUHL

(1855–1949)

var en utrettelig forkjemper for Norges Handelshøyskole. Kanskje mer enn noen annen har han æren av at NHH ble opprettet, og helt til sin død fulgte han virksomheten med en aldri sviktende interesse. Han er derfor med rette blitt kalt "Høyskolens far".

Norges Handelshøyskole har villet hedre Kristofer Lehmkuhls minne ved å knytte hans navn til en årlig forelesning for studenter, stab og inviterte gjester.

Forelesningen holdes så nært som mulig opptil Kristofer Lehmkuhls fødselsdag den 26. september.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Innledning	7
Konkurranspolitikken i mellomkrigstiden	8
Trustloven av 1926	8
Etterkrigstiden	10
Det store paradigmeskiftet	13
En moderne konkurranselov	16
Konkurranseloven av 2004	18
Veien fremover – konkurransepolitikken får økt betydning ...	19
Sluttord	21
Kilder	22

Innledning

Norsk konkurransepolitikkens historie er spennende og godt dokumentert. I Europa var Norge tidlig ute med konkurranselovgivning:

- De første årene under og etter første verdenskrig var preget av streng priskontroll.
- En egen trustlov ble innført i 1926, inspirert av USAs Sherman Act. Konkurransepolitikken var likevel fra begynnelsen inspirert av den tyske tilnærmingen til pris- og konkurransepolitikk, og med Thagaard i førerretet som kartelldirektør oppmuntret konkurransemyndighetene på 1930-tallet næringsdrivende til å inngå konkurransebegrensende avtaler. Ikke bare regulerte man maksimalpriser, man regulerte også minstepriser for å sikre lønnsomhet i enkelte bransjer.
- Tiden under og etter annen verdenskrig var preget av omfattende reguleringer både på tilbuds- og etterspørselssiden. Pris- og lønnsstopp ble benyttet i perioder helt opp til begynnelsen av 1980-tallet. I Norge holdt vi fast ved disse virkemidlene lengre enn i de fleste andre europeiske land.
- På 1980-tallet startet en periode med deregulering av boligmarkedet, kredittmarkedet, telemarkedet og kraftmarkedet. Butikkenes åpningstider ble utvidet. Fusjonskontroll ble innført i 1988. Utvikling av en moderne konkurransepolitikk ble satt på dagsordenen.
- Norge fikk en moderne konkurranselov i 1994. Konkurransetilsynet ble samme år opprettet ved en sammenslåing av Prisdirektoratet og Statens pristilsyn. Fokus var nå på virksom konkurranse som virkemiddel for effektiv bruk av ressursene i samfunnet. Direkte inngrep gjennom pris- og lønnsregulering var ikke lenger aktuell politikk.
- Konkurranseloven ble revidert og langt på vei harmonisert med europeisk lovgivning i 2004. Den er blant Europas strengeste.

Pris- og konkurransepolitikken må forstås i relasjon til utfordringer i den økonomiske politikken, *opfatninger* av hvilke virkemidler det er fornuftig å bruke, og selvsagt politiske maktforhold. Pris- og konkurransepolitikken har ofte befunnet seg i politikkens stormsentrum. Perioder med øredøvende stillhet har vært etterfulgt av perioder med politiske stormkast og store konflikter, også innad i de politiske partier.

Jeg vil i denne forelesningen peke på noen momenter som bidrar til å forklare utviklingen av pris- og konkurransepolitikken i Norge, og referere til kilder som belyser sider ved denne utviklingen.

Avslutningsvis vil jeg si litt om erfaringene med konkurranse-

loven av 2004 og peke på noen utviklingstrekk som jeg tror vil prege konkurransepolitikken fremover.

Konkurransepolitikken i mellomkrigstiden

I en artikkel i "Marked, konkurranse og politikk" – Festskrift til Egil Bakke gir Helge W. Nordvik en beskrivelse av konkurransepolitikken før 1940. Opptakten til første verdenskrig med vareknapphet og hamstring førte til at man innførte en lovgivning som gav myndighetene adgang til å fastsette maksimalpriser for fødevarer m.v. Lov om "regulering av vareprisen" ble utferdiget 6. juni 1917, og Norge fikk sin første prisdirektør – Hans Johnsen Gurstad. I 1921 overtok den legendariske Wilhelm Lauritz Thagaard. Han var pris- og konkurranseetatens leder i nær 40 år, noe jeg antar må være norgesrekord for en leder av en offentlig etat.

Trustloven av 1926²

Trustloven hadde sine røtter i debatten om konsesjonsloven³. Konsesjonsloven stilte vilkår ved fossekjøp og innførte den såkalte "hjemfallsrettbestemmelsen". Loven kan oppfattes som det selvstendige Norges forsvar mot internasjonal storkapital. Konsesjonsloven ble revidert i 1917, og debatten bidrog til å sette "trustproblemet" i fokus. Flere ledende sosialøkonomer mente at en offentlig kontroll med store bedrifter og deres mulighet til å begrense konkurransen, var nødvendig.

I sin artikkel peker Nordvik på at det på 1920-tallet var to prinsipielt ulike tilnærminger til konkurransepolitikk: Den ene, inspirert av USA, var meget kritisk til private konkurransereguleringer og storbedrifter. Motsatsen (den "tyske modellen") så storbedrifter og organisert samarbeid mellom private bedrifter som gunstig og noe som fortjente statsmaktenes støtte. Ordlyden i den norske trustloven av 1926 var et slags kompromiss mellom disse to syn, men helte i amerikansk retning.

Trustdirektør Thagaard tolket imidlertid loven "trustvennlig". Avtaler som ble oppfattet som "samfunnsnyttige", ble godtatt, og

²En "trust" er en konkurranseinnnskrenkende sammenslutning hvor de enkelte bedriftene blir samlet under en felles økonomisk ledelse. Trustloven ble endret to ganger, først ved lov av 30. juni 1932 nr. 2. Annen gang loven ble endret var ved lov av 24. juni 1938 nr. 23. Ved begge tilfeller var siktemålet å skape et mer effektivt vern mot dumpingsalg.

³"Panikkloven" av 1906 og den permanente konsesjonsloven av 1909.

fasit var Thagaards oppfatning av samfunnsnytte. Ved endringen av loven i 1932⁴ ble muligheten for tvangskartellisering av bransjer og sektorer innført, og myndighetene fikk også hjemmel til å gripe inn mot *for lave priser* slik at lønnsomheten i bransjen kunne sikres. Blant annet ble det etablert minstepriser for såpe, margarin og hermetikk.

Trustloven ble supplert med særlover som gav hjemmel for ulike typer omsetningsreguleringer i primærnæringene. I jordbruket åpnet omsetningsloven av 1930 for regulert omsetning av melk, kjøtt, flesk, egg mv., samtidig som økt tollbeskyttelse skjermet for utenlandsk konkurranse. Landbrukssamvirkene så dagens lys. Statens kornmonopol regulerte import og omsetning av mel. Råfiskloven regulerte omsetning av fisk, og i fiskehermetikkindustrien fant en meget vidtgående tvangskartellisering sted i perioden 1933-1938.

Ved starten av forrige århundre var Norge et forholdsvis fattig land i Europa. Statistisk Sentralbyrå⁵ har beregnet at gjennomsnittsinntekten pr. innbygger (målt ved BNP pr. capita) for 100 år siden var en fjortendedel av hva den er i dag.

Tall for "hjemmehørende folkemengde, etter levevei" forteller at rundt 40 pst. av befolkningen på 1920/30-tallet var knyttet til jordbruk, skogbruk, fiske og fangst. Vi snakker altså om et helt annet samfunn i forhold til materiell velstand og bosetting. Perioden fra 1920 og frem til annen verdenskrig var preget av stor økonomisk og politisk turbulens. Perioder med inflasjon og deflasjon avløste hverandre. Gjelds- og bankkriser skapte store problemer for enkeltmennesker og næringsliv. I perioder var arbeidsløsheten meget høy. Dette var selvsagt ikke spesielt for Norge. Mange land var rammet hardere av krisene.

Norge hadde ti ulike regjeringer fra 1920 til 1935. Gjennom 1930-tallet ble det på flere områder etablert nye institusjonelle ordninger. Som ledd i dette fikk vi en kartellisering i næringslivet, hvor altså pris- og konkurransemyndighetene med trustdirektør Thagaard i spissen var en pådriver.

Trustmyndighetenes praksis og de nye næringspolitiske ordningene må ses som svar på krisen. Landbruk og fiske bestod av mange små produsenter som man ønsket å beskytte mot dramatiske inntektsbortfall. Håndhevingen av trustloven og de næringspolitiske

⁴Lov om kontroll med konkurranseinnskrenkninger og prismisbruk. Statens prisdirektorat skiftet navn til Trustkontoret.

⁵Se Ådne Cappelen og Erling Røed Larsen (2005).

nyordningene må ha fylt et vakuum i forhold til svak sosialpolitikk og et ønske om sterkere fordelingspolitikk og distriktspolitikk.

Når jeg leser Rune Slagstads bok om "De nasjonale strateger", kan jeg ikke bli annet enn fascinert av omtalen av Thagaard. Han må ha hatt bred tillit i det politiske miljøet og fungerte på et vis som landets "overordnede næringsminister". Hans rolle under annen verdenskrig, der han også var med på å forberede prisreguleringen etter krigens slutt, tyder på at vi har å gjøre med en person med handle- og påvirkningskraft, og ikke minst integritet.

Sett med dagens øyne vil mange mene at Thagaard gikk for langt i sin reguleringsiver. Men vi må også huske på at det var mange på 1930-tallet som mente at "den gamle næringsfrihetens og frikonkurransens system hadde utspilt sin rolle" (Thagaard sitert i Rune Slagstad "De nasjonale strateger"). Man søkte etter en "ny orden". Korporative ideer og ideologi⁶ hadde stor gjennomslagskraft både i demokratiske og mindre demokratiske politiske partier og miljøer.

Etterkrigstiden

Espen Søylen (1998) gir en interessant og detaljrik beskrivelse av "Osloskolens rolle"⁷ og konfliktene rundt omleggingen av virkemiddelbruken etter annen verdenskrig.

Søylen periodiserer etterkrigstiden slik:

- **1945-1953:**

Sentralisert detaljregulering med nasjonalbudsjettet som planleggingsverktøy. Det var ikke ukontroversielt at Norge mottok Marshall-hjelp og dermed ble med i den vesteuropeiske prosessen med gradvis åpning av frihandel og avvikling av direkte reguleringer.

⁶Ideen om den korporative stat bygger på at industrien skal ha spesiell innflytelse over industripolitikken, landbruket over landbrukspolitikken og så videre. Tankegangen har røtter i laugssamfunnet, og begrunnelsen var opprinnelig at den politiske makt på ulike samfunnsområder burde ha sin basis i de grupper som hadde spesielle interesser og spesiell kompetanse på disse områdene. Dette var ideer som mange politiske partier i de fleste land i Europa sluttet opp om, også etter annen verdenskrig. Under gjenoppbyggingen i Norge etter krigen var samarbeid en viktig pilar.

⁷Osloskolen er ingen aktør. Det er en syntese av teoretiske arbeider og praktisk orienterte utredninger, utviklet i det norske sosialøkonomiske miljøet, med forgrunnsfigurer som Ragnar Frisch, Trygve Haavelmo og Leif Johansen ved UiO, samt Erik Brofoss, Trygve Bratteli og Eivind Erichsen i det politisk/administrative.

- **1953-1960:**

Administrert lav rente for høyt "trykk på kjelen", regulering av kredittmarkedet. Stram budsjettpolitikk for å sikre tilstrekkelig sparing, og korporativ inntektspolitikk for å løse cost-push-problemet og sikre en akseptabel inntektsfordeling.

- **1960-1980:**

Fortsatt lavrentepolitikk. Utvikling av ulike planleggingsmodeller og et mer effektivt budsjettssystem skulle gi bedre styring og effektivitet i offentlig sektor. Det ble lagt større vekt på inntektspolitikk gjennom kombinerte inntektsoppgjør. Fra 1973 gjorde oljeformuen både finanspolitikken og inntektspolitikken viktigere, samtidig som rammene for å føre motkonjunkturpolitikk ble endret.

- **1980-1990:**

Politikken ble mer markedsbasert. Styringsvikt ble tema på linje med markedsvikt. Ambisjonsnivået i næringspolitikken, distriktspolitikken og finanspolitikken mer generelt, ble redusert.

Det svært strenge reguleringsregimet under og umiddelbart etter krigen ble lagt om med prisloven av 1953⁸. Loven fikk som formål å medvirke til å fremme full sysselsetting, nytte produksjonsmulighetene effektivt, motvirke avsetningskriser og fremme en rimelig fordeling av nasjonalinntekten. Formålet med loven var å "fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling" og beskytte mot "urimelige" priser, fortjenester og forretningsvilkår. Altså en hel liste av delvis motstridende og gode intensjoner.

Prisloven gav regjeringen omfattende fullmakter, blant annet til å fastsette maksimalpriser, minstepriser, prisberegninger, rabatter, tilgifter, maksimalavanser, leverings- og betalingsvilkår, prisstopp og andre bestemmelser om priser, fortjenester og forretninger. I tillegg til prisene var utbytte på aksjekapital regulert, maksimalt 5 pst.

Prisloven inneholdt en bestemmelse om at enhver konkurranse-regulerende avtale som ble inngått mellom bedrifter, skulle meldes til konkurransemyndighetene på eget initiativ. Det ble opprettet et kartellregister, og konkurransemyndighetene kunne gripe inn mot konkurranseregulerende avtaler og oppheve dem eller forlange dem endret dersom de hadde skadelige virkninger.

I en stortingsmelding fra 1954 (St.meld. nr. 74 (1954) Retningslinjer for prisreguleringen) tar Finansdepartementet

⁸Den avløste trustloven av 1926 og den midlertidige prisloven av 1947.

utgangspunkt i "forbrukerinteressene", at konkurranse mellom næringsdrivende skulle sikre lavest mulig priser, og at prisregulering bare skulle benyttes unntaksvis.

I 1957 og 1960 ble det vedtatt to viktige forbudsbestemmelser. Forbudet i 1957 fastsatte at en leverandør ikke hadde lov til å bestemme hvilken pris videreforhandlere skulle ta for leverandørens produkter. 1960-forbudet forbød at bedrifter kom sammen og avtalte seg imellom hvilke priser, avanser eller rabatter de skulle bruke.

Selv om vi fra innføringen av disse forbudene ser en gradvis dreining i retning av en moderne konkurransepolitikk, tok det lang tid før prisregulering som virkemiddel ble gitt opp. Noe av forklaringen gir Eivind Erichsen uttrykk for i et foredrag i 1953. Daværende ekspedisjonssjef Erichsen omtalte den nye prisloven som en nødvendig "sikkerhetsventil" dersom utviklingen skulle "løpe løpsk". Penge- og finanspolitikken virket "summarisk" og langsomt. Når regjeringen valgte å satse på å opprettholde full sysselsetting gjennom en ekspansiv økonomisk politikk, måtte man forvente at etterspørselen av og til ble for stor.

I "Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet" skriver Eivind Erichsen 45 år senere⁹:

"Vi hadde nok i 1940- og 50-årene overdrevne forestillinger om hvor effektive de direkte reguleringene i virkeligheten var. Vi hadde neppe heller nok viten om kostnadene ved reguleringene i form av redusert effektivitet i produksjon og omsetning.

Men ved vurderingen av dette bør vi også ha for øye, for det første at en rask overgang til mer markedsøkonomi antakelig hadde ført til skjevare inntekts- og formuesfordeling i samfunnet, noe som kunne gitt seg negative utslag både i form av konflikter på arbeidsmarkedet og mer generelt mindre oppslutning om gjenreisningspolitikken. For det andre var de internasjonale rammevilkårene andre enn nå. Også i andre land var direkte reguleringer i stor grad i bruk, noe som ga mye større muligheter for å praktisere slike reguleringer også i Norge. Det ville vel heller ikke vært aktuelt for Norge på egen hånd å slippe markeds-kreftene løs i en verden der reguleringer fortsatt spilte en stor rolle."

Ved innføringen av merverdiavgift høsten 1969 ble det satt i verk en

⁹Eivind Erichsen var finansråd og Finansdepartementets øverste embetsmann fra 1957 til 1986.

generell prisregulering for å hindre prisøkninger. Dette var starten på en lang periode preget av generelle prisreguleringer som varte til utgangen av 1981. Ekspedisjonssjef Jan A. Halvorsen og avdelingsdirektør Steinar Undrum¹⁰ i Konkurransopolitisk avdeling i Moderniseringsdepartementet kaller 1970-tallet for prisreguleringenes tiår. I tidsrommet var det hele 14 perioder med en eller annen form for generell prisregulering i form av pris- eller avansestopp.

I lys av forventninger om høye fremtidige oljeinntekter prøvde man i Norge å bygge bro over konjunkturtilbakeslag som fulgte OPEC I og OPEC II ved å føre en ekspansiv økonomisk politikk. Daværende finansminister Per Kleppe har senere selv sagt at man også "startet eksperimenter med ulike former for inntektspolitikk"¹¹. Prisstigningen skjøt fart, og igjen tydde man til prisstopp for å få kontroll. Dette var en god tid for Statens pristilsyn, som fikk økte ressurser og mye å gjøre.

Halvorsen og Undrum peker på at gjennomføringen av prisreguleringene nærmest forutsa, eller la til rette for, samarbeid mellom de næringsdrivende, bl.a. fordi man utviklet nær kontakt med de ulike bransjers organisasjoner, som fikk en rolle i arbeidet med reguleringene.

Den lange perioden med prisreguleringer førte til at både myndigheter og næringsliv var dårlig forberedt på konkurransepolitisk arbeid og effektiv konkurranse. Dette var situasjonen da signalene om en kursendring kom.

Det store paradigmeskiftet

Oljeprisøkningene på 1970-tallet utløste inflasjon, lav vekst og høy arbeidsledighet i de fleste industriland. Det viste seg at industrilandene hadde betydelige tilpassingsproblemer. Dette kom selvsagt på dagsordenen i internasjonale samarbeidsorganer som OECD. I de fleste land fant man ut at deres tidligere og historisk sterke evne til omstillinger åpenbart var svekket. Behovet for fleksibilitet i prisdannelse og effektive markeder ble satt på dagsordenen. På OECDs ministerrådsmøte i 1978 ble det vedtatt retningslinjer for å stimulere til strukturomlegginger i medlemslandenes økonomi ("Positive Adjustment Policies"). Konkurransopolitikk og regelverkreform var viktige elementer i dette.

Prisdirektør Egil Bakke holdt Kristofer Lehmkuhl-forelesningen

¹⁰Se Marked, konkurranse og politikk – festskrift til Egil Bakke.

¹¹Kilde: Finansdepartementet 175 år – Taler og replikker ved jubileumsfest i Den Gamle Loge, torsdag 30. november 1989.

for 18 år siden. I denne forelesningen pekte Bakke på at konkurransepolitikken og anvendelsen av prisloven ble lagt markert om i Norge fra begynnelsen av 1980-årene.

Han viste til at det i Langtidsprogrammet 1982-1985, som Gro Harlem Brundtland-regjeringen la frem våren 1981, ble uttrykt at regelen i prispolitikken bør være at prisutviklingen blir bestemt av effektiv konkurranse mellom bedriftene, og at det bare i begrenset grad bør benyttes direkte prisregulering. Dette ble fulgt opp i senere nasjonalbudsjett og i årlige retningslinjer til pris- og konkurransemyndighetene. Bakkens vurdering var at omleggingen fra prisreguleringspolitikk til konkurransepolitikk fant sted i de fleste land, ikke fordi man på nytt hadde fått øynene opp for hva markeder og konkurranse kan resultere i, men fordi man hadde fått en voksende erkjennelse av reguleringenenes begrensede muligheter.

Konkurransepolitikkenes renessanse var derfor etter Bakkens vurdering ikke et uttrykk for en ideologisk vekkelse. Det var resultatet av en erkjennelse av at de reguleringer og offentlige allokeringer som gjennom mange år gradvis var innført for å erstatte konkurransen og markedene, ikke hadde løst de problemer de var ment å løse. De hadde tvert om skapt omstillings- og strukturproblemer.

Egil Bakke tiltrådte som prisdirektør i 1983. Hans rolle som pådriver for en moderne konkurransepolitikk, hans deltakelse i Konkurranselovutvalget, hvis forslag førte til at vi fikk en moderne konkurranselov, et konkurransetilsyn og en konkurransedirektør i 1994, er vel kjent og dokumentert.

Før jeg forlater 1970-tallet, vil jeg imidlertid nevne en person som, paradoksalt nok, vil kanskje noen si, spilte en ikke uvesentlig rolle i utviklingen mot en større vektlegging av markedet som virkemiddel for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Jeg tenker på professor Leif Johansen, som dessverre døde altfor ung¹². Leif Johansens doktoravhandling presenterte en generell likevektsmodell (MSG-modellen) for norsk økonomi. Modellen bygget på neoklassisk økonomisk teori for frikonkurranse. Leif Johansen etablerte spesialfaget makroøkonomisk planlegging ved Sosialøkonomisk institutt i siste halvdel av 1960-tallet. Han var sterkt engasjert i debatten bl.a. om "plan eller marked" på 1970-tallet¹³.

Leif Johansen, som var medlem av Norges Kommunistiske Parti, var bl.a. inspirert av den polske økonomen Oskar Lange, som på

¹²I 1982, bare 52 år gammel.

¹³Se Leif Johansen (1983).

1930- og 40-tallet skrev om "the Economic Theory of Socialism" og bl.a. lanserte begrepet "competitive socialism". I "Eierforhold og styringsmuligheter"¹⁴ skriver Leif Johansen at Oskar Lange (og flere) "gjorde det freidige kupp at de simpelthen overtok det meste av den generelle likevektsteorien for markedenes funksjonsmåte og gjorde dette til en teoretisk modell for hvordan en sosialistisk økonomi kunne funksjonere".

I artikkelen "Plan eller marked" gir Leif Johansen klart uttrykk for at markeder og konkurranse har positive egenskaper som et utviklet samfunn ikke kan la være å utnytte. Han har imidlertid også en advarsel, og jeg siterer:

"Så vel nasjonalt som internasjonalt er altså forholdet det at den offisielle og prinsipielle hyllest til markedsmekanismen er langt sterkere enn den praktiske vilje til å akseptere dens resultater fra de enkelte markedsdeltakeres side. Dette er ikke tegn på manglende forståelse eller inkonsekvens i tenkningen. Det er rett og slett en refleks av det faktum at for de aller fleste deltakere i de økonomiske virksomheter vil det være en fordel om andre konkurrerer, mens en selv er beskyttet av en form for regulering. Og siden det for hver enkelt er slik at de andre er de fleste, er en jo da i prinsippet tilhenger av markedskonkurranse samtidig som en selv vil beskyttes. Men slik er det altså sirkelen rundt, og siden enhver har mest direkte innflytelse på de ting som angår en mest, vil de nærmeste interesser i praksis ofte dominere over prinsipperklæringenes innhold. Dette innebærer at den frie konkurranse ikke er noe som oppstår av seg selv bare staten holder seg unna. Tvert imot vil det med vår tids store organisasjonsmuligheter gro frem alle mulige slags organisasjoner og tiltak for å dempe eller undergrave konkurransemekanismen. Om en setter saken litt på spissen, kan en si at dersom en vil ha en fri konkurransemekanisme som et hovedtrekk gjennom det økonomiske system, må en ha et sterkt statsapparat å sette inn for å sikre det."

Jeg maser ikke i utrengsmål om økte ressurser til Konkurransetilsynet, men jeg mener at Leif Johansen hadde et viktig poeng her.

Einar Hope og Victor D. Norman var begge sentrale ved opprettelsen av Industriøkonomisk Institutt, som senere ble en del av SNF. Rapport nr. 1, 1977 fra det nyopprettede instituttet ble laget av Leif Johansen. Rapporten het "Samfunnsøkonomisk lønnsomhet".

¹⁴Se Leif Johansen (1983).

I forordet skriver direktør Einar Hope: "Hans fremstilling forener kravet til fagøkonomisk presisjon og innsikt med hensynet til populærvitenskapelig uttrykksform, for derved å kunne nå ut til en bred leserkrets med et komplisert stoff." Denne rapporten er fortsatt aktuell og en viktig referanse for samfunnsøkonomer. Jeg kan huske at noen da den kom var overrasket over hvor langt Leif Johansen gikk i å peke på at det ofte (og for alle praktiske formål) var sammenfall mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Prosjekter som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme, er sjelden samfunnsøkonomisk lønnsomme. Prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, er som regel også bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Leif Johansen var også en av de norske økonomene som tidlig så spillteoriens potensial i forhold til å forstå markedenes funksjonsmåte.

En moderne konkurranselov

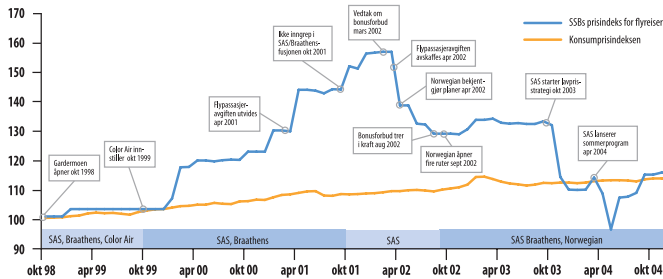
Behovet for økt fleksibilitet i pris- og lønnsdannelsen og bedre fungerende markeder la grunnlaget for en moderne konkurransopolitikk. Strukturpolitikken ble videreutviklet på 1980-tallet og førte blant annet til deregulering av flere markeder (bolig, kreditt, tele, kraft og luftfart med flere). Miljøet ved NHH og SNF hadde en sentral rolle i dette arbeidet, ikke minst i forhold til kraftsektoren, hvor min forgjenger Einar Hope var en av pådriverne for deregulering. Dette skjedde imidlertid i de fleste europeiske land, ikke bare i Norge. Vi lå heller i etterkant, siden inntektene fra Nordsjøen gjorde budsjettreformer og strukturendringer mindre presserende.

Konkurranseloven av 1993 og opprettelsen av Konkurransetilsynet markerer definitivt en overgang fra gammelt til nytt. Tiden da man så på pris- og lønnsregulering som adekvate virkemidler i den økonomiske politikken, var definitivt over. Den nye loven hadde et entydig og klart formål, nemlig å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, altså samfunnsøkonomisk effektivitet. Et så entydig og klart formål var unikt.

Vi har de senere årene sett klare eksempler på at konkurransopolitikken gir resultater. Innenriks luftfart: Konkurransemyndighetene har gjennom inngrep mot bonussystemene og kontroll med at det ikke misbrukes markedsrett i form av konkurranseskadelig underprising, lagt til rette for og opprettholdt sunn konkurranse i luftfarten.

Den økte konkurransen har ført til et prisfall på 20 pst. og har spart norske forbrukere for anslagsvis halvannen milliard kroner på årsbasis. Jfr. figuren på neste side.

Flybillettpriser og konkurranse 1998–2004



Det meget lave prisnivået på forsommeren var ikke bærekraftig. Konkurransetilsynet har som kjent ilagt SAS Braathens overtredelsesgebyr for ulovlig underprising.

Gjennom et midlertidig integrasjonsforbud i 2002 forhindret Konkurransetilsynet at Color Line kjøpte opp deler av Fjord Line. Dette oppkjøpet ville ha hindret Fjord Line i å leie inn nytt skip, med styrket konkurranse som resultat. I første halvår i år har Konkurransetilsynet innledet undersøkelser om hvorvidt Color Line har misbrukt markedsrett i forbindelse med utvidelse av kapasiteten på ruter mellom Vestlandet og Danmark.

Konkurransetilsynet har vært pådriver for friere prisdannelse i bokmarkedet og har på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet utarbeidet ny bokforskrift. Det nye regelverket har gitt likere konkurransevilkår mellom salgskanalene, med økt konkurranse og lavere priser som resultat. Med de reformene vi står overfor i skoleverket, er det ikke minst viktig at skolebøker blir tilgjengelig til en rimeligere pris.

Konkurransetilsynet handlet raskt og iverksatte granskning av Tine og dagligvarekjedene da det i desember 2004 ble kjent at Synnøve Finden var blitt ekskludert fra Rema. Tilsynets raske reaksjon har ført til at Rema har forlenget avtalene med Synnøve Finden, med økt konkurranse, lavere priser og bedre produktvalg som resultat.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger påpekt de konkurransebegrensende virkninger av tinglysningsgebyret. Gebyret gjør det mindre lønnsomt å flytte lån til annen bank, fordi gebyret er satt så høyt at renteforskjellen må være minst 0,4 prosentpoeng på et lån på 500 000 kroner før det vil være lønnsomt å bytte bank. Dette gebyret er nå foreslått redusert fra 1521 kroner til 250 kroner fra

1. januar 2006. Hvis Stortinget vedtar dette, vil det gi økt konkurranse i bankmarkedet, til gunst for norske låntakere.

De siste par årene har inflasjon og renter vært på et historisk lavt nivå. Lave importpriser og sterkere konkurranse har vært pekt på som årsaker, og enkelte kommentatorer har vært inne på at norsk økonomi kan være inne i en ny bane, med lavere prisstigning i en oppgangskonjunktur enn hva vi tidligere har vært vant til. Det kan bety at det fremover vil være mulig å kombinere lavere arbeidsledighet med lav prisstigning.

Konkurranseloven av 2004

For konkurransepolitikken i Norge og ikke minst Europa var 2004 et merkeår. Det var flere ting som skjedde 1. mai 2004:

- I Norge trådte den nye konkurranseloven i kraft. Den nye loven har brakt norsk lovgivning tettere opp til EU/EØS-konkurranseregler.

Blant annet inneholder den nye konkurranseloven bestemmelser som er tilnærmet identiske som EF-traktatens artikkel 81 og 82 og EØS-avtalens artikkel 53 og 54. Dette betyr at vi nå også i Norge har en konkurranselov som setter forbud mot at foretak deltar i konkurransebegrensende samarbeid eller misbruker sin dominerende markedsstilling. Konkurransetilsynet er videre gitt hjemmel tilsvarende EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og Europa-kommisjonen til å ilegge foretak administrative bøter ("overtredelsesgebyr") for brudd på konkurransereglene, og til å redusere bøtene til foretak som samarbeider med tilsynet om å oppklare overtredelser ("lempning"). Den nye konkurranseloven har også beholdt straffeansvaret for visse typer alvorlige lovovertrедelser og adgangen for Konkurransetilsynet til å kunne gjennomføre kontroller ("bevissikringer") hos foretak som det er grunn til å anta har overtrådt forbudene i loven.

- 1. mai 2004 var også historisk for Europa. Ti nye medlemsland og 75 millioner nye innbyggere kom med i Den europeiske union. EØS-området og det indre marked består dermed av 28 medlemsland og har mer enn 460 millioner innbyggere. Næringslivet i disse landene må forholde seg til de samme konkurransereglene i EF-traktaten og EØS-avtalen. Samtidig ble det fra 1. mai innført desentralisert håndheving av EUs konkurranseregler gjennom den såkalte moderniseringsreformen. Det innebærer blant annet at EF-traktatens artikkel 81 og 82 nå også skal håndheves av nasjonale konkurransemyndigheter i EU-statene. Og det er etablert et nettverk, European Competition Network

(ECN), som skal sikre samarbeid og informasjonsflyt mellom nasjonale konkurransemyndigheter i håndhevingsarbeidet.

Det er foreløpig uavklart i hvilket omfang Norge, som jo ikke er medlem i EU, får være direkte med i dette håndhevings-samarbeidet.

Den avtroppende regjering Bondevik har gjennom sitt konkurransepolitiske handlingsprogram, revisjon av konkurranseloven og en egen stortingsmelding om konkurransepolitikk, bidratt til å gjøre konkurransepolitikken til et betydelig viktigere politikkområde enn tidligere.

Veien fremover – konkurransepolitikken får økt betydning

Håndheving av konkurranseloven er en viktig del av konkurransepolitikken. Det skjønnet som skal utøves etter konkurranseloven, må også bygge på økonomisk analyse og økonomiske prinsipper. Det kan være et spenningsforhold mellom ønsket om forutsigbarhet og klare regler (per se-regler) for næringslivet og behovet for økonomisk analyse og vurdering av konkurransemessig konsekvens.

EF-traktatens konkurranseregler ble i sin tid laget for å sikre samhandelen mellom landene i det indre marked. Traktatens bestemmelser ble i utgangspunktet håndhevet med vekt på legalistiske prinsipper. Dette i motsetning til i USA, hvor det har vært lagt større vekt på økonomiske vurderinger i den enkelte sak. I Europakommisjonens direktorat for konkurransesaker ser vi nå en dreining mot at man i større grad trekker inn økonomisk konsekvensanalyse generelt og i behandlingen av enkeltsaker.

Europakommisjonen har en tid arbeidet for å komme frem til klarere regler (retningslinjer) for hva som skal rammes av forbudet mot misbruk av dominerende stilling. Det er et uttalt ønske at vurderinger i større grad skal bygge på økonomisk teori og økonomiske prinsipper. Gjennom EØS-avtalen gjelder EF-traktatens konkurranseregler også for Norge. I tillegg vil de fremtidige retningslinjer ha betydning for vår anvendelse av konkurranseloven. Konkurransetilsynet er representert i det utredningsarbeid som skjer på dette området i Kommisjonen. Konkurranseloven av 1994 var tuftet på økonomisk teori og i stor grad inspirert av amerikansk lovgivning på området. Det er derfor ikke unaturlig at Konkurransetilsynet støtter Kommisjonens linje.

Produksjon og fordeling av varer og tjenester foretas i stadig større grad ved hjelp av markeder. Gjennom de senere årene er det foretatt en omfattende deregulering av store og viktige sektorer i samfunnet. De viktigste eksemplene her er tele- og kraftsektoren.

Konsekvensen av denne utviklingen er at konkurransepolitikk og lovgivning får virkning på stadig flere områder i samfunnet. Samtidig begrenses mulighetene til direkte reguleringer, bl.a. som følge av behovet for like konkurransevilkår mellom aktører lokalisert i ulike land i Europa. Dette bidrar også til å øke betydningen av konkurransepolitikken.

Den nye konkurranseloven har vært i kraft et drøyt år. Konkurransetilsynets mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forbudsbestemmelsene er en betydelig forbedring.

Det er grunn til å tro at raske reaksjoner i forhold til overtredelser av lovens forbud, sammen med bedrede muligheter for private søksmål for domstolene, vil virke preventivt i den forstand at næringslivet vil bli mer bevisst på å holde seg innenfor konkurransereglene. Næringslivet har nå klarere incentiver til å fremme sunn konkurranse.

Konkurransetilsynet har allerede ilagt eller varslet overtredelsesgebyr i flere tilfeller: Tilsynet har blant annet fattet vedtak om overtredelsesgebyr mot SAS Braathens for konkurranseskadelig underprising på ruten Oslo-Haugesund og varslet tilsvarende på ruten Oslo-Ålesund. Tilsynet har også varslet Tine at overtredelsesgebyr kan bli aktuelt som reaksjon på inngåelsen av en eneleverandøravtale for å holde Synnøve Finden ute av hyllene til Rema 1000.

Gebyrene er betydelig høyere enn det som tidligere har vært gitt som bøter av påtalemyndigheten og domstolene i konkurranse-saker. Dette er i tråd med lovgivers intensjon, og jeg er trygg på at rettsapparatet vil følge opp lovgivers intensjon om å bringe bøtenivået ved brudd på konkurranselovens forbudsbestemmelser opp til det nivået man har i EU.

Den nye konkurranseloven innebærer også en utvidet kontroll av fusjoner og oppkjøp. Det er innført meldeplikt for alle foretakssammenslutninger hvor samlet omsetning er større enn 20 millioner kroner og hvor minst én av aktørene har over 5 millioner kroner i årlig omsetning. I løpet av det første året etter innføringen av den nye loven behandlet tilsynet i underkant av 500 saker.

Ordningen med meldeplikt innebærer at tilsynet får informasjon om flere saker enn tidligere og kan behandle sakene raskere. Erfaringene så langt viser også at tilsynet griper inn i stadig flere saker som gjelder fusjoner og oppkjøp.

For øvrig tror jeg ikke at det fremover blir mangel på saker knyttet til brudd på forbudsbestemmelsene eller fusjonskontrollen. Basert på den erfaringen vi har så langt, er det i tiden fremover god grunn til å forvente en økning i antallet saker som tilsynet behandler.

Dette er en utfordring for tilsynet, som nå er lokalisert i Bergen. For å møte denne utfordringen, fokuserer vi nå på å utvikle mer

effektive arbeidsrutiner, herunder å etablere bedre systemer for riktig prioritering av saker og innsats.

Jeg er langt på vei enig med Egil Bakke når han i en artikkel i Horisont, Næringspolitisk tidskrift nr. 1/2005 (Den ubehagelige konkurransen) fremhever at påpekning av "konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak" (konkurranseloven § 9e) vil bli viktig fremover. Offentlige reguleringer innebærer ofte at det legges unødige begrensninger på konkurransen i ulike markeder. Tinglysningsgebyret som jeg nevnte tidligere, er et eksempel på dette. Arbeidet med å fjerne reguleringer som legger unødige begrensninger på konkurransen, er derfor et vesentlig bidrag til et effektivt og konkurransedyktig næringsliv. Men som det ofte er også ellers i livet: Her er det ikke noe enten-eller, men snarere et både-og. Tilsynet må også markere at brudd på konkurranselovens forbud blir fulgt opp med strenge reaksjoner, og at tilsynet ikke vil akseptere foretakssammenslutninger som vesentlig begrenser konkurransen.

Sluttord

En moderne konkurranselov og et aktivt Konkurransetilsyn er kommet for å bli. Tiden da pris- og konkurransepolitikk bare ble betraktet som en sikkerhetsventil i forhold til inntektspolitiske eksperimenter, lavrentepolitikk og feildosering av finanspolitikken, er definitivt over.

Gjennom utviklingen av EUs indre marked og globaliseringen i sin alminnelighet er handlefriheten for budsjett- og pengepolitikken redusert. Struktur- og mikropolitikken har fått stadig større betydning og en viktigere rolle. Dette dreier seg om hvordan skattesystem, pensjonssystem, arbeidsmarkedspolitik og velferdsordninger utformes for å gi riktige incentiver i forhold til samfunnsøkonomisk effektivitet. Det dreier seg om hvordan forskning og utdanning organiseres og finansieres. Og det dreier seg om hvor godt konkurransepolitikken bidrar til å sikre effektiv bruk av landets ressurser, og for blant annet å bidra til at norsk næringsliv har en effektivitet og konkurransekraft som gjør at det kan hevde seg i den globale konkurransen.

Om land og regioner gjør det bra eller mindre bra i årene fremover, vil ha sammenheng med hvor godt man greier å etablere riktige incentiver gjennom struktur- og mikropolitikken både i privat og offentlig sektor. I denne sammenhengen vil konkurransepolitikken spille en viktig rolle.

Takk for oppmerksomheten!

Kilder:

Amdam, Rolv Petter, Haakon Gran, Svein Olav Hansen og Knut Sogner (2001): Markedsøkonomiens utvikling. Fagbokforlaget.

Bakke, Egil (1987): Norsk konkurransepolitikk – i dag og i fremtiden. Norges Handelshøyskole.

Bakke, Egil (2005): Fra regulering til konkurranse. Horisont 1/2005/ Næringslivets Hovedorganisasjon.

Cappelen, Ådne og Erling Røed Larsen (2005): Økonomisk utvikling og verdiskaping. I Hundre års ensomhet? Norge og Sverige 1905-2005. Statistiske analyser, Ragnhild Rein Bore (red.). Statistisk sentralbyrå.

Erichsen, Eivind (1999): Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet. Finans- og tolldepartementet.

Espeli, Harald (2004): Fra Wilhelm Thagaard til Victor Norman – norsk konkurransepolitikk gjennom knapt 100 år. Jubileumsskrift 2004, Konkurransetilsynet.

Johansen, Leif (1983): Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien. Universitetsforlaget.

Johansen, Leif (1977): Samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Industriøkonomisk institutt. Rapport nr. 1 1977.

Prisdirektoratet (1992): Glimt fra Prisdirektoratets historie 1917-1992. Prisdirektoratet.

Slagstad, Rune (1998): De nasjonale strateger. Pax forlag.

Søilen, Espen (1998): Fra frischianisme til keynesianisme? En studie av norsk økonomisk politikk i lys av økonomisk teori 1945-1980. Høyskolen i Agder.

St.meld. nr. 15 (2004-2005) Om konkurransepolitikken.

St.meld. nr. 79 (1980-1981) Langtidsprogrammet 1982-1985.

TIDLIGERE KRISTOFER LEHMKUHL FORELESNINGER:

- 1958 *Sjur Lindebrække*: Kapitalbehov, kredittrestriksjoner og forretningsbankenes utlånspolitikk med forord av rektor, professor Rolf Waaler og en biografi over Kristofer Lehmkühl av prof. dr. Anton Mohr.
- 1959 *O.T. Jarlsby*: Perspektiver og problemer i papirindustrien.
- 1960 *Frithjof Bettum*: Hvalfangstens utvikling og dens hovedproblem i dag.
- 1961 *Fredrik Vogt*: Vannkraftens plass i vår økonomi.
- 1962 *Harald Throne-Holst*: Aktuelle problemer i forbindelse med omsetning av næringsmidler.
- 1963 *S. Walter Rostoft*: Samarbeidet mellom staten og næringslivet.
- 1964 *E. Wærenskjold*: Noen tanker om administrativ ledelse i dag og i morgen.
- 1965 *Erling D. Næss*: Tankfartens problemer og utsikter.
- 1966 *Aage W. Owe*: En industribedrift blir til. Erfaringer fra oppbyggingen av A/S Årdal og Sunndal Verk.
- 1967 *Rolf Østbye*: Strukturproblemer og industriforpliktelser.
- 1968 *O.R. Norland*: Bankenes rolle i det internasjonale penge- og kapitalmarked.
- 1969 *Arne Skaug*: Noen refleksjoner om norsk utenriksrepresentasjons arbeide i utlandet for norsk næringsliv.
- 1970 *Nils Astrup*: Noen tanker om utviklingen i Norsk skipsfart og Norsk industri i 1970-årene.
- 1971 *Hilmar Reksten*: Noen ideer om konkurransevillje og risikomomenter under strukturendringene i norsk tankskipsfart.
- 1972 *Knut Getz Wold*: Norges Banks samarbeid med statsmaktene, bankene og utlandet.
- 1973 *Onar Onarheim*: Tanker omkring norsk verkstedsindustri. Perspektiver og forutsetninger for utvikling.
- 1974 *Knut Hagrup*: SAS og den internasjonale luftfart.
- 1975 *Kjell B. Langballe*: Kværnerkonsernet –oppbygging og egenart.
- 1976 *Oscar Strugstad*: Noen tanker om det private næringslivs rolle i overføringen av teknologi til utviklingslandene.
- 1977 *Johs. Mageli*: A/S Moelven Brug – Karakteristika og synspunkter.
- 1978 *Johan Melander*: Oversikt over Den norske Creditbank's organisasjon og virksomhet.
- 1979 *Finn Lied*: Statlig forretningsdrift.
- 1980 *Egil Abrahamsen*: Kreativitet, innovasjon og konkurransevorne.
- 1981 *Toralv Maurstad*: Tanker om norsk teater og scenekunst.

- 1982 *Tor Halvorsen*: Inntektspolitikken sett med Landsorganisasjonens øyne.
- 1983 *Gerhard Heiberg og Jan Tore Odegard*: Internasjonalisering av norsk industri.
- 1984 *Aase Gudding Gresvig*: Kvinner og lederrollen.
- 1985 *Ragnar Halvorsen*: Lønnsomhetskrav – strategi for lønnsom vekst sett fra Dyno Industrier A.S's side.
- 1986 *Olav Thon*: Det personlige initiativ – status og muligheter i samfunnet i dag.
- 1987 *Egil Bakke*: Norsk konkurransepolitikk – i dag og i fremtiden.
- 1988 *Sjur Svabo*: Verdiskapning gjennom høyteknologisk nyetablering.
- 1989 *Trygve Hegnar*: Cruiseindustrien og Kloster Cruise.
- 1990 *Einar Førde*: NRK mellom marknad og monopol.
- 1991 *Erik G. Braathen*: Norge sett fra luften. – Flytransport i en brytningstid.
- 1992 *Dag Børge Akerø*: Hva er TV 2, og hva bør vi bruke det til?
- 1993 *Svein Aaser*: Verdiskapning, sysselsetting og velferd. – Hvem tar ansvaret for fremtiden?
- 1994 *Fred. Olsen*: Hjernerevolusjonen og Norge.
- 1995 *Tormod Hermansen*: Fra enerett til mangfold – telemonopolene møter markedet.
- 1996 *Jannik Lindbæk*: Vekst og fattigdomsbekjempelse i utviklingslandene: IFC som instrument til varig selvhjelp.
- 1997 *Egil Myklebust*: Global organisasjonsutvikling med norsk utgangspunkt ... krevende balansegang.
- 1998 *Kristin Clemet*: Globaliseringen: Mulighet eller problem? Hvordan kan Norge møte globaliseringsutfordringene?
- 1999 *Kåre Valebrokk*: www.bufast.no – Er det mulig å globalisere Per Bufast?
- 2000 *Jens P. Heyerdahl d.y.*: Holdninger og bedriftskultur som konkurransefortrinn.
- 2001 *Gerd-Liv Valla*: Fagbevegelsen i et nytt århundre.
- 2002 *Olav Fjell*: Bærekraftig olje- og gassutvikling – selvmotsigelse eller realistisk ambisjon?
- 2003 *Knut Vollebæk*: "Norge er et lite land i verden"– om Norgesbildet.
- 2004 *Eva Joly*: "Kampen mot korrupsjon – fra utopi til virkelighet."

Satt med 9 pkt. Helvetica
Trykt på 150 g matt Kremfarget offsett
Omslaget 200 g grå satinert kartong