

Statsministerens kontor

Postboks 8001 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 2003/01022 Vår ref.: 2003/1032
/MS/aa MA2 PSL 691

Saksbeh.: Per S. Langseth

Dato: 14.06.2004

■ Høring - sluttrapport makt- og demokratiutredningen, NOU 2003:19

Vi viser til oversendelse av høringsbrev av 1. desember 2003 samt telefonsamtale 1. juni 2004 med SMK v/Fredrik B. Marthinsen der vi fikk anledning til å ettersende uttalelsen.

Høringsinstansene er bedt om å gi en vurdering av hvorvidt utredningen gir en riktig og fyllestgjørende beskrivelse av makt- og demokratiforhold, i hvilken grad utviklingen som beskrives er positiv eller negativ, og hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres og i så fall hvordan.

Konkurransetilsynet har ikke sterke innvendinger mot Makt- og demokratiutredningens konklusjoner, men vi har merket oss enkelte momenter i utredningen som vi gjerne vil gi våre faglige merknader til.

Til kapittel 2: Maktens former

Utredningen drøfter økonomisk makt som en av tre former for makt. Når man nevner konsentrasjon (i betydningen fusjoner og oppkjøp) og prissamarbeid, samt forbrukernes kjøpekraft, som muligheter til å oppnå økonomisk makt, tolker Konkurransetilsynet dette som at man med økonomisk makt mener evnen til å utøve markedsrett.

Etter tidligere og gjeldende konkurranselov er prissamarbeid forbudt. Fra ikrafttreden av ny konkurranselov 1. mai 2004 er også misbruk av dominerende stilling, herunder misbruk av kjøperrett, forbudt. Utredningen omtaler altså former for økonomisk makt som er forbudt etter norsk lov.

Flere steder i utredningen (ikke bare i kapittel 2) hevdes det indirekte at deregulering og økt bruk av markedsmekanismen fører til konsentrerte markeder og en forskyvning mot økonomisk makt på bekostning av andre former for makt. Etter Konkurransetilsynets vurdering er det imidlertid ingen automatikk i dette. I en velfungerende markedsøkonomi har verken produsenter eller forbrukere evne til å utøve markedsrett. Makt- og demokratiutredningen diskuterer ikke viktigheten av en effektiv konkurransepolitikk for å hindre konsentrasjonsøkninger og utøvelse av markedsrett.

Herunder bør det påpekes at offentlige myndigheter har en viktig rolle med å legge til rette for at markedene fungerer best mulig, for eksempel ved å påvirke etablerings- og konkurransevilkår. Når en markedsøkonomi ikke fungerer tilfredsstillende skyldes dette ofte ulike former for markedssvikt, herunder dårlig informerte forbrukere, eksterne effekter av produksjon eller konsum, vanskelige etableringsvilkår e.l. Offentlige myndigheter må bidra til å dempe markedssvikt og fjerne konkurransebegrensninger gjennom sine reguleringer og tiltak. I forbindelse med avregulering av sektorer hvor det tidligere var offentlig monopol, er det for eksempel viktig at myndighetene sikrer nye aktører tilgang til nødvendig infrastruktur. Konkurransenøytralitet er viktig, både mellom offentlige og private aktører og i markeder med kun private aktører. Herunder bør alle aktører få lik skatte- og subsidiemessig behandling, like avkastningskrav, og det bør være generell reguleringsnøytralitet. På områder der reformer i retning av markedsøkonomi ikke er hensiktsmessig, kan offentlig produksjon eller streng prisovervåking være en løsning.

Stadig flere land – også Norge – har gjennomført omfattende reguleringsreformer i retning av utvidet bruk av markedsmekanismen, hvor man samtidig setter inn tiltak mot markedssvikt. Dette har ofte vist seg vellykket og gitt et positivt bidrag til økonomisk vekst. Konkurransetilsynet viser også til Regjeringens konkurransepolitiske handlingsplan, en plan vi mener det er viktig å følge opp.

Kapittel 3: Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett

Tjenester som tidligere ble produsert i offentlig sektor, og virksomheter som tidligere var del av offentlig forvaltning, skiller nå i større grad ut som egne produksjonsvirksomheter. Disse møter konkurranse med andre aktører i markedet. Som utredningen nevner, ventes slike reformer å medføre mer effektiv produksjon og således komme forbrukerne/skattebetalerne til gode. Konkurransetilsynet mener at det er positivt at man etablerer konkurranse også om tidligere ”offentlige” oppgaver. Det vil fremdeles være de folkevalgte som skal gi rammebetingelser og reguleringer, eksempelvis for å nå sektorpolitiske mål.

Det kan derfor stilles spørsmål ved holdbarheten av påstandene ”det som foregår i praksis er at makt forskyves til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter” og ”generelle mål gir mer skjønnsmessige tilpasninger, og spillerommet er særlig stort for selskapsleder i markedsrettede foretak.” Virksomheter som skal delta i et marked og drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper, vil nettopp måtte tilpasse seg forbrukernes ønsker og behov. Regulering for å nå viktige mål i sektoren skjer derimot ved politisk myndighetsutøvelse.

I mange tilfeller finner myndighetene det mer effektivt å overlate den direkte kontrolloppgaven til et tilsyn eller kontrollorgan. Det er riktig at slike organer i visse tilfeller må foreta avveininger som kan være av en politisk natur, men dette skjer på grunnlag av de generelle normer som er gitt i lover og forskrifter, og avveiningene er offentlige og etterprøvbare.

I noen tilfeller har man fristilt offentlige virksomheter i markeder hvor det per i dag ikke er virksom konkurranse. Fravær av tilstrekkelig regulering vil da kunne medføre utøvelse av markedsrett til ulempe for forbrukerne, jf. merknad under kapittel 2. I utredningen brukes kraftmarkedet som et eksempel på dette, noe Konkurransetilsynet ikke finner særlig egnet, jf. merknad nedenfor under kapittel 7.

Kapittel 4: Nye organisasjonsformer

Fra en konkurransepolitisk synsvinkel er en korporativ struktur, hvor bransjeorganisasjoner o.l. får delta i styrer og råd som bestemmer egne rammebetingelser, uheldig. Konkurransetilsynet ser derfor positivt på en utvikling mot at markedsaktører ikke lenger er en institusjonalisert del av de

offentlige beslutningsprosessene. Store markedsaktører bør etter vår oppfatning heller ikke ha noen rolle som regulator i implementeringen av offentlig politikk. Selv om landbrukssektoren er unntatt konkurranselovens bestemmelser, har Konkurransetilsynet ved flere anledninger foreslått at ansvaret for markedsreguleringsordningene flyttes fra de store samvirkebedriftene til et uavhengig organ. Med dagens ordning møter nye og uavhengige aktører i praksis svært vanskelige etablerings- og konkurransevilkår i disse markedene. Mange av de sakene tilsynet har til behandling fra landbrukssektoren, bunner i at den største markedsaktøren har ansvaret for markedsregulering i det enkelte marked.

Kapittel 5: Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise

Konkurransetilsynet stiller seg positivt til at konkurranse i økende grad tas i bruk som virkemiddel også ved produksjon av velferdstjenester. Imidlertid kan det synes som at man i utredningen ikke i tilstrekkelig grad skiller begrepene konkurranseeksponering og privatisering fra hverandre. Vi er ikke enige i påstanden om at bruk av konkurransemekanismen nødvendigvis har sammenheng med ”ideologiske endringer og fremgangen for nyliberale ideer”, i alle fall ikke om sistnevnte henspeiler på uregulerte markeder.

Konkurranse kan benyttes på flere ulike måter innen offentlig tjenesteproduksjon. Det at en offentlig oppdragsgiver avholder en konkurranse om retten til å produsere en vare eller tjeneste på vegne av det offentlige, er én måte. Offentlige aktører kan delta i slike konkurranser på lik linje med private, og det er derfor ingen automatikk i at tjenesten blir produsert av ”store multinasjonale selskaper”. Andre måter å benytte konkurransemekanismen på kan være å skape konkurranse mellom ulike offentlige enheter, eksempelvis gjennom stykkprisfinansiering eller benchmarking.

Vi vil også påpeke at bruk av konkurranse innen omsorgssektoren fremdeles er unntaket, og ikke regelen, slik man kan få inntrykk av i makt- og demokratiutredningen. Noe av årsaken er muligens at det er vanskelig å måle kvaliteten på tjenestene, slik det også nevnes, men det må sies at man også har denne vanskeligheten om tjenesten produseres uten konkurranse. Konkurransetilsynet er godt egnet på andre områder, også innen kommunal sektor, noe man i mindre grad synes å fokusere på i utredningen.

Kapittel 6: Rettsorganene overtar politikken

Konkurransetilsynet har registrert den samme utviklingen som Makt- og demokratiutredningen trekker fram. Siden 1990-tallet er det vedtatt en rekke lover i Norge som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning. Likestillingsrettigheter og rettigheter for kulturelle minoriteter er bygd ut. Dette begrenser handlingsrommet for folkevalgte organers vedtak. Rettsliggjøringen innebærer at rettsorganene får økt betydning på bekostning av folkevalgt myndighet.

Det norske rettsvesenet er også preget av en omfattende internasjonalisering. Særlig legger EØS-avtalen stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet. Den politiske kostnaden av å nedlegge veto mot EU's direktiver vurderes som svært høy. Videre er menneskerettskonvensjoner inkorporert som del av norsk lov, med den følge at en internasjonal rettsinstans har øverste tolkningsmyndighet overfor regler og prinsipper som stadig får bredere anvendelse.

Opprettelsen av en uavhengig domstolsadministrasjon i Norge, adskilt fra Justisdepartementet, markerer en klarere maktfordeling med et mer selvstendig rettsvesen. Norge har likevel ikke en så sterk domstolsmakt over lovgivningsprosessen som mange kontinentaleuropeiske ordninger, og vi har ingen særskilt forfatningsdomstol. Høyesterett har siste ord ved tvister mellom stortingets lovgivning og grunnloven.

For å nyttiggjøre seg alle de nye rettighetene vil både enkeltindivider, bedrifter og grupper i praksis ha behov for juridisk bistand. Rettsliggjøringen av samfunnet medfører økt etterspørsel etter advokattjenester, og det vil derfor bli stadig viktigere at konkurransen i dette markedet fungerer tilfredsstillende. Det har imidlertid blitt påpekt fra flere hold at kostnadene ved juridiske tjenester er så høye at mange privatpersoner og mindre næringsdrivende ikke anses å ha tilgang til slike tjenester. Juridiske tjenester er underlagt en rekke reguleringer, hvorav mange begrunnes med behovet for å sikre kvalitet, rettssikkerhet og tillit til rettssystemet for øvrig. Slike reguleringer kan imidlertid også innebære etableringshindringer og andre konkurransebegrensninger. Dessuten har forbrukeren ofte liten informasjon om pris og kvalitet på tjenestene, og det foreligger ikke spesielt strenge krav til prisopplysning. Konkurransetilsynet vil påpeke viktigheten av at myndighetene iverksetter konkurransefremmende tiltak i dette markedet.

Kapittel 7: Statskapitalisme uten strategi

Utredningen viser til at Norge er blitt en oljestat med omfattende statlig eierskap i næringslivet og store fondsavsetninger. Oljerikdommen har gjort det enklere å opprettholde de nasjonale velferdsordningene og har vært en buffer mot de store svingningene i den globaliserte økonomien.

Utredningen peker på at det har skjedd en omfattende privatisering av ressurser som tidligere var allemannseie, eksempelvis innen kraftforsyning, fiskeri og grunneiendom. Dette har skapt politiske motsetninger mellom produsentinteresser og forbrukere. Omleggingen av vannkraftutbygging og elektrisitetsforsyning til åpen konkurranse var ment å gi lavere priser til forbrukerne, men denne virkningen er ifølge utvalget ikke oppnådd. Vinteren 2003 skjøt elektrisitetsprisene i været på grunn av energiknapphet, samtidig som selskapene ble sittende igjen med rekordstore overskudd.

Videre vises det til at det på visse områder er staten som øker sin makt og kontroll over naturressursene. Gjennom lovregulering av kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen til havs er staten blitt en stor grunneier, og har styrket sin økonomiske rolle med olje- og gassvirksomheten.

Kraftmarkedets virkemåte

Utredningen påstår at liberaliseringen av kraftmarkedet ikke har medført lavere priser til forbrukerne, og man viser i denne forbindelse til de høye kraftprisene vinteren 2002/2003. Konkurransetilsynet er ikke enig i denne påstanden, og mener tvert imot at dereguleringen av kraftmarkedet har vært en vellykket reform. Sammenlikninger av kraftprisen før og etter innføringen av energiloven i 1991 viser at gjennomsnittsprisen på strøm i perioden 1985-1991 var 45,47 øre per kilowatttime, mens den fra 1991 og frem til i dag har vært 42,34 øre.

I makt- og demokratiutredningen påstås det at produsentene ”skaper energiknapphet ved å selge kraft til utlandet i overskuddsperioder” og at det derfor er uheldig at de ikke er underlagt krav om å holde reservekapasitet. Det bør her påpekes at man våren 2002 hadde så store nedbørsmengder at magasinene under normale omstendigheter ville blitt overfylte om høsten dersom man ikke tappet unna en god del. Høsten skulle imidlertid vise seg å bli ekstrem, med laveste vanntilsig siden 1931, noe ingen kunne forutse.

I en slik situasjon med knapphet på kraft vil markedsprisen øke så mye at husholdningene reduserer forbruket, og store bedriftskunder på billige fastpriskontrakter velger å selge kraft tilbake i markedet fremfor å bruke den til produksjon. Det var nettopp dette som skjedde vinteren 2002/2003, og man kom da også i balanse igjen om våren. Alternativet ville ha vært offentlig styrt kraftrasjonering og mulighet for systemsammenbrudd.

Konkurransetilsynet viser til to nylige utredninger om konkurranseforholdene i kraftmarkedet:

1. Norske konkurransemyndigheter har, i samarbeid med svenske og danske myndigheter, nylig foretatt en analyse av det nordiske kraftmarkedet. Man konkluderer med at dereguleringen av den nordiske elektrisitetssektoren har vært vellykket. I Norge er 99% av produksjonen av elektrisitet basert på vannkraft. Et system fullstendig basert på vannkraftproduksjon ville vært sårbart og krevd investering i flerårige vannreservoarer. Krafthandelen mellom de nordiske landene utnytter fordelene med å forbinde vannkraft- og varmekraftsystemer. Dannelsen av et integrert nordisk marked er også en fordel for konkurransen.
2. Arbeids- og administrasjonsdepartementet satte ned et ekspertutvalg som leverte sin rapport *Kraft og makt – en analyse av konkurranseforholdene i kraftmarkedet* i november 2003. Utvalget konkluderer med at kraftmarkedet har fungert tilfredsstillende, også vinteren 2002/2003, og det er ikke påvist at kraftselskapene bevisst har utnyttet markedsrett for å drive prisene opp. Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman uttalte at ”rapporten bidrar til å rydde opp i en del utbredte misforståelser om kraftmarkedets virkemåte”.

Det gjenstår imidlertid visse konkurransebegrensninger i kraftmarkedet, herunder begrensninger i overføringskapasiteten og dermed dannelse av regionale markeder i visse perioder. Begge de nevnte utredningene advarer mot en ytterligere konsentrasjon blant kraftselskapene, og man anbefaler en fortsatt aktiv konkurranse- og reguleringspolitikk. Herunder er det ønskelig med et nærmere samarbeid mellom de nordiske lands konkurransemyndigheter.

Staten – en passiv eier

Den største typen institusjonelle eiere på Oslo Børs er offentlige instanser – stat og kommuner. Disse er generelt mer passive eiere enn andre. For offentlige eiere skyldes kjøp og salg heller politiske beslutninger enn kursutviklingen.

Statens styringsambisjoner har vært redusert de siste to tiårene, og markedsprosesser har fått økt betydning. Dette gjelder både Norge og andre land i Europa. Parallelt med dette har statens ulike roller i økonomien blitt tydeligere. Det trekkes et skarpere skille mellom statsforvaltningen og statens rolle som eier og operatør på den ene siden, og som den instans som utformer regler og rammebetingelser på den andre.

Statens ansvar for å gi politiske retningslinjer og føringer bør ikke blandes sammen med rollen som eier av kommersiell virksomhet. Det er således positivt at man i økende grad skiller mellom rollen som eier og produsent på den ene siden, og som regelutformer og kontrollør på den andre.

På dette området er det fremdeles et stykke igjen. Selv om man i økende grad forsøker å samle det statlige eierskapet i ett departement, Nærings- og handelsdepartementet, ser vi fremdeles mange eksempler på at eierskap og kontrollmyndighet er lagt til samme departement. Et eksempel på politisk overstyring fra sektordepartementet var da en NRK-beslutning om å legge ned flere distriktskontorer for å spare penger, ble omgjort av KKD-statsråden i 2002, med henvisning til at viktige beslutninger skal fremmes for generalforsamlingen.

For å legge til rette for virksom konkurranse bør man etter Konkurransetilsynets oppfatning i størst mulig grad begrense politisk innblanding i den daglige driften, slik at ledelsen sikres den samme fleksibilitet og handlefrihet som hos private konkurrenter.

Om man med statens ”passivitet” som eier derimot mener en lav interesse for kursutviklingen og for avkastningen på investert kapital, er dette en uheldig situasjon. Manglende krav til avkastning innebærer at en offentlig aktør nyter en fordel som dens private konkurrenter ikke har.

Konkurransenøytralitet

Utredningen mener at statens ulike roller – hhv som eier av markedsrettede virksomheter og som regelutformer – er blitt tydeligere. I den forbindelse vil vi påpeke viktigheten av at offentlige reguleringer gjelder alle aktører på like vilkår, jf. merknad under kapittel 2. Ideelt sett bør offentlige virksomheter som skal konkurrere i et marked skilles ut (juridisk eller i alle fall regnskapsmessig) fra den forvaltningsvirksomhet man eventuelt driver ved siden av. Vi ser i stadig større grad at offentlige institusjoner som mottar statlige overføringer for å ivareta forvaltningsoppgaver eller produsere tjenester av allmenn økonomisk betydning, samtidig driver kommersiell virksomhet i konkurranse med private aktører i andre markeder. Faren er at denne konkurransen ikke skjer på like vilkår, fordi den offentlige aktøren krysssubsidierer den konkurranseeksponerte delen av driften. Krysssubsidiering kan for eksempel skje ved at man regnskapsfører alle felleskostnader på forvaltningsdelen eller ved at man overinvesterer i forvaltningsdelen og bruker ledig kapasitet til å produsere konkurranseutsatte tjenester. Dette leder typisk til redusert konkurranse fra private aktører, noe som kan innebære et samfunnsøkonomisk tap.

Kapittel 8: Kjønnsmakt i likestillingssamfunnet

Ingen merknader.

Kapittel 9: Det nye klassesamfunnet

Etter vår vurdering kan det stilles spørsmål ved om situasjonen for innvandrerbefolkningen og andre grupper med "lav sosial status" er så fastlåst som makt- og demokratiutredningen synes å fremstille den. I forhold til tidligere virker det i dag langt lettere for nye generasjoner å komme ut av fattigdom, ved hjelp av et utdanningssystem som er tilgjengelig for alle, samt bedre vilkår for privat initiativ i næringslivet.

Kapittel 10: Det koloniale språkhierarkiet

Ingen merknader.

Kapittel 11: Den redigerte offentlighet

NRK, som i utgangspunktet skulle fungere som allmennkringkaster og blant annet sikre et programtilbud til befolkningsgrupper som ikke er kommersielt interessante for annonsører, konkurrerer i stadig større grad mot andre kanaler om de samme seer- og lyttergruppene. Konkurransetilsynet ser at dette kan være konkurransemessig problematisk, så lenge NRK står i en særstilling når det gjelder finansiering.

Etter at NRK ble aksjeselskap, har det også kunnet danne datterselskaper som kan drive direkte kommersiell forretningsvirksomhet. Det er da viktig at NRK har klare regler om hva lisensmidlene kan nyttes til, slik at det ikke er en fare for krysssubsidiering av den kommersielle virksomheten, jf. merknad ovenfor under kapittel 7. Konkurransetilsynet er kjent med at NRK nå implementerer interne retningslinjer for den kommersielle delen av virksomheten.

Kapittel 12: Nasjonal symbolmakt og "Norge" som internasjonal merkevare

Utredningen peker på at merkevarebyggingen foregår gjennom "engasjementspolitikken" – arbeidet for konfliktløsning, fred, demokrati og menneskerettigheter – rundt omkring i verden. Bildet av Norge som en moralsk og humanitær stormakt er blitt et nytt nasjonalt symbol, på linje med andre symboler som former nordmenns nasjonale identitet. Utformingen og iverksettelsen av engasjementspolitikken foregår i en korporativ samarbeidsstruktur, der statsapparatet, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner samarbeider om et nasjonalt prosjekt. Organisasjonene og forskningsinstitusjonene får vekstmuligheter, offisiell betydning og budsjetttilskudd.

En korporativ samarbeidsstruktur kan være konkurransemessig uheldig, jf. merknad under kapittel 4. Dersom visse organisasjoner og forskningsinstitusjoner nyter særlige muligheter til å få oppdrag fra det offentlige, uten at det avholdes konkurranse, vil resultatet ikke nødvendigvis bli en effektiv bistandspolitik. I utgangspunktet omfatter da også forskrift om offentlige anskaffelser alle offentlige myndigheter og organers anskaffelser, og det synes ikke som at bistandsprosjekter er omfattet av unntakene i nevnte forskrift § 1-3.

Kapittel 13: Konklusjon: Makten og folkestyret – de sprenge rammene

Konkurransetilsynet ser positivt på det økte omfanget av forbrukerundersøkelser. En viktig måte å øke innbyggernes velferd på er å gi dem muligheter til å få tilfredsstilt sine ulike behov for varer og tjenester. Markedsmekanismen er normalt sett en effektiv måte å allokere ressurser på og vil gi individet som forbruker muligheten til å sette sammen sin optimale "handlekurv". Men det er en viktig forutsetning at forbrukerne er godt informerte om produktenes kvalitet osv. Pris- og forbrukerundersøkelser kan således være en viktig måte å effektivisere etterspørselssiden i markedene på, og dermed få konkurransen til å fungere. I noen tilfeller kan det være behov for at myndighetene stiller krav til produktene og sørger for kontroll. Ofte er det imidlertid tilstrekkelig at det utføres ulike "tester" i regi av forbrukermyndighetene, forbrukermagasiner i media osv.

Særuttalelse fra Siri Meyer (Senter for europeiske kulturstudier, UiB)

Ingen merknader.

Særuttalelse fra Hege Skjeie (Institutt for statsvitenskap, UiO)

Ingen merknader.

Med vennlig hilsen

Mads Magnussen (e.f.)
juridisk direktør

Per S. Langseth
seniorrådgiver