SAMFUNNSØKONOMENE

SAMFUNNSØKONOMENE

NR. 1 • 2006 • 60. årgang

ØKONOMISK FORUM

- INTERVJU MED LARS SØRGARD

TEMA: KONKURRANSEPOLITIKK

- Trond Bjørnenak med flere
- Øystein Foros og Erling Hjelmeng
- Thomas Rieber-Mohn

- Røed: FLEKSIBEL PENSJON I NORGE
- Brunstad og Gaasland: WTO OG NORSK JORDBRUK

ØKONOMISK FORUM

• REDAKTØRER
Leo A. Grünfeld · leo@menon.no
Hans Jarle Kind · hans.kind@nhh.no
Ylva Søvik · ylso02@handelsbanken.no

• ORGANISASJONSKONSULENT
Mona Skjold
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Ragnar Ihle Bøhn
Generalsekretær: Åse Marie Eliassen

• ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Younstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

• UTGIVELSESPLAN

NR. 1: MEDIO FEBRUAR	NR. 6: MEDIO SEPTEMBER
NR. 2: MEDIO MARS	NR. 7: MEDIO OKTOBER
NR. 3: MEDIO APRIL	NR. 8: PRIMO NOVEMBER
NR. 4: MEDIO MAI	NR. 9: ULTIMO DESEMBER
NR. 5: MEDIO JUNI	

• PRISER

Abonnement	kr.	980.-
Studentabonnement	kr.	250.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	150.-

• ANNONSEPRISER

1/1 SIDE	kr.	6080.-
3/4 SIDE	kr.	5490.-
1/2 SIDE	kr.	4900.-
Byråprovisjon	10%	

• ANNONSEFRIST
10 dager før utgivelsesdato

Design: www.deville.no
Trykk: Grafisk formidling as, Bergen

Innhold

NR. 1 • 2006 • 60. ÅRG.

• LEDER
Du skal være snill og grei . . . 3

• INTERVJU
Konkurransens edle ridder:
Men hvem kjemper han egentlig for?
Intervju med Lars Sørgard 4
av Leo A. Grünfeld

• TEMA: KONKURRANSEPOLITIKK
På like vilkår?
En analyse av konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet 7
av Trond Bjørnenak med flere

Virker konkurranseloven prisdrivende? 16
av Øystein Foros og Erling Hjelmeng

Rettsvern mot omgåelse av DRM-teknologi – en trussel mot opphavsretten? 25
av Thomas Rieber-Mohn

• AKTUELL KOMMENTAR
Fleksibel pensjon i Norge:
En AFP-ordning som motiverer til arbeid 31
av Knut Røed

• ARTIKKEL
WTO og norsk jordbruk:
Liv laga eller kroken på døra? 37
av Rolf Jens Brunstad og Ivar Gaasland

Årets forskermøte 48
av Ingvild Almås

Artikkelprisen 52

FORSIDEFOTO: SAMFOTO

ØKONOMISK FORUM/ISSN 502-6108

Du skal være snill og grei . . .

Til sommeren kan den nye konkurranseloven feire toårsjubileum, og det siste halvannet året har Konkurransetilsynet behandlet flere saker som har fått stor oppmerksomhet. Det gjelder ikke minst den såkalte Tine-saken, hvor meierigiganten ble beskyldt for å ha misbrukt sin dominerende markedsstilling til å ekskludere ostekonkurrenten Synnøve Finden fra Rema. Og for å ha tilbudt ICA 16 millioner for å kaste Synnøve Finden ut fra sin kjede.

Denne saken førte til at sentrale personer i Tine mer eller mindre frivillig måtte ta sin hatt og gå, og i november i fjor varslet Konkurransetilsynet at de vurderte å ilegge Tine et overtredelsesgebyr på 45 millioner kroner. Selv for en bedrift som har 14 milliarder i årsomsetning, er det et beløp som svir. Men enda alvorligere er det at selskapet mistet tillitt i markedet, og at merkenavnet Tine fikk seg et skudd for baugen. Det murret i egne rekker, og Tines konkurrenter fikk god markedsføringshjelp etter all den negative omtalen. Eller som Q-sjef Bent Myrdahl uttalte til Dagens Næringsliv i november 2005: «Tine-skandalen var det endelige vendepunktet for oss... Det er Tine vi kan takke for den enorme veksten i år».

Så kanskje den beste markedsføringen en liten utfordrer kan velge, er å klage dominerende rivaler inn for Konkurransetilsynet, og håpe på oppslag i VG og Dagens Næringsliv om storebrors maktmisbruk?

Det er neppe noen som vil påstå at det er det som har skjedd i Tine-saken. Selv om konkurrentene ikke hadde løftet en finger, ville forholdene som pressen avdekket om Tines adferd være gull verd for konkurrentene. Det er vel mange av oss som trekker lett på smilebåndet når ekspedisjonssjef Leif Forsell i Landbruks- og matdepartementet hevder at Tine er utsatt for konkurranse fra alle hold. For aktører som møter mindre departemental forståelse, og som ikke er sikret særrettigheter over konkurrenter gjennom lovverket, kan det imidlertid ikke utelukkes at Konkurransetilsynet kan bli brukt i en strategisk kamp mellom bedrifter. Frykten for å bli anmeldt til Konkurransetilsynet kan bli så sterk at dominerende foretak rett og slett ikke tør å konkurrere hardt. Det kan, som Foros og Hjelmeng uttrykker det i en artikkel i dette nummeret av Økonomisk forum, føre til at næringslivet blir en Kardemommeby, hvor bedrifter er mer opptatt av å være snille og greie mot hverandre, enn av å konkurrere.

I den gamle konkurranseloven het det at formålet med konkurransen er å sikre en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Fullt så enkelt er det ikke i den nye konkurranseloven, siden det nå skal «tas særlig hensyn til forbrukernes interesser». I prinsippet vil denne endringen av konkurranseloven kunne få betydning i oppkjøps- og fusjonssaker. Det er selvfølgelig et spørsmål om hvordan vi skal oppfatte ordlyden om at konsumentinteressene skal tas «særlig hensyn til», men vi antar at lovgivers intensjon er at næringslivet må tjene vesentlig mer enn konsumentene eventuelt taper hvis en bedriftssammenslutning skal godkjennes. Derfor ble nok mange av oss overrasket over hvor lite tid Konkurransetilsynet brukte på å avgjøre at de ikke ville gripe inn i TeliaSoneras oppkjøp av Chess. Vollviks innsats for å bygge opp Chess har vært imponerende, og det er forståelig at TeliaSonera ønsket å kjøpe opp det brysomme selskapet. Det er også forståelig at Tele2 og Telenor ikke protesterte spesielt høylytt over at Vollvik ikke lenger skulle være en helt uavhengig røst i markedet. Men de fleste av oss føler vel at vi må la fantasien få ganske fritt spillerom for å hevde at forbrukerne tjener på TeliaSoneras oppkjøp. I dette temanummeret om konkurransepolitikk, har vi derfor intervjuet sjefsøkonom Lars Sørgard i Konkurransetilsynet om så vel kardemommebyer som forbrukerinteresser i den nye konkurranseloven.

Konkurransens edle ridder: Men hvem kjemper han egentlig for?

Intervju med Lars Sørgard, sjeføkonom i Konkurransetilsynet

AV LEO A. GRÜNFELD

NetCom kjøper kundenes favoritt Chess og folket tenker at nå blir det dyrere å ringe. Men setter Konkurransetilsynet foten ned? Neida. SAS kjøper Braathens og dominerer flymarkedet totalt, men hvor er Konkurransetilsynet? Har de glemt oss forbrukere? DnB slår seg sammen med Gjensidige NOR og reduserer konkurransen kraftig i mange banksegmenter. Men det er visstnok greit det, for Konkurransetilsynet altså. Og nå skal de vel også tillate at samvirkegigantene Gilde og Prior slår seg sammen, der særlig den sistnevnte ikke akkurat er verdenskjent for å bygge opp under konkurranse. Vi forbrukere klør oss i hodet og spør oss selv om hva vi egentlig skal med dette tilsynet.

Men så har det kommet en ny konkurranselov og Tilsynet har også ansatt en sjeføkonom med tung akademisk bakgrunn og mye reell makt internt . Så da er det kanskje lys i tunnelen likevel. Vi har tatt en prat med sjeføkonom Lars Sørgard for å høre hva han tenker om dagens og fremtidens konkurransepolitikk.

Lars Sørgard har stort sett oppholdt seg på NHH de siste tiårene, som student, stipendiat, forsker, og professor. Handelshøyskolen ligger heller ikke langt unna der han tråkket sine første skritt. Han er hva man kaller en ekte bergenser. Alle fire besteforeldre kommer fra Bergens-regionen. Det klinger av bergensk adel når man hører om slikt. Men Lars Sørgard har ingen av de ofte litt belastende trekk man gjerne knytter til Bergens-adelen. Sørgard er åpen, lydhør, nysgjerrig og evner å sparre aktivt med en ukjente gneldrende intervjuer.

Den nye konkurranseloven ble implementert for drøye halvannet år siden, og en rekke saker er nå blitt behandlet av tilsynet med loven som bakteppe. Det er nytt i loven at dominerende aktører i markedet per definisjon ikke har lov til å misbruke sin markedsmakt, for eksempel gjennom rovprising. Det er også nytt at man nå skal legge større vekt på konsumententoverskuddet enn produsentoverskuddet i eksempelvis fremtidige fusjoner. Det var ikke alle som omfavnet denne formen for forskjellsbehandling da Frp trumfet gjennom denne forbrukervennlige ordningen i Stortinget. Som minister gikk Victor Norman så langt som å hevde at ordningen neppe ville få noen reell betydning for Tilsynets arbeid. For hvordan skal man operasjonalisere en favorisering av konsumentene. Skal man legge 70% vekt på hvordan konsumentoverskuddet påvirkes, eller kanskje 90%?

- Så langt har vi ikke hatt noen saker der vektingen mellom konsumentoverskudd og produsentoverskudd er blitt satt på spissen. Derfor har vi ennå ikke funnet en definisjon som skaper presedens. Våre eiere (les departementet) har heller ikke definert hvordan vi skal tolke denne særlige vektleggingen av konsumentene. Så vi venter på en sak som setter hele dette problemkomplekset på spissen. Vi har nylig satt foten ned i fusjonenen mellom Prior og Nordgården der partene blant annet hevdet at man sto overfor besparelser i form av faste kostnader. Men ettersom reduserte faste kostnader i mindre grad kommer konsumentene til gode, sammenlignet med lavere marginale kostnader, fant vi grunn til å frykte at de konkurransemessige ulempene ville overskygge gevinstene gjennom økt produsentoverskudd. Så man kan vel hevde at vi har brukt den nye lovens tekst i denne saken. Men la oss ta en annen

sak for å illustrere hvor vanskelig dette egentlig er. Sammenslåingen av DnB og Gjensidige NOR ble godtatt blant annet basert på en omfattende dokumentasjon av betydelige synergieffekter som ville gi besparelser i faste kostnader. Virkninger gjennom innovasjon er bare ett av mange tilleggselementer man må ta hensyn til i vårt arbeid. Når det er sagt er det vel ingen grunn til å legge skjul på at DnB-NOR fusjonen muligens ikke hadde gått gjennom med den nye loven. Det blir imidlertid en hypotetisk problemstilling, da vi ikke har vurdert den fusjonen ut fra den nye formålsparagrafen.

I USA har man valgt å kun fokusere på hvordan fusjoner og annen atferd påvirker konsumentene. Fordeler for produsentene blir ignorert fra konkurransemyndighetenes side. Hvordan ser du på en slik løsning?

- Den amerikanske modellen har enkelte positive sider. Den reduserer motivene for lobby-virksomhet. Den tvinger bedriftene til å velge fusjonsformer som er konsumentvennlige. Man kan på mange måter si at man i større grad binder seg til masten med et slikt system. I tillegg gjør modellen det mye lettere for Tilsynet, ettersom man ikke behøver å gå dypt inn i bedriftenes potensial for synergi- og stordriftseffekter. Man behøver kun å fokusere på hva som er virkningen for konsumentene. I valget mellom ulike modeller faller jeg nok ned på denne, hvis det var jeg som kunne bestemme. Men vi må i størst mulig grad holde oss til den modellen man anvender i EU. Det er en stor fordel å operere med en entydig og koordinert konkurransepolitikk som er harmonisert med de landene næringslivet har mest med å gjøre. Og så er det viktig å ikke overdrive betydningen av å operere med en enhetlig tolkning av hvordan forbrukerne skal favoriseres. Massimo Motta har i sin nye lærebok om konkurransepolitikk argumentert for at det også i EUs konkurransepolitikk opereres med ganske ulik praksis med hensyn til hvor mye man skal vektlegge konsumentoverskuddet.

I dette nummeret av Økonomisk forum har vi en artikkel av Foros og Hjelmeng der det hevdes at man gjennom den nye konkurranseloven nå åpner for et nytt strategisk verktøy i konkurransen mellom selskap. De hevder at en uforholdsmessig stor andel av sakene som innrapporteres til Tilsynet kommer fra selskap som hevder at konkurrenter misbruker sin dominerende rolle i markedet ved å drive rovprising. Følgelig får vi en situasjon der konkurranseloven bidrar til redusert konkurranse i frykt for at det å være tøff blir forbudt.

- Foros og Hjelmeng hevder at det store flertallet av saker handler om rovprising, og det er direkte feil. De tar tak i 34 saker som er tilgjengelige på internett. Totalt har vi hatt 1282 saker til behandling i 2005. Selv om mange av disse er rene fusjonsmeldinger, forteller dette at sakene de har tatt tak i utgjør et svært lite utsnitt. Bare 8 av de 34 sakene som de nevner omhandler såkalt predasjon (rovprising) og i kun en sak har vi vedtatt sanksjoner (SAS – Coast Air på ruten mellom Oslo og Haugesund). Husk at saker vedrørende hemmelige priskartell vil aldri blir slått opp på internett dersom de henlegges. Det er også viktig å merke seg at vi nå er pliktige til å begrunne våre avvisningsvedtak og at aktørene kan klage på slike avgjørelser til departementet. Dette innebærer at vi legger frem en rekke avvisningsvedtak. De inneholder informasjon til markedsaktørene om hva som anses som lovlig praksis, noe som kan redusere usikkerheten og faktisk kan innebære at dominerende bedrifter våger å konkurrere hardere. Det i seg selv er viktig for konkurransen, og vi bruker bevisst avvisningsvedtak til å signalisere hva som er lov. Reno-Vest saken er et eksempel på dette. Videre er det også slik at informasjon fra konkurrenter kan være nyttig for Tilsynet, da de rimeligvis overvåker markedet tettere enn det vi er i stand til. Når dette er sagt så ser jeg jo problemet som skisseres i denne artikkelen, og særlig det som knytter seg til offentlighetens fokus på at bedriften er anklaget for brudd på konkurranseloven kan både være en finansiell og organisatorisk belastning for bedriften.

I USA har man hatt flere større debatter om hvorvidt konkurransepolitikken egentlig bidrar til økt velferd i samfunnet. Har du noen eksempler på saker der velferdseffekten knyttet til Tilsynets vedtak er åpenbar?

- Jeg tror eksempelvis at vårt forbud mot Eurobonus-ordningen innenlands har gitt betydelige velferdsgevinster. Ifølge Norwegian var det inngrepet avgjørende for at selskapet etablerte seg, og deres etablering har blitt etterfulgt av et prisfall på rundt 20-30%. Likevel tror jeg konkurransepolitikkens viktigste bidrag til velferd går gjennom den disiplinerende effekten. Men det er selvsagt vanskelig å måle slike effekter. Professor Connors rapport om effekten av karteller i USA viser at et kartell i gjennomsnitt økte prisen med 25%. Dersom Konkurransetilsynets arbeid bidrar til å hindre kartelldannelser vil med andre ord velferdsbidraget være stort.

Men hvorfor skulle Konkurransetilsynets aktiviteter virke disiplinerende når omfanget av sanksjonene er såpass små?

- Tidligere har bøtenivået i kartellsaker i Norge typisk ligget på omkring 1 til 2% av årlig omsetning. I forarbeidene til den nye loven ble det eksplisitt uttalt at overtredelsesgebyret skal harmoniseres med praksis i EU, hvilket vil innebære en betydelig økning i størrelsen på gebyrene. SAS ble nylig idømt en bot på 20 millioner for å misbruke sin markedsmakt. Mange hevdet at dette var svært lite, men da glemmer man at den ulovlige virksomheten kun hadde vart i om lag en og en halv måned etter at ny lov trådte i kraft. Tar man dette i betraktning var sanksjonene i dette tilfellet et tegn på en tilstramming fra vår side.

Du har selv jobbet med faktiske konkurransepolitiske spørsmål gjennom mange år. Du har uttalt deg om konkurransesituasjonen i en rekke markeder som kraft, transport, dagligvarebransjen og tele. Eksempelvis har du uttalt deg om markedet der Color Line opererer. Samtidig står nå Konkurransetilsynet overfor en klage

fra Fjord Line på Color Lines prising på ruten mellom Bergen og Danmark. Er du ikke redd for å møte deg selv i døren som sjeføkonom i tilsynet? Har det vært diskutert om du må anses som inhabil i enkelte saker?

- Så langt har ikke min habilitet vært et tema her i Tilsynet. Det er viktig å huske på at jeg i de fleste tilfellene har jobbet med disse sakene i full offentlighet, for eksempel ved å skrive offentlig tilgjengelige notater. Det er også slik at saker alltid avgjøres av et større team. Og til syvende og sist er det konkurransedirektøren som tar avgjørelsen. I saken du nevner spesifikt, stemmer det at Frode Steen og jeg skrev om markedet for fergetransport på slutten av 90-tallet. Analysen var basert på et nokså begrenset datamateriale der vi blant annet ikke tok hensyn til problemstillinger knyttet til omfanget av såkalt kannibalisering. Hvis det finnes en slik kannibalisering gir det indikasjoner på om etterspørselen i en geografisk region påvirkes av tilbud og pris i en annen region. Slik som situasjonen er i dag mente vi derfor at det var riktig å pålegge Color Line meldeplikt, samt å hente inn mer informasjon om markedsforholdene. Det kan også nevnes at jeg – sammen med Jostein Skaar som nå er avdelingsdirektør i tilsynet og ansvarlig for kraftsaker – jobbet på et forskningsoppdrag for Statkraft i Statkraft-Agder fusjonen i 2002. Jeg mener at vi den gang bidro til en faglig debatt som kunne øke vår felles kunnskap om effekten av den type fusjoner.

Mange ble overrasket da Konkurransetilsynet i desember 2004 omgjorde vedtaket om at Nettbuss Sør måtte avskaffe sin tur-retur rabattordning for å unngå innlåsning av kunder i dette transportmarkedet. Hvorfor gjorde dere om vedtaket? Var det et signal om endret holdning i tilsynet eller var det et uttrykk for dårlig saksbehandling?

- Som følge av en klage foretok vi en ny vvurdering i saken. Vår konklusjon ble da at ordningen som Nettbuss Sør opererte med ikke representerte noe problem for konkurransen. Vi var opptatt av å ikke gi feil signaler om hva som aksepteres med hensyn til rabattordninger. Vi kom til at det finnes betydelig bedre eksempler på innelåsing av kunder som man kan slå ned på. Vår omgjøring av vedtaket kan leses som et signal om at det er OK at dominerende bedrifter konkurrerer hardt, så lenge det ikke har en utestengende effekt på konkurrentene som er skadelig for forbrukerne. Vedtaket er for øvrig helt i tråd med de signaler som nå kommer fra EU-kommisjonen i forbindelse med artikkel 82 (regelen om misbruk av dominans), der det nå legges vekt på at en skal beskytte konkurransen og ikke konkurrentene.

Når man snakker med deg om dette får man et tydelig inntrykk av at det er mye juss i Tilsynets arbeid.

- Det er 50% jurister og 50% økonomer her i KT. Sammenlignet med EU har vi svært mange økonomer i Tilsynet, både i staben og i markedsavdelingene. I EU har konkurransepolitikken tradisjonelt vært svært legalistisk. For eksempel var den politikk man opererte med i forbindelse med vertikale restriksjoner preget av formbasert forbud mot visse typer adferd uten gjennomtenkt økonomifaglig innhold. Gradvis har en i EU blitt mer opptatt av å se på hvilken effekt ulike typer adferd har i stedet for å ha det økonomer vil karakterisere som firkantede regler der en type atferd er forbudt og en annen type adferd er lov. En slik utvikling fra en formell mot en effekt-basert analyse kommer nå for fullt også når det gjelder misbruk av dominans.

Hva er egentlig din rolle som sjeføkonom. Dette er jo en ny stilling i Tilsynet?

- Jeg har lite til felles med sjeføkonomene i bankene, som synser i øst og vest i pressen om hvorvidt renten går opp eller ned. Jeg anvendes i større grad til innvortes bruk. Jeg er plassert i staben og er faglig ansvarlig for økonomisk analyse. Jeg har ansvar for kontakt med eksterne økonomiske fagmiljøer, både generelt og å dra veksler på dem i enkeltsaker. En viktig rolle er å bidra til kompetanseoppbyggingen i tilsynet, hvilket er særlig viktig når vi nå bygger opp tilsynet i Bergen. I tillegg jobber jeg inn mot markedsavdelingen i større saker. Du kan kanskje kalle meg en kvalitetssikrer. I tillegg er jeg jo til en viss grad en utenforstående i de ulike sakene,og spiller ofte rollen som djevelens advokat.

Og nå skal dere vel ta fatt i fusjonssaken mellom Gilde og Prior. For oss konsumenter høres jo dette ut som den verst tenkelige løsningen. Skal dere svikte oss forbrukerne nok en gang?

- Dette er jo en sak som vi nå behandler, og vi har frist til slutten av april med å komme med et eventuelt varsel om inngrep. Produsentene hevder at det i liten grad er substituerbarhet mellom eksempelvis storfekjøtt og fjørfekjøtt. Det kan selvsagt diskuteres. En del materiell i tilknytning til reklamekampanjer peker vel nettopp på det motsatte. Men her må vi analysere mer data før vi kan gjøre oss opp en mening. Vi må rett og slett finne ut om rødt kjøtt og kyllingkjøtt er så nære substitutter at vi kan konkludere med at de er i samme marked. Da må vi gjøre en SSNIP-test, som er en metode utviklet i USA for å avgjøre om produkter tilhører det samme marked. Dette er nok et eksempel på hva vi har opplevd på mange områder innen konkurransepolitikken: Økonomiske metoder for konkurransefaglig analyse utvikles i USA, og etter en del år har vi plukket det opp i Europa og Norge. Generelt er problemer knyttet til krysseierskap og samordning gjennom eierleddet noe som vi vil jobbe mer med i tiden fremover. Tenk bare på hvor mange steder Statkraft er inne i markedet for kraft. I utgangspunktet ser jo dette markedet nokså lite konsentrert ut, men dersom man ser nærmere på eierstrukturen så er det ikke sikkert at bilde blir det samme.

TROND BJØRNENAK
Professor ved Norges Handelshøyskole

DAG MORTEN DALEN
Professor ved Handelshøyskolen BI

NIILS-HENRIK M. VON DER FEHR
Professor ved Universitetet i Oslo

TROND E. OLSEN
Professor ved Norges Handelshøyskole

GAUTE TORSVIK
Professor ved Universitetet i Bergen

På like vilkår?

En analyse av konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet

Vi analyserer konkurransemessige problemstillinger som reiser seg når offentlige foretak konkurrerer med private, med utgangspunkt i den markedsmessige særstilling som mange offentlige foretak har. Vi konkluderer med at offentlige foretak som hovedregel bare bør gå inn på konkurransemarkeder når det kan dokumenteres at det foreligger vesentlige synergieffekter mellom kjernevirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet, og at disse gevinstene kommer kjernevirksomheten til gode.

1 INNLEDNING

Stadig flere offentlige foretak konkurrerer med private.[1] Det skyldes blant annet at det er blitt åpnet for konkurranse innenfor sektorer der det offentlige tidligere hadde monopol. I noen tilfeller har slik konkurranse tvunget seg frem som følge av teknologiske endringer, slik som i telekommunikasjon og elektroniske medier. I andre tilfeller er konkurranse blitt brukt som et virkemiddel for større effektivitet og bedre tilbud til brukerne. Den økte konkurransen mellom offentlige og private foretak skyldes også at offentlige foretak har utvidet virksomheten og beveget seg inn på markeder der private foretak allerede var etablert. I noen tilfeller har dette skjedd som en følge av at de offentlige foretakene er gitt større frihet og selvstyre. I andre tilfeller er foretakene blitt oppfordret til – eller rent frem pålagt – å etablere nye forretningsområder, i den hensikt å øke inntjeningen og redusere behovet for offentlige tilskudd.

Konkurransen mellom offentlige og private foretak skaper nye utfordringer for konkurransemyndighetene. Det har først og fremst sammenheng med at offentlige foretak gjerne har en myndighetsbestemt særstilling. En rekke forskjellige forhold kan gi opphav til en slik særstilling, så som en enerett til å levere bestemte varer eller tjenester, et

[1] *Vi bruker begrepet «foretak» i konkurranselovens forstand, der det omfatter alle enheter som driver ervervsvirksomhet, uavhengig av rettslig status og finansieringsmetode. Offentlig virksomhet eller virksomhet som utfører offentlige oppgaver, og som samtidig opererer i konkurranse med private, vil i utgangspunktet være ervervsvirksomhet. Det er ikke noe vilkår at formålet er profitt.*

unormalt lavt avkastningskrav, unntagelse fra spesielle lover og regler eller begunstigelse som leverandør til det offentlige. Det grunnleggende problem er uansett at foretaket har en myndighetsbestemt særstilling som kan benyttes til å etablere en dominerende markedsposisjon til skade for konkurransen. [2]

På denne bakgrunn oppnevnte Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet i 2004 et ekspertutvalg bestående av ovennevnte forfattere, under ledelse av Nils-Henrik von der Fehr. Utvalgets oppdrag var å foreta en prinsipiell analyse av de konkurransemessige problemstillinger som oppstår når offentlige foretak konkurrerer med private. Den prinsipielle analysen skulle lede frem til operasjonelle anvisninger på hvordan konkurransemyndighetene skal håndtere slik saker. Som en særskilt del skulle Posten og andre aktuelle virksomheter analyseres. Nedenfor følger vår analyse av disse problemstillingene. For nærmere detaljer, litteraturreferanser og utdypning av synspunkter henviser vi til Bjørnenak *et al* (2005).

I analysen legger vi til grunn det tradisjonelle kriterium for effisient ressursutnyttelse, slik det gjerne anvendes i samfunnsøkonomiske analyser og i tråd med den fremherskende tolkning av formålet med konkurransepolitikken (von der Fehr og Sørgard, 2004). Effisient ressursutnyttelse krever at produksjonen er kostnadseffektiv, og at prisene reflekterer de relevante kostnader. Konkurranse anses ikke som et mål i seg selv, men som et virkemiddel for å oppnå effisiens. Vi tar de offentlige foretakenes samfunnsoppdrag som gitt, men legger til grunn at oppdragene skal løses på en kostnadseffektiv måte. Det gjelder også finansieringen av oppdragene, herunder valget mellom skattefinansierte tilskudd og egenfinansiering.

2 KONKURRANSEANALYSE

Vår konkurranseanalyse har tre trinn (von der Fehr *et al*, 1998). I første trinn analyserer vi offentlige foretaks konkurransefordeler, med særlig vekt på fordeler som oppstår som en følge, eller i forlengelsen av foretakenes myndighetsbestemte særstilling. Denne delen av analysen omhandler med andre ord foretakenes handlingsrom eller muligheter for å utøve markedsmakt.

Offentlige foretak har gjerne en et samfunnsoppdrag, i form av en leveringsforpliktelse. Eksempler på slike forpliktelser er Postens plikt til å ombringe brevpost og Meteorologisk institutts plikt til å samle inn værdata. Vi omtaler den delen av virksomheten som er underlagt leveringsforpliktelsen, eller som er nødvendig for å ivareta den, som kjernevirksomheten. Foretakets øvrige virksomhet omtales som den konkurranseutsatte virksomheten.[3]

Leveringsforpliktelsen kan være kombinert med en enerett, slik som for brevpost. Da har foretaket en monopolstilling, som kan utnyttes til å skaffe inntekter som overstiger kostnadene ved selve leveringsforpliktelsen. Selv om foretaket ikke har enerett, kan det allikevel ha en dominerende markedsstilling. Det er for eksempel forventet at Posten vil opprettholde en *de facto* monopolstilling i store deler av landet også etter at eneretten bortfaller. Monopolstillingen vil antageligvis strekke seg lenger enn selve kjernevirksomheten, for eksempel til utdeling av masseforsendelser og pakker utenfor bynære strøk.

I noen tilfeller er kjernevirksomheten selve grunnlaget for annen virksomhet. Et eksempel er Meteorologisk institutt, der de innsamlede rådata er helt nødvendige for å produsere værvarsler, en virksomhet som både kan og blir utført av andre; instituttet kontrollerer med andre ord en innsatsfaktor som dets konkurrenter er avhengige av. Kjernevirksomheten kan også gi konkurransefordeler i form av samdriftsfordeler. Postens distribusjonsnett, som er bygget opp for å ivareta forpliktelsen til å levere brevpost, kan også utnyttes til å distribuere uadressert reklame, pakker og andre forsendelser; kostnadene blir med andre ord lavere ved å kombinere disse aktivitetene enn dersom de blir drevet hver for seg. I tillegg til slike produksjonsøkonomiske synergieffekter kan kjernevirksomheten gi konkurransefordeler på produktsiden, gjennom etablerte distribusjonskanaler eller opparbeidede kunderelasjoner.

[2] *Et offentlig foretak kan også være pålagt begrensninger som hemmer dets muligheter til å engasjere seg i konkurransen med private. Vi diskuterer ikke slike begrensninger i særlig grad.*

[3] *Kjernevirksomheten kan også være utsatt for konkurranse, slik tilfellet for eksempel er for deler av Postens leveringspliktige tjenester. Konkurranse begrenser det offentlige foretakets handlingsrom og reduserer mulighetene for å finansiere kjernevirksomheten med inntekter fra markedet. Selv om konkurranseforholdene for kjernevirksomheten inngår i konkurranseanalysen, er utgangspunktet allikevel – når vi tar samfunnsoppdraget for gitt – konkurranseproblemer knyttet til de deler av virksomheten som ikke er underlagt leveringsforpliktelsene.*

Synergieffekter mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten representerer både bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske gevinster. Den bedriftsøkonomiske gevinsten kommer gjennom konkurransefordelen som gir grunnlag for et ekstraordinært overskudd, mens den samfunnsøkonomiske gevinsten består i reduserte kostnader eller høyere kvalitet, til glede for foretaket og dets kunder. Synergieffektene kan imidlertid bli motvirket av kompleksitetskostnader forbundet med å drive forskjellige virksomheter innenfor samme organisasjon. Synergieffekter gir dessuten grunnlag for markedsmakt. Hvorvidt synergieffektene alt i alt utgjør en samfunnsøkonomisk gevinst, avhenger dels av virksomhetens kompleksitet og dels av hvordan foretaket innretter seg.

I andre trinn av konkurranseanalysen ser vi på de mål som offentlige foretak styres etter. I de senere år har man lagt økende vekt på at offentlige foretak skal drives etter «forretningsmessige» prinsipper, blant annet i form av økte krav til avkastning. Kravene til avkastning er nok allikevel ikke så strenge som man kan få inntrykk av, blant annet fordi kapitalbasen ofte er undervurdert. Dernest har offentlige eiere i alminnelighet tatt relativt beskjedne utbytter, og foretakene har gjerne høye egenkapitalandeler.

Det er derfor grunn til å tro at styret, ledelsen og de ansatte har betydelig spillerom. En nærliggende hypotese er at andre hensyn enn maksimalt overskudd – som for eksempel mål om størrelse og vekst – er fremtredende. Å lede et stort og voksende foretak, gir makt og prestisje. En ekspansiv strategi kan dessuten motvirke eller mildne konsekvensene av en innskrenkning i kjernevirksomheten, slik for eksempel Posten opplever. Ekspansjon kan også bidra til å heve foretakets alminnelige omdømme og politiske oppslutning, slik for eksempel NRK har erfart.

Det handlingsrom som en eventuell særfordel gir opphav til, kan altså bli utnyttet til å forfølge en strategi for størrelse og vekst. Det betyr at konkurranseskadelig adferd kan være et spesielt stort problem for offentlige foretak. Et foretak som vil bli større, har sterkere incitamenter til å fortrenge konkurrentene enn et foretak som vil drive mest mulig lønnsomt.

I tredje trinn av konkurranseanalysen diskuterer vi hvorvidt et offentlig foretak med en dominerende stilling og et ønske om å utnytte sin markedsmakt, vil gjøre det på en måte som resulterer i ineffisiens. Vi ser spesielt på det offentlige foretakets prisfastsettelse, herunder i hvilken grad prisene avviker fra de relevante kostnader. Dette problemet arter seg forskjellig avhengig av om vi ser på de varer og tjenester som leveres i konkurranse med andre, eller om vi ser på varer og tjenester som leveres til konkurrentene.

I det første tilfellet – der vi ser på produkter som selges i konkurranse med andre – arter problemet seg ved at det offentlige foretaket setter for lave priser. Lave priser kan skyldes kostnadsfordeler, men også strategier om å øke omsetningen og vinne markedsandeler. Problemet oppstår når mer effektive konkurrenter fortrenges. For lave priser medfører dessuten forvridninger i konsumet, ved at forbruket av de aktuelle produktene overstimuleres.

I det andre tilfellet – der vi ser på produkter som leveres til konkurrenter – arter problemet seg ved at det offentlige foretaket setter for høye priser. Høye tilgangspriser kan bidra til å finansiere infrastruktur og redusere behovet for skattefinansiering. Problemet oppstår når prisene settes så høyt at konkurransen undergraves, til skade for konkurrentene og forbrukerne.

I ytterste fall kan den konkurranseskadelige adferden resultere i at konkurrentene utestenges. En slik utestengelse (eng. predation) kan være problematisk i seg selv, men problemet blir ytterligere forsterket dersom det offentlige foretaket utnytter sin dominerende stilling til å drive prisene i været.

Basert på konkurranseanalysen konkluderer vi med at det er en reell fare for at offentlige foretak som konkurrerer med private, vil opptre på en konkurranseskadelig måte. Dels kan foretakene være overdrevent aggressive på markeder der de møter konkurranse, og dels kan de begrense konkurrentenes tilgang til infrastruktur eller andre essensielle innsatsfaktorer. Konsekvensene er isåfall at offentlige foretak drives ulønnsomt, at mer effektive konkurrenter fortrenges, og at produktutvalget og prisene forvris.

3 PRODUKTREGNSKAP

Et helt avgjørende, men ofte undervurdert problem er informasjonsgrunnlaget for myndighetenes regulering av offentlige foretak. Vi har derfor lagt spesielt vekt på å analysere prinsipper og metoder for beregning av produkt-

kostnader. Målsettingen er å utforme retningslinjer og krav til dokumentasjon av at den prisen det offentlige foretaket tar, står i et rimelig forhold til de relevante kostnadene ved å tilby produktet. Dette er nødvendig dels for å avdekke eventuell konkurranseskadelig adferd (herunder kryssubsidiering) og dels som et grunnlag for eventuell prisregulering. Det er særlig fire forhold som kompliserer beregningen.

For det første er det vanskelig å estimere kostnadsfunksjonen. I mange tilfeller er bare en del av kostnadene direkte registrert til produktene. De øvrige, indirekte kostnadene kan enten ikke fordeles til produktene, eller de fordeles etter mer eller mindre skjematiske regler.[4] En del kostnader er ofte ikke registrert overhodet. Dette gjelder blant annet alternativkostnaden ved utnyttelse av kapasitet, det vil si det tapte bidraget fra en alternativ anvendelse av kapasiteten. Det gjelder også kostnader som følger av kompleksitet i produktspekteret. Det er i mange tilfeller svært vanskelig å observere kompleksitetskostnader, som for eksempel kostnadene ved at forskere påtar seg oppdrag som bryter opp tiden til egen forskning. Manglende registrering innebærer en systematisk undervurdering av kostnadene ved å utvide virksomheten.

Det er interessant å merke seg at man innenfor privat sektor i de fleste vestlige land har valgt å basere regnskapsrapporteringen på fullfordelte kostnader (selvkostmetoden) snarere enn merkostnadsberegninger (dekningsbidragsmetoden). Dette synes å ha sammenheng med en erkjennelse av faren for en systematisk undervurdering av kostnadene ved ekspansjon, som følge av et for kortsiktig og snevert syn på variabilitet – herunder manglende hensyntagen til vanskelig observerbare alternativkostnader – og en undervurdering av kompleksitetskostnader.

Et annet problem er knyttet til periodisering av kostnader over tid. Når aktørene investerer i materielle og immaterielle driftsmidler, vil kostnadene bli fordelt over driftsmidlenes økonomiske levetid, mens reguleringen normalt baseres på observasjoner hvert enkelt år. De valgte prinsipper og metoder for periodisering leder ofte til en systematisk undervurdering av kapitalkostnadene. For det første er de bokførte verdiene normalt lavere enn gjenanskaffelsesverdiene. For det andre undervurderes tinginnskudd i åpningsbalansen. For det tredje utgiftsfører man ikke alle investeringer med fremtidige økonomiske fordeler, og man har en avskrivningsplan som over tid gir en for lav gjennomsnittlig kapitalbinding.

Et tredje problem er knyttet til å fastsette effektivitetsnormer. Effektivitetsnormer er spesielt viktige ved prisregulering, der en dominerende aktør kan ta for høye priser samtidig som det potensielle resultatet dette gir grunnlag for, disponeres til å senke effektiviteten. Problemstillingen er således hvordan man kan stimulere til effektiv drift på områder der et offentlig foretak har vesentlig markedsmakt. Dette er en viktig problemstilling, fordi offentlige foretak gjerne har enerettsområder som potensielt kan kryssubsidiere den konkurranseutsatte virksomheten. Det er derfor viktig at man stiller krav til kalkylen for eventuelle enerettsområder. Problemet består i å legge inn effektivitetsnormer i en selvkostkalkyle.

Det fjerde og siste problemet er knyttet til asymmetrisk informasjon mellom den som utformer produktregnskapet, og den som kontrollerer det. I en rekke tilfeller vil det være svært vanskelig å etterprøve de valgte fordelingsnøkler og satser, samtidig som den regulerte aktøren har incitamenter til opportunistisk adferd. Et eksempel er at den regulerte aktøren tester ut ulike plausible fordelingsnøkler og velger dem som gir mest formålstjenelig resultat

Vår analyse av disse problemstillingene leder til blant annet følgende konklusjoner:

- Utgangspunktet for produktregnskapet bør være fullfordelte kostnader (selvkost).
- Hovedprinsippet for fordeling av kostnader er kausalitet, der man stiller krav om at fordelingen er basert på de faktorer som er, eller bør være, dimensjonerende for virksomheten. Kostnader uten en kausal relasjon til produktene belastes i forhold til en på forhånd fastlagt fordelingsplan. Ledig kapasitet bør fordeles proporsjonalt med annen utnyttelse av ressursen.
- Balansen bør (re)vurderes til gjenanskaffelsesverdi.
- En kalkulatorisk rentekostnad for all sysselsatt kapital fordeles i utgangspunktet til produkter. Avkastningskravet baseres på etablerte kriterier for vurdering av risiko og alternativ avkastning.

[4] *I prinsippet kan både marginale produksjonskostnader og eventuelle samdriftsfordeler/-ulemper identifiseres ved hjelp av økonometriske metoder, uten noen form for produktregistrering av kostnadene. Dette stiller imidlertid krav til datagrunnlaget (antall observasjoner og sammenlignbarhet) som det i praksis ofte vil være vanskelig å tilfredsstille.*

- Forøvrig bør produktregnskapet være godt dokumentert, bekreftet med begrenset revisjon og åpent for innsyn for andre aktører.

4 INTERNASJONALE ERFARINGER

De problemstillinger som opptar oss her, er på ingen måte særegne for Norge. Nylig la Konkurrensverket i Sverige frem en rapport som omhandler temaet. I juni 2004 arrangerte OECD en rundebordskonferanse om regulering av markedsdeltagelsen til offentlige foretak. Her diskuterte man prinsipper og medlemslandenes erfaringer.

I vår gjennomgang av internasjonale erfaringer retter vi oppmerksomheten mot tre områder. For det første ser vi på prinsipper for organiseringen av offentlige foretak som møter konkurranse fra private, herunder den formelle tilknytningen til offentlige myndigheter, krav til regnskapspraksis og eventuelle kriterier for å avgjøre hvilke markeder offentlige foretak skal tillates å delta i. For det andre ser vi på hvordan krav om konkurransenøytralitet søkes løst gjennom eksisterende lovverk, herunder spørsmålet om hvilke typer offentlig virksomhet som faller inn under konkurranselovgivningen. Det tredje og siste området er regler for subsidiering av offentlig virksomhet, herunder de såkalte statsstøttereglene.

I 2001 fremmet den nederlandske regjering et forslag om forhåndsgodkjennelse av offentlige foretaks deltagelse i kommersiell virksomhet, basert på nyttekostnadsvurderinger. Forslaget møtte betydelig motstand, men etter flere runder med diskusjoner av alternative forslag i parlamentet vurderer man på nytt forbud mot visse typer offentlig markedsdeltagelse.

I Sverige har Statskontoret og Konkurrensverket gått inn for et tilsvarende forbud, i form av en egen lov. Det kan imidlertid se ut som dette synspunktet ikke får gjennomslag, men at tiltakene først og fremst rettes inn mot organiseringen av og tilsynet med offentlige foretak. Dette må blant annet ses på bakgrunn av de problemer Riksrevisjonen har avdekket i forbindelse med reguleringen av for eksempel Statistiska centralbyrån. Statistiska centralbyrån har beholdt en organisasjonsform som forvaltningsenhet til tross for at betydelige deler av virksomheten er blitt eksponert for konkurranse. Samtidig fremstår avgrensningen mellom samfunnsoppdraget og den øvrige virksomheten som uklar, noe som medfører at det nærmest er umulig å vurdere om byrået overholder reglene.

Når det gjelder anvendelsen av konkurranselovgivningen, er en rekke saker på både nasjonalt og europeisk nivå relevante. Av spesiell interesse er et vedtak fattet av Europakommisjonen i en sak angående det tyske, halvstatlige Deutsche Post. I forbindelse med en klage fra Universal Parcel Service (UPS) om rovpriser på postordreforsendelser la Kommisjonen til grunn at prisene måtte vurderes i forhold til de gjennomsnittlige merkostnadene ved å levere de aktuelle tjenestene. I tillegg til å ilegge Deutsche Post en bot og pålegge heving av prisene, bestemte Kommisjonen at den konkurranseutsatte pakketjenesten måtte utskilles i et eget selskap, og at dette selskapet ikke kunne gis andre eller bedre betingelser for tilgang til basistjenester fra moderselskapet enn de som tilbys konkurrentene.

Når det gjelder grensedragning mellom virksomhet som faller innenfor og virksomhet som faller utenfor konkurranselovgivningen, har EF-domstolen fattet enkelte vedtak som har betydning også for Norge. I forbindelse med den såkalte Höfner-saken angående de tyske føderale arbeidskontorenes enerett på arbeidsformidling (som ble tilbudt gratis til befolkningen) fant domstolen at denne virksomheten var å betrakte som ervervsvirksomhet og således falt inn under konkurranseloven. Rettspraksisen i EU er under utvikling og gir foreløpig få klare holdepunkter for status til de ulike deler av offentlig tjenesteproduksjon.

Når det gjelder regelverket om statsstøtte, har den såkalte Altmark-saken bidratt til en klargjøring. I forbindelse med fornyelsen av Altmark Trans' konsesjon for busstransport i Landkreis Stendal i Tyskland i 1994 foretok EF-domstolen en vurdering av om de subsidier selskapet mottok, var å anse som ulovlig statsstøtte. I den forbindelse oppstilte domstolen kriterier for hvordan støtte må tildeles, herunder at bedrifter som mottar støtte, må ha klart definerte, offentlig pålagte forpliktelser, at grunnlaget må være fastlagt på forhånd, at støtten ikke kan overstige kostnadene ved å oppfylle produksjonsforpliktelsene, og at dersom foretaket ikke er valgt ved anbud, skal støtte fastsettes utfra antatte kostnader i et representativt selskap.

I Danmark har man innført en særskilt tilføyelse i konkurranseloven som forbyr tildeling av offentlig støtte som virker forvridende på konkurransen. Dette gjelder til-

skudd både til offentlig virksomhet og til private foretak som utfører oppdrag for det offentlige.

Vår gjennomgang av internasjonale erfaringer tyder på at det har skjedd en tilstramning i synet på hvilke områder og på hvilken måte offentlige foretak skal få engasjere seg i konkurranse med private. Det iverksettes dessuten tiltak med sikte på å etablere et klarere skille mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten. Det har også skjedd en klargjøring med hensyn til omfanget av og formen på direkte støtte til offentlige foretak.

5 TILTAK

Med bakgrunn i konkurranseanalysen og en vurdering av de prinsipielle og praktiske vanskeligheter med å etablere et godt grunnlag for regulering – herunder de erfaringer som er vunnet nasjonalt og internasjonalt – diskuterer vi mulige tiltak, dels for å forhindre og dels for å bøte på konkurranseforvridninger. Diskusjonen er konsentrert om fire typer tiltak:

- regulering av foretakets økonomiske handlingsrom, herunder nøytralisering av eventuelle myndighetsbestemte særfordeler;
- avgrensning av virksomheten, herunder i hvilket omfang og på hvilke områder foretaket skal kunne engasjere seg utenfor kjernevirksomheten;
- organisering av virksomheten, herunder etablering av skiller mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten; og
- regulering av priser, herunder prisene på konkurranseutsatte produkter og prisene på produkter levert fra kjernevirksomheten.

Vi anbefaler at den økonomiske virkningen av myndighetsbestemte særfordeler så langt som mulig nøytraliseres. Det innebærer stram regulering av kjernevirksomheten – både når det gjelder priser, direkte tilskudd, avkastningskrav, vurdering av kapitalbasen, egenkapital og utbyttekrav – med henblikk på å sikre at virksomheten er kostnadseffektiv, og at inntektene ikke overstiger det som er nødvendig for å dekke kostnadene.

Spørsmålet om avgrensningen av virksomheten reiser problemstillinger knyttet til utnyttelse av synergieffekter, etablering av virksom konkurranse og effektiv regulering av offentlige foretak. Etter vår vurdering trekker konkurranse- og reguleringshensyn i alminnelighet i retning av at man bør begrense foretakets muligheter til å drive på forretningsområder utenfor kjernevirksomheten. Offentlige foretak bør derfor bare få etablere seg på konkurransemarkeder når det er godtgjort at det finnes synergieffekter mellom denne virksomheten og kjernevirksomheten, og at disse fordelene kommer kjernevirksomheten til gode. Utgangspunktet bør være at inntektene i den konkurranseutsatte virksomheten er tilstrekkelige til å dekke fullfordelte kostnader. Det må eventuelt være opp til foretaket selv å godtgjøre at den konkurranseutsatte virksomheten ikke bør belastes med full andel av felleskostnadene.

Konkurranseutsatt virksomhet bør som hovedregel organiseres i egne juridiske enheter, ledelsesmessig, personalmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksomheten. Det bør bare gjøres unntak fra regelen når det kan godtgjøres at det finnes samdriftsfordeler som fordrer fellesorganisering. Det bør være foretaket selv som må dokumentere slike samdriftsfordeler.

Prisene i konkurransemarkeder bør som hovedregel avspeile fullfordelte kostnader i virksomheten. Det er særlig to grunner til dette. For det første er det en reell fare for kryssubsidiering – gjennom bevisste eller ubevisste regnskapsmessige disposisjoner eller overføring av ressurser fra kjernevirksomheten til den konkurranseutsatte virksomheten – noe som krever et tilstrekkelig høyt gulv for prisene. For det andre er hovedbegrunnelsen for at det offentlige foretaket engasjerer seg i kommersiell virksomhet, at den kommer kjernevirksomheten til gode – blant annet i form av lavere priser eller mindre behov for offentlige tilskudd – noe som krever at de kommersielle engasjementene bidrar til å dekke felleskostnadene. Det bør bare avvikes fra denne regelen dersom foretaket selv kan godtgjøre at det finnes grunner til at prisene bør settes lavere.

Tilgang til ressurser eller infrastruktur som kontrolleres av et offentlig foretak, bør gis på ikke-diskriminerende betingelser, til priser som reflekterer fullfordelte kostnader (fratrukket kostnader tilknyttet ineffektivitet). Det må eventuelt være opp til dem som ønsker slik tilgang, å påvise eventuelle forhold som skulle tilsi at prisene bør settes lavere.

Mens vi anbefaler et høyt gulv for prisene på produkter fra den konkurranseutsatte virksomheten, foreslår vi altså et

høyt tak for prisene på produkter fra kjernevirksomheten. Denne asymmetrien – med en stram prisregulering for den konkurranseutsatte virksomheten og en slakkere prisregulering for kjernevirksomheten – følger naturlig når vi legger til grunn at kjernevirksomheten er den primære. Tilgangsbetingelsene bør settes tilstrekkelig høyt til at kjernevirksomheten ikke undergraves, mens hensynet til konkurransen først og fremst bør ivaretas gjennom tiltak i de markeder det gjelder, ved en avgrensning av det offentlige foretakets virksomhet, organisering i egne enheter eller effektiv prisregulering.

6 ANVENDELSER

Det prinsipielle analyseapparat er anvendt på tre forskjellige foretak, som hver for seg representerer klasser av sektorer der konkurranse mellom offentlige og private foretak forekommer i stadig økende grad, og som samtidig illustrerer mange av de problemstillinger som reiser seg i den forbindelse.

Post er i likhet med telekommunikasjon, elektrisk kraft og elektroniske medier et eksempel på næringer der virksomheten skjer med utgangspunkt i et nettverk – i dette tilfelle et apparat for å samle inn, transportere, sortere og distribuere brev og pakker. Postens samfunnsoppdrag består i å formidle brev- og pakkepost til alle deler av landet med en viss regularitet, et oppdrag som dels finansieres gjennom inntekter fra porto og andre tjenester og dels ved statlige tilskudd. Postens monopolstilling skyldes delvis en enerett på formidling av brevpost, men strekker seg lenger enn selve eneretten (som forøvrig er iferd med å bli avviklet). Posten er ikke organisert etter hvorvidt aktiviteten inngår i de lovpålagte oppgaver, og det er heller ikke noe klart skille mellom aktiviteter i markeder der Posten har en dominerende stilling og aktiviteter der Posten møter konkurranse. Det betyr at Postens dobbeltrolle – og dermed potensialet for konkurranseproblemer – går tvers igjennom hele virksomheten.

Vi har tatt utgangspunkt i en del saker som har versert for konkurransemyndighetene, der konkurrenter har anklaget Posten for konkurranseskadelig adferd. Våre konklusjoner i disse sakene kan sammenfattes som følger:

- Produksjon av masseforsendelser: Det er svært vanskelig å se at Posten har genuine konkurransefortrinn når det gjelder direkte markedsføring. Vår primære anbefaling er derfor at Posten ikke driver denne type virksomhet. Dersom Posten forsatt skal drive den, bør den skilles ut i en egen juridisk enhet, personellmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksomheten. Det må innføres reguleringer som forhindrer at Posten utnytter kjernevirksomheten til å markedsføre den konkurranseutsatte virksomheten. Det må også sikres at Postens konkurrenter får tilgang til distribusjonen på samme vilkår som Postens egen virksomhet, herunder at kvaliteten på distribusjonen er like god for alle.
- Distribusjon av masseforsendelser: Her foreligger det vesentlige samdriftsfordeler som følge av ledig kapasitet i deler av distribusjonsnettet. Dette er derfor en virksomhet Posten bør drive, og som bør foregå i nær tilknytning til kjernevirksomheten. Det må imidlertid innføres reguleringer som forhindrer kryssubsidiering, herunder at Posten utvider kapasiteten i distribusjonsnettet og velter kostnadene over på kjernevirksomheten. Konkurrentene bør tilbys priser basert på fullfordelte kostnader for bruk av de deler av Postens distribusjonsnett som de måtte ha behov for. Det bør iverksettes et mer detaljert utredningsarbeid for å vurdere hvorvidt det bør sikres mer likeverdig tilgang til (låste) postkasseanlegg.
- Pakking av forsendelser: Det er vanskelig å se at det foreligger samdriftsfordeler som tilsier at Posten behøver å være involvert i virksomhet knyttet til produksjon av plast og annet pakkemateriell. Dersom Posten allikevel skal være det, må virksomheten organiseres juridisk, fysisk og personellmessig adskilt fra kjernevirksomheten. Det må bare kunne kreves kompensasjon for ukurante sendinger tilsvarende reelle merkostnader.
- Frankerte konvolutter: Posten bør få selge frankerte konvolutter dersom det kan godtgjøres at Posten oppnår lønnsomhet når det legges til grunn fullfordelte kostnader. Virksomheten bør imidlertid organiseres adskilt fra kjernevirksomheten. Det bør samtidig legges tilrette for at også andre kan tilby dette produktet.
- Transport av pakker og gods: Vi har ikke vurdert hele Postens transportvirksomhet i detalj. Det synes allikevel klart at store deler av transportvirksomheten har få eller ingen bånd til kjernevirksomheten, og at det således ikke finnes egentlige synergieffekter mellom kjernevirksomheten (brev og mindre pakker) og den øvrige transportvirksomhet. Det bør derfor vurderes om Posten fortsatt skal drive med slik transportvirksomhet. Under enhver omstendighet bør transporten av pakker og gods separeres fullstendig fra kjernevirksomheten (hvilket i

mange praktiske henseender i stor grad allerede er tilfellet). Det må også innføres tiltak som forhindrer at Posten utnytter de særlige regler som gjelder transport innenfor kjernevirksomheten til å skaffe seg konkurransefordeler på andre transportområder.

Når det gjelder det reguleringsmessige informasjonsgrunnlag, er det nødvendig med ytterligere arbeid for å tilrettelegge Postens produktregnskap. Dette er viktig også av hensyn til beregningen av de statlige tilskuddene til dekning av leveringsforpliktelsene. Det bør også legges tilrette for et bedre innsyn i Postens virksomhet. Det er vanskelig å se grunner til at informasjonen i produktregnskapet ikke gjøres offentlig tilgjengelig.

Den andre anvendelsen av analyseapparatet gjelder Meteorologisk institutt. Meteorologisk institutt mottar et rammetilskudd over statsbudsjettet for å samle inn meteorologiske data og utarbeide grunnleggende værvarsel og klimaprognoser. I tillegg er Meteorologisk institutt aktiv i det kommersielle værmarkedet, der meteorologiske rådata bearbeides og selges i form av mer spesialiserte prognoser. Vi finner tilsvarende dobbeltroller også innenfor andre sektorer, der offentlige institusjoner får statlige tilskudd for å samle inn og formidle grunnleggende informasjon og kunnskap, samtidig som de konkurrerer med private om kommersielle tjenester som bygger på denne informasjonen og kunnskapen. Statistisk sentralbyrå og Statens kartverk er typiske eksempler, men det er også paralleller til universiteter og høyskoler og sykehus. En klage fra Storm Weather Center AS om konkurranseforvridende adferd gir et godt utgangpunkt for å diskutere de konkurransemessige problemstillinger som reiser seg i disse sektorene.

Konkurranseanalysen viser at det er vanskelig å finne åpenbare synergieffekter mellom utførelsen av det meteorologiske samfunnsoppdraget og den kommersielle virksomheten. På den annen side finner vi en rekke potensielle konkurranseproblemer ved at Meteorologisk institutt driver kommersiell virksomhet. Det er derfor nærliggende å trekke den konklusjon at Meteorologisk institutt ikke bør drive med slik virksomhet. Det som nå er Markedsavdelingen, bør utskilles som eget selskap. Vi ser heller ingen grunn til at Meteorologisk institutt har eierinteresser i et slikt selskap.

Det er i tillegg påkrevet med en nærmere grenseoppgang mellom det som er Meteorologisk institutts kjernevirksomhet, og det som er – eller bør være – konkurranseutsatt virksomhet. Det gjelder spesielt den virksomheten som idag er klassifisert som «oppdrag». Noen av disse oppdragene er formodentlig av en slik karakter at de enten i realiteten inngår i samfunnsoppdraget eller er så nært knyttet til kjernevirksomheten at samdriftsfordelene tilsier at de fortsatt bør drives i regi av Meteorologisk institutt. Andre oppdrag er konkurranseutsatte – eller kunne være det – og bør således overlates til andre eller utføres i en egen organisasjon.

Den tredje og siste anvendelsen av analyseapparatet gjelder Kippermoen treningsstudio, som drives i regi av Vefsn kommune. Også her tar analysen utgangspunkt i en klage til Konkurransetilsynet – i dette tilfellet om at kommunen subsidierer driften og således undergraver virksomheten til en privat konkurrent. Saken har flere prinsipielle sider som er av allmenn interesse for situasjoner der offentlige virksomheter – særlig innenfor kommunesektoren – yter tjenester i konkurranse med private.

Ett slikt spørsmål gjelder avgrensningen mellom myndighetsutøvelse og ervervsvirksomhet. Fra kommunens side argumenterte man med at det dreide seg om pålagt, forebyggende helsearbeid, og at dette utelukket anvendelse av konkurranseloven. Dette argumentet ble ikke akseptert av konkurransemyndighetene. Selv om avgrensningene i denne saken syntes rimelig klare, er det større uklarhet på andre områder der kommuner er involvert. Det er for eksempel ikke klart at pleietjenester faller utenfor begrepet ervervsvirksomhet, og hvis det ikke er andre lover og forhold som regulerer dette, synes avgrensningen av slik virksomhet i henhold til konkurranseloven å være et åpent spørsmål. Problemstillingen kompliseres ytterligere når en trekker inn den kommunale selvråderetten.

Kippermoen-saken illustrerer forøvrig de vanskeligheter som oppstår i vurderingen av saker av beskjedent økonomisk omfang. Det er synergieffekter forbundet med å lokalisere treningsstudioet i Kippermoen idrettspark – som i tillegg inneholder blant annet svømmehall og idrettshall – dels i form av samdriftsfordeler (felles garderober, dusjfasiliteter, administrasjon m.m.) og dels på grunn av komplementariteter i etterspørselen (brukerne kan f.eks. kombinere styrketrening med svømming). Med utgangspunkt i vår prinsipielle diskusjon kunne det i dette tilfellet være naturlig å kreve at treningsstudioet ble utskilt fra den øvri-

ge kommunale virksomhet (spesielt den øvrige aktiviteten i idrettsparken) og organisert i et eget selskap, men dette ville formodentlig medføre større kostnader enn gevinster. Man kunne også tenke seg en regulering av treningsstudioets priser, men igjen ville kostnadene ved å iverksette et slikt tiltak formodentlig ikke kunne forsvares. Man står derfor igjen med det som faktisk ble gjennomført som følge av konkurransemyndighetenes befatning med saken – separat regnskapsføring. Selv om dette i praksis må kunne anses som noe nær ingen regulering overhodet, var det sannsynligvis den eneste realistiske løsning.

7 KONKLUSJON

Konkurranseproblemene mellom offentlige og private foretak er reelle – det viser både vår prinsipielle analyse og de praktiske erfaringer fra inn- og utland. Det betyr naturligvis ikke at problemene opptrer overalt og til enhver tid. Det er imidlertid nødvendig å ha et virkemiddelapparat som dels kan forebygge og dels kan reparere skaden når den er oppstått.

Konkurranseproblemene kunne vært løst simpelthen ved å avgrense offentlige virksomheter fra å engasjere seg på områder der det allerede finnes et fungerende marked. Det ville være å gå for langt. Det er imidlertid verdt å tenke nøye igjennom med hvilken begrunnelse offentlige foretak skal utvide sin virksomhet. Med utgangspunkt i målet om effisient ressursutnyttelse anbefaler vi at slik ekspansjon bare finner sted når det kan dokumenteres at det foreligger vesentlige synergieffekter mellom kjernevirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet, og at disse gevinstene kommer kjernevirksomheten til gode.

I praksis er det ofte andre begrunnelser som ligger bak når offentlige foretak tillates – eller endog oppmuntres til – å engasjere seg i kommersiell virksomhet. I mange tilfeller dreier det seg om et ønske om økt egeninntjening for å redusere behovet for offentlige tilskudd. Et slikt ønske vil ha liten sjanse til å bli oppfylt om det ikke finnes vesentlige synergieffekter. Ja, dersom det offentlige foretaket ikke har spesielle konkurransefortrinn, kan resultatet lett bli det stikk motsatte. For å lykkes med den kommersielle virksomheten, kan foretaket være henvist til å trekke på ressurser fra kjernevirksomheten, som derved utsettes for ytterligere byrder. Det paradoksale resultat kan bli at den kommersielle virksomheten på papiret fremstår som lønnsom – og dermed bidrar til å finansiere kjernevirksomheten – mens det i virkeligheten foregår kryssubsidiering som krever enda større offentlige tilskudd.

Vår anbefaling om å legge til grunn fullfordelte kostnader har blant annet til hensikt å unngå slike paradoksale resultater. Ved å legge et høyt gulv for foretakets priser, unngår man (bevisste eller ubevisste) forsøk på kryssubsidiering, samtidig som man sikrer at den kommersielle virksomheten bidrar til finansieringen av felleskostnader og kjernevirksomheten.

Vår anbefaling om å legge til grunn fullfordelte kostnader også for de priser som kreves av konkurrenter for tilgang til tjenester fra kjernevirksomheten, må ses i samme lys. Derved forhindrer man en overdreven bruk av kjernevirksomheten, til skade for samfunnsoppdraget – det egentlige formål for det offentlige foretaket – samtidig som salg av tilgang bidrar til finansieringen av kjernevirksomheten.

I de tilfeller der offentlige foretak får engasjere seg i kommersiell virksomhet – enten fordi den er lønnsom i henhold til selvkostkriteriet eller av andre årsaker – bør hovedregelen være at virksomheten organiseres i egne selskaper, som er ledelsesmessig, personellmessig og fysisk adskilt fra selve kjernevirksomheten. I noen tilfeller vil tapet av samdriftsfordeler forby en slik adskillelse, men det vil isåfall kunne innebære vesentlige vanskeligheter med å regulere foretaket, til skade for konkurransen.

REFERANSER:

Bjørnenak, Trond, Dag Morten Dalen, Nils-Henrik M. von der Fehr, Trond E. Olsen og Gaute Torsvik (2005): På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak, Skrifter fra Konkurransetilsynets. Oslo/Bergen: Konkurransetilsynet, februar 2005.

von der Fehr, Nils-Henrik M., Victor D. Norman, Torger Reve og Anders Chr. S. Ryssdal (1998): Ikke for å vinne?, SNF-rapport, 8/98. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.

von der Fehr, Nils-Henrik M. og Lars Sørgard (2004): Vinning og tap ved fusjoner og oppkjøp, i Kåre Petter Hagen, Agnar Sandmo og Lars Sørgard (red.), Festskrift til Einar Hope. Bergen: Fagbokforlaget.

ØYSTEIN FOROS
Førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole

ERLING HJELMENG
Førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo

Virker konkurranseloven prisdrivende?*

Den nye konkurranseloven skulle gi oss en tøffere konkurransepolitikk. Etter halvannet år med ny konkurranselov ser vi imidlertid at svært mange av sakene Konkurransetilsynet behandler dreier seg om konkurrenter som klager på for tøff konkurranse fra større rivaler. Den praksis vi ser kan åpne opp for strategisk bruk av konkurranseloven for å dempe konkurransen. Konkurransemyndighetene bør bekymre seg mer for at næringslivet blir en Kardemommeby hvor intensjonen er å være snill og grei mot hverandre enn at konkurrenter er for tøffe med hverandre.

1 INTRODUKSJON

Med den nye konkurranseloven, som trådte i kraft 1. mai 2004, skulle vi få en ny og tøffere konkurransepolitikk. Vi har fått nye forbudsregler mot konkurransebegrensende adferd, og Konkurransetilsynet har fått anledning til å ilegge gebyr for overtredelser av forbudsreglene. Med andre ord, der man før kun hadde muligheten til å gi pålegg om opphør av konkurransebegrensende adferd, kan tilsynet nå gi gebyrer. I sum skulle dette tilsi en tøffere konkurransepolitikk.

I denne artikkelen trekker vi imidlertid frem en del forhold som kan indikere at konkurransepolitikken i praksis kan dempe snarere enn å skjerpe konkurransen. Etter halvannet år med ny konkurranselov kan vi konstatere at det store flertall av saker tilsynet beskjeftiger seg med dreier seg om såkalt rovprising. Et utpreget fellestrekk er at saker initieres ved at konkurrenter klager på for sterk eller tøff konkurranse fra et dominerende foretak.

Tendensen er såpass klar at vi kan stille oss spørsmålet om norsk konkurransepolitikk har kommet inn i et spor hvor foretak strategisk bruker konkurranseloven til egen fordel. Etter vår mening bør det utvises skepsis mot konkurrenters klager som bygger på anførsler om for sterk konkurranse. Å klage til tilsynet om for tøff konkurranse synes å ha en ren oppside sammenlignet med alternativene. Det er svært vanskelig for tilsynet å avgjøre om lave priser skyldes sunn konkurranse eller konkurransebegrensende rovadferd. Når det nå er i ferd med å skapes et inntrykk av at tilsynet hovedoppgave er å lete etter dominerende foretak som tar for lave priser, mener vi det snarere kan dempe enn å skjerpe konkurransen. Dominerende foretak kan finne det ulønnsomt å presse prisene ned av frykt for klager fra rivaler og påfølgende granskning fra tilsynet.

I det følgende vil vi foreta en juridisk og økonomisk vurdering av det håndhevelsesfokus som avtegner seg etter halvannet år med den nye konkurranseloven. Hovedfokus

1 Vi ønsker å takke Hans Jarle Kind og Frode Steen for nyttige kommentarer.

Tabell 1 *Praksis under ny konkurranselov.*[2]

	Misbruk av dominerende stilling	Konkurranse-begrensede avtaler	Fusjonskontroll
Vedtak	V2004/34 Nettbuss ble pålagt opphør av ulovlige rabatter på ekspressbussen Oslo-Kristiansand. Vedtaket ble senere opphevet (V2004/29)	**Ingen endelige vedtak**	V2004/32 Ahlsells kjøp av Bergen Rørhandel/Stavanger Rørhandel godkjent på vilkår
			V2004/33 Ticketmasters oppkjøp av Ticnet godkjent på vilkår, men omgjort av departementet
			V2005/3 Swarcos oppkjøp av Peak Trafikk stoppet (men vedtak opphevet av departementet)
			V2005/6 Telenors oppkjøp av Tiscali godkjent på vilkår
			V2005/10 BBS' oppkjøp av Zebsign godkjent på vilkår-
	V2005/9 SAS ilagt overtredelsesgebyr for rovprising Oslo/Haugesund overfor Coast Air		V2005/11 Fusjon mellom Nat Oilwell og Varco pålagt salg av datterselskap (opphevet av departementet)
			V2005/12 Priors oppkjøp av Norgården stoppet
			V2005/18 Orkla Colletts oppkjøp av Pharma godkjent på vilkår
Henleggelser, herunder avslåtte klager	A2004/19 Klage fra NetCom mot Telenors prisstruktur	A 2005/21 Regionale helseforetak, §10 gjelder ikke for samarbeid mellom helseforetakene siden de ansees som samme økonomisk enhet.	A2004/31 NorgesEnergis kjøp av Norske Shells strømkunder godkjent
	A 2004/21 Klage på urimelig høy pris mot EDB Fellesdata fra to sparebanker		A2005/3 KONEs kjøp av McGregor godkjent
	A2004/27 Klage fra kunde om forretningsnektelse mot Universal Pictures.		A2005/36 TeliaSoneras oppkjøp av Vollvikgruppen godkjent
	A2004/30 Klage mot Russeservice på rabatt/eksklusivitet vedrørende russeutstyr		Skistars oppkjøp av Trysilfjellet godkjent
	A2005/1 Klage fra BlueCom mot Telenors videresalgs-betingelser av xDSL.		
	A2005/7 Klage mot Norgesgruppen for kjøpsnektelse (pålagt ny behandling av departementet)		
	A2005/13 Klage mot Fredrikstad Boligbyggelag for forskjellsbehandling av eksterne og interne meglere		
	A2005/16 Klage mot Sjoa Rafting vedrørende tilgang til elven		
	A2005/19 Klage mot alarmtjenesten 110 Telemark om påstått rovprising.		
	A2005/22 Klage fra UPC og Tele2 om påstått rovprisng fra Telenor gjennom rabattavtale mot NBBL.		
	A2005/24 Klage mot SAS Eurobonus. Konkurrentene ønsket forbud mot bonusprogram på SAS' skandinaviske flyruter.		
	A2005/26 Klage mot NSB om påstått rovprising gjennom NSB Minipris.		
	A2005/28 Klage mot Reno Vest IKS for påstått rovprising/kryssubsidiering.		
	A2005/30 Klage mot Smartcall om høye priser		
	A2005/33 Klage mot Finn.no om forretningsnektelse.		
	A2005/34 Klage mot Babyspesialisten og ENG vedrørende forrekningsnektelse.		
Under behandling	SAS er gitt varsel om vedtak for rovprising overfor Norwegian på ruten Oslo-Ålesund.	Flere samarbeidsformer innen dagligvarebransjen under vurdering	Flere pågående saker (meldinger)
	TINE er gitt varsel om vedtak for eksklusivavtale med REMA 1000 for å stenge Synnøve Finden ute fra Rema 1000.		
	Varsel om granskning av Color Line for påstått rovadferd overfor Fjordline på Color Lines nye rute Bergen/Stavanger-Hirtshals		

[2] *Tabellen er oppdatert mot tilsynets hjemmeside www.kt.no pr. 22. november. Prosessuelle avgjørelser er ikke medtatt, ei heller avgjørelser om overtredelsesgebyr for brudd på § 18.*

er på rovadferd, og vi diskuterer noen uheldige konsekvenser av at undersøkelser om påstått rovadferd har fått en så sentral plass. Først vil vi imidlertid diskutere tilsynets praksis til nå. Vi vil også diskutere hvorvidt tillegget i formålsparagrafen, om at det skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser, vil ha noen praktiske implikasjoner i konkurransepolitikken.

2 KONKURRANSELOVEN OG PRAKSIS TIL NÅ

1. mai 2004 trådte den nye EØS-harmoniserte konkurranseloven i kraft. Loven er bygget på konkurranserettens klassiske skille mellom adferds- og strukturregulering, og kan sies å være bygget opp rundt tre «pilarer»:

- Forbudet mot konkurransebegrensende avtaler og samordnet opptreden
- Forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling
- Fusjonskontroll

Det siste kan betegnes som kontroll med markedets *struktur*. Reguleringen av konkurransebegrensende samarbeid og ensidig misbruk av dominans dreier seg først og fremst om å motvirke konkurranseskadelig *adferd*. Det er bare regulering av adferd som skjer gjennom forbudsregler. Strukturkontroll skjer gjennom inngrepsfullmakter ved for eksempel at to foretak nektes å fusjonere. En tilsvarende tilnærming til kontroll av adferd og struktur finnes i de fleste nasjonale konkurranseregimer i Europa, herunder også de skandinaviske landene. Adferdsreglene er sentrert rundt to forbudsbestemmelser; forbudet mot ensidig misbruk av markedsdominans og forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak. I den nye norske konkurranseloven er disse bestemmelsene kopier av tilsvarende bestemmelser i EU og EØS. Fusjonskontrollen i den nye konkurranseloven skiller seg imidlertid fortsatt fra fusjonsforordningen innen EU og EØS.

Som nevnt er også konkurranselovens formål endret. Konkurranselovens formål er iht. loven § 1 å «fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser». Dette tilsvarer formålsparagrafen i den gamle konkurranseloven. I den nye konkurranseloven er det imidlertid lagt til at det skal «tas særlig hensyn til forbrukernes interesser».

Praksis under den nye loven er foreløpig sparsom. Det fremgår av oversikten i Tabell 1 at den overveiende del av saker behandlet av tilsynet, både der saken har endt med henleggelse og der det er fattet endelig vedtak, har vært rettet mot velkjente, dominerende foretaks adferd (først og fremst prissetting) i markedet. Granskning av påstått rovprising har representert en dominerende del av tilsynets aktivitet. Samtidig ser vi at ingen av sakene vedrørende misbruk av dominerende stilling omhandler handlinger fra dominerende foretak som generelt demper konkurransegraden i markedet. Slik adferd vil neppe bli påklaget av konkurrenter, og derfor påhviler det tilsynet et særlig ansvar for på egenhånd avdekke slike forhold. Det er en fare for at ressursbruken på saker som initieres av klager fra konkurrenter vil fortrenge arbeid med å avdekke misbruk hvor forbrukerne alene er taperne. Foreløpig finnes det heller ikke vedtak om pålegg om opphør eller overtredelsesgebyr under lovens § 10; samarbeidsforbudet.

3 NY FORMÅLSPARAGRAF: TØFFERE KONKURRANSEPOLITIKK?

Mens den gamle loven ga anvisning på samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk som eneste målsetning, føyer den nye loven til at det skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.[3] Dette tillegget er blitt betraktet som en skjerpelse i konkurransepolitikken.

Ved utarbeidelsen av den nye loven var det en omfattende debatt om formålsbestemmelsen (se diskusjon NOU 2003:12). Dette skyldtes i særlig grad lovgivers ønske om å harmonisere konkurranseloven med EØS-avtalens konkurranseregler, der hensynet til forbrukerne eksplisitt er nevnt i lovteksten. Dette ble likevel ikke ansett nødvendig, og i proposisjonen fremmet for Stortinget var realiteten i den gamle formålsbestemmelsen beholdt. I stortingsbehandlingen ble tillegget om at det skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesse tilføyd.[4] I praksis vil antagelig tillegget få begrenset betydning, og dette ble også fremholdt av statsråd Victor D. Norman i Odelstinget: «Tillegget vil i de fleste tilfeller neppe ha noen særlig praktisk konsekvens, rett og slett fordi hensynet til effektiv bruk av ressursene og hensynet til forbrukerne vil være sammenfallende.»

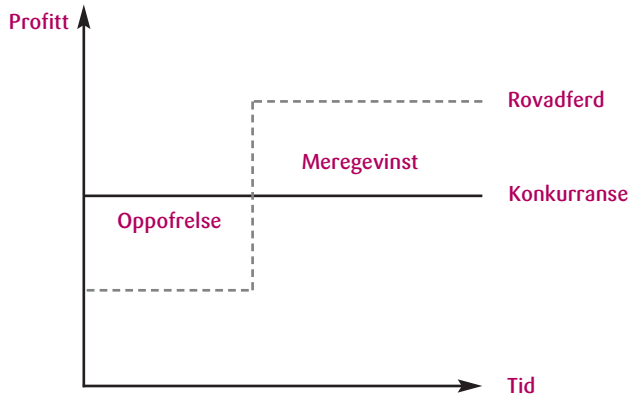
[3] *Se Kolstad (2005) for en juridisk vurdering og Ekeberg, Skaar og Sørgard (2004) for en økonomisk vurdering.*
[4] *Innst. O. nr. 50 – 2004-2004, s. 31-32, referat fra forhandlingene i Odelstinget 26. februar 2004, s. 310.*

Det kan imidlertid være tilfeller hvor endringen i formålsparagrafen får betydning. Perfekt prisdiskriminering er et eksempel på en praksis som kan øke total velferd, men vil åpenbart redusere konsumentoverskuddet. Innen fusjonskontrollen vil hvilken velferdsstandard som legges til grunn kunne få avgjørende betydning. Synergier i form av reduserte faste kostnader har stått sentralt i analysen av flere sentrale fusjonssaker i Norge. I DNB-NOR-fusjonen fremførte foretakene reduserte faste kostnader som den sentrale gevinsten ved fusjonen. Reduserte faste kostnader ville i følge foretakene mer enn oppveie tapet for forbrukerne på grunn av redusert konkurranse. Med et absolutt krav om at forbrukerne skal tjene på en sammenslutning, slik vi har innen EU, vil synergier i form av reduserte faste kostnader bli tillagt betydelig mindre vekt. Fordelen med en slik tilnærming er at fusjonskontrollen blir enklere og at man kan unngå lobbyvirksomhet. Foretakene vil i de fleste tilfeller ha en informasjonsfordel, og kan argumentere for kostnadsbesparelser det er vanskelig for konkurransemyndighetene å etterprøve.

Tilføyelsen i den norske formålsbestemmelsen etterlater seg imidlertid et uklart bilde. Dette gjelder både den rettskildemessige vekten av «forbrukertillegget» og det faktum at lovens forarbeider ikke gir anvisninger på avveiningen mellom samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk og forbrukerhensyn. Som nevnt, vil dette særlig skape usikkerhet om hvilken vekt konkurransemyndighetene skal tillegge reduserte faste kostnader som følge av en foretakssammenslutning. Paradoksalt nok kan dette medføre mer lobbyvirksomhet enn under den gamle formålsparagrafen (i motsetning til i EU hvor det ligger fast hvilke synergier som er relevante). Nå er det ikke bare størrelsen på synergiene som skal vurderes, men også hvilke synergier som skal telle med. Generelt er det også en fare at et slikt forbrukertillegg åpner opp for politisk lobbyvirksomhet. I sum mener vi det er høyst uklart om tilføyelsen i formålsparagrafen vil medføre en tøffere konkurransepolitikk i fusjonssaker. Mens tilsynet i generelle utsagn har hevdet at forbrukertillegget vil medføre en strengere praksis i fusjonssaker, har vi til nå sett få tegn på dette i behandlingen av konkrete saker.

I anvendelsen av forbudsreglene er det også grunn til å anta at tilegget i formålsparagrafen neppe vil ha særlig innvirkning på tilsynets praksis. Dette skyldes først og fremst at bestemmelsene skal fortolkes i samsvar med EØS-reglene, slik at det ikke blir noe rom for avvikende fortolkning. Det er også på det rene at forbrukerhensyn er eksplisitt nevnt i begge bestemmelser, og det kan dermed hevdes at i et EØS-harmonisert regime er en formålsbestemmelse med et forbrukertillegg «riktigere» enn en ren effektivitetsstandard.

Figur 1 *Oppofrelse og mergevinst ved rovprising.*



4 ROVPRISING: BESKYTTES KONKURRANSEN ELLER KONKURRENTENE?

Generelt tenker vi oss at lavere priser øker så vel konsumentoverskuddet som total velferd. Paradoksalt nok, ser vi på de sakene Konkurransetilsynet har beskjeftiget seg med under den nye konkurranseloven, kan vi få inntrykk av at tilsynets hovedbekymring er at dominerende foretak skal ta for lave priser. En stor andel av sakene som tilsynet har behandlet under den nye loven har omhandlet såkalt rovprising (se Tabell 1 over). Dette innebærer at et dominerende selskap pådrar seg et tap på kort sikt gjennom lave priser. Formålet vil normalt være å presse konkurrenten(e) ut av markedet. Dette er kun lønnsomt hvis det åpner opp for høyere priser og profitt på lengre sikt. To elementer karakteriser dermed rovprising. For det første, en oppofrelse gjennom lave priser og kortsiktig tap av profitt for rovdyret. For det andre, mulighet for mergevinst i form av økt profitt når byttet (rivalen) er drevet ut (se Figur 1).[5]

Selv om rovadferd kommer forbrukerne til gode på kort sikt gjennom lave priser, kan rovadferd gi negative velferdseffekter totalt sett ved at prisene blir høyere i fremti-

5 *For en mer inngående gjennomgang rundt rovprising, med særlig fokus på norsk luftfart, se Steen og Sørgard (2004).*

den. Konkurransemyndighetene må skille mellom lave priser som følge av sunn konkurranse og lave priser brukt i en rovprisingsstrategi. Det er ingen enkel jobb å trekke en skillelinje mellom ønsket aggressiv konkurranse og konkurransebegrensende rovadferd. En svært lav pris kan være del av en effektivitetsfremmende strategi hvis det eksempelvis eksisterer byttekostnader, nettverkseffekter, lærekurve eller komplementaritet.

Problemene med å trekke en riktig grense i konkrete saker skaper nødvendigvis risiko for gale avgjørelser. I sin tur kan det hevdes at det fokus som er blitt rettet mot rovprising innen norsk konkurransepolitikk kan være uheldig for konkurransen. Forventer et foretak at en aggressiv prisstrategi kan utløse beskyldninger om rovprising, vil dette redusere bedriftens incentiver til å foreta priskutt som er en del av sunn konkurranse. Prisene kan dermed bli høyere enn de ellers ville vært, og i sin tur kan dette stimulere ineffektive konkurrenter til å etablere seg. Utfallet kan bli at konkurransemyndighetene beskytter ineffektive konkurrenter istedenfor konkurransen.

Det også verd å merke seg at de aller fleste sakene om rovprising kommer som en følge av klager fra konkurrentene. Nedenfor vil vi mer generelt diskutere problemene med å la klager fra konkurrenter være styrende på Konkurransetilsynets engasjement.

Selv i de situasjoner hvor en dominerende bedrift har mulighet og incentiv til å presse konkurrenter ut av markedet er neppe rovprising det verktøyet man først griper etter. Årsaken er simpelthen at strategien innebærer at man må pådra seg et tap med sikkerhet i dag for å oppnå en ofte usikker mergevinst i fremtiden. En nødvendig betingelse for at rovprising skal være en lønnsom strategi, er at den fremtidige mergevinsten ikke fremstår som altfor usikker.

Det er likevel på det rene at tilsynet behøver et rammeverk for å analysere rovadferd. I mange tilfeller er det enklere å undersøke om det er muligheter for mergevinst på lang sikt enn å undersøke om foretaket pådrar seg et kortsiktig tap. Det kan derfor være naturlig å starte med å undersøke om foretaket som undersøkes for rovadferd har en dominerende stilling (se for eksempel Motta, 2004). Det økonomiske rasjonale bak en rovprisingskampanje vil være at lave priser driver ut konkurrenter, slik at foretaket kan ta ut en monopolprofitt i ettertid. Med andre ord, det vil ikke være nødvendig at tilsynet gjennomfører en nærmere analyse av forholdet mellom priser og kostnader til foretaket hvis en markedsanalyse viser at det er begrensede muligheter for mergevinst.

I EF-retten har en imidlertid, i motsetning til i USA, avvist at det skal tas hensyn til mulighetene for mergevinst i ettertid (EF-domstolens avgjørelse i Tetra Pak, sak C-333/94 P). Konkurransetilsynet legger seg i SAS-saken på den EF-rettslige linjen, og analyserer ikke om SAS har mulighet til økt profitt når byttet er drevet ut.

En mulig forklaring på denne tilnærmingen kan være konseptet dominerende stilling: Hvis foretaket ikke har dominerende stilling, vil foretaket neppe ha mulighet til å ta ut monopolprofitt i ettertid. Det er imidlertid på det rene at det er rettet kritikk mot tilnærmingen i EF-retten, på den måten at Domstolen går for langt i å beskytte konkurrenter.

Et annet moment det er grunn til å diskutere er at tilsynet har valgt å legge vekt på indikasjoner på SAS' hensikt. Ut fra en helhetsvurdering av SAS' adferd, samt en sammenstilling av interne notater, mailer, møtereferater mv., trekker tilsynet den slutning at SAS har hatt til hensikt å drive Coast Air ut av markedet. Fokuset på konkurransestridig hensikt i saker om rovprising er avvist av mange i USA. I praksis har flere domstoler forsøkt å unngå «hensikt» som kriterium for å konstatere overtredelse (Hovenkamp, 1999: 354-355). Etter vår oppfatning er det betimelig å sette spørsmålstegn ved en tilnærming der foretaks hensikt å skade konkurrenter tillegges avgjørende betydning for spørsmålet om loven er overtrådt eller ikke. Normalt vil enhver rasjonell aktør ha som sin uttrykte målsetning å kapre markedsandeler fra (og dermed skade) sine konkurrenter. Én og samme hensikt er således forenlig både med rettmessig og rettsstridig konkurranse. Interne dokumenter om at man ønsker å «fjerne» konkurrentene kan i mange sammenhenger være en indikasjon på at konkurransen fungerer. Konkurransemyndighetene bør bekymre seg mer for at næringslivet blir en Kardemommeby hvor intensjonen er å være snill og grei mot hverandre.

En annen sak som fortjener oppmerksomhet er Color Lines etablering av en ny fergerute fra Bergen/Stavanger til Hirtshals, der tilsynet foreløpig har pålagt rederiet en meldeplikt. I saken har konkurrenten Fjord Line innklaget Color Line for påstått rovprising på den nye ruten. Denne saken viser til fulle hvor vanskelige grensedragninger kon-

kurransemyndighetene står overfor vedrørende rovadferd. Bare drøye to uker etter at Color Line hadde startet sin nye rute mottok tilsynet klage fra Fjord Line hvor sistnevnte argumenterte for at Color Line drev rovadferd for å presse Fjord Line ut av markedet. Slik vi kjenner saken, knytter det seg betydelig usikkerhet både til dominansvurderingen og til den materielle vurderingen av om det foreligger ulovlig prissetting.

Tilsynet har pålagt Color Line rapporteringsplikt om sine resultater, og tilsynet begrunner dette med at det er rimelig å anta at Color Line innehar en dominerende stilling.[6] Med det forutsetter tilsynet at Color Lines nye rute er i samme marked som Color Lines ruter ut fra Kristiansand. Med andre ord, å reise fra Kristiansand med Color Line er et imperfekt substitutt til å reise fra Bergen og Stavanger for hordalendinger og rogalendinger. Det er neppe slik at sørlendinger vurderer å dra til Stavanger eller Bergen for å reise til Danmark. Color Line har imidlertid ikke tidligere operert fra Bergen og Stavanger, og det synes derfor langt fra opplagt at Color Line fra første dag på den nye ruten har en dominerende stilling. Steen og Sørgard (1999) viser i en undersøkelse basert på prisdata at Vestlandet og Sør-Østlandet er forskjellige markeder.

Selv om det er et alternativ å kjøre til Kristiansand (eller Oslo) for bergensere som skal til Danmark, vil ferge direkte fra Bergen fremstå som et nytt produkt. Color Line øker den totale frekvensen fra Bergen og Stavanger ved at vi nå har daglige avganger. Fjord Line alene har avganger tre ganger i uken. For det såkalte cruisesegmentet, dvs reisende uten bil på en tur-retur reise til Hirtshals, er dette åpenbart et nytt produkt. Å reise til Kristiansand først er ikke et alternativ. Men også for transportsegmentet, eksempelvis de som skal på bilferie til Danmark, vil dette kunne fremstå som et nytt produkt. Dette selv om biltur til Kristiansand for så å ta ferge åpenbart er et alternativ. Med andre ord, for deler av tilbudet som Color Line kommer med fra Bergen og Stavanger, vil Color Line faktisk fremstå som en nykommer, og kan derfor ikke karakteriseres som en dominerende aktør for dette markedet. Lave priser, og derigjennom et kortsiktig tap, vil derfor kunne være en del av en introduksjonsstrategi for et nytt produkt. Hvis Color Line blir mer forsiktige med lave priser på grunn av tilsynets granskning vil taperne være vestlendinger som går glipp av en billig tur til Danmark. Etter vårt syn råder det betydelig usikkerhet med hensyn til Color Lines mulighet til fremtidig mergevinst hvis Fjordline presses ut.

Videre er det slik at det er komplementaritet mellom salg av billetter og salg ombord. En stor del av inntektene ved fergedrift kommer fra salg i butikker og restauranter. Lave billettpriser kan da være en strategi for å trekke flere kunder ombord for derigjennom øke salget i restauranter og butikker ombord. En slik praksis vil tilsvare prisstrategier vi observerer eksempelvis i mobilmarkedet. Selve mobiltelefonen selges billig (langt under kostnaden) for å sikre inntjening når kundene ringer. På samme måte ser vi at dagligvarekjedene har lokketilbud for å få folk inn i butikkene. Selv om frossenpizza selges til under produksjonskostnaden, er dette neppe et tegn på rovprising. Mistanke om rovprising (forutsatt dominans hos kjeden) vil det først være om hele handlekurven prises så lavt at en kjede pådrar seg et tap for å presse konkurrenter ut.

På samme måte vil det være her, tilsynet må ta med alle inntektene fra passasjerene, salg ombord så vel som billetter. I denne sammenheng synes det åpenbart at Color Line vil ha et incitament til å få "flyttet" vestlendingene fra sine ruter fra Kristiansand til sin nye rute. En bergenser som går ombord i Bergen vil være ombord i 18 timer, mens overfarten fra Kristiansand bare tar et par timer (med hurtigbåt). For Color Line kan det derfor være lønnsomt å kannibalisere sine ruter fra Kristiansand med lave priser fra Bergen og Stavanger. Årsaken er at dette øker kundenes gjennomsnittlige tid ombord.

I den grad det er kobling mellom sørlands- og vestlandsmarkedet, har Color Line til nå måttet lokke vestlendingene til Kristiansand for å konkurrere med Fjord Line. Ved at de nå har egen rute fra Bergen og Stavanger, kan Color Lines tilbud fra Kristiansand skreddersys for sørlendinger. Dette kan også gi et positivt bidrag for Color Line på sikt. En potensielt smal fokus på hvilke kostnader og inntekter som skal trekkes inn i en analyse medfører at rettmessig adferd kan stemples som rovadferd. I denne saken vil det derfor være svært stor usikkerhet om hvor grensen mellom rettmessig og rettstridig konkurranse skal ligge. Dette vil antagelig medføre at både tilsynet og foretakene vil måtte bruke store ressurser på saken. Videre vil gransk-

6 Vi vil gjøre oppmerksom på at vi ikke kjenner tilsynets begrunnelse i detalj. Det må også påpekes at det ikke er noen forutsetning for overtredelse at misbruk og dominerende stilling forefinnes i det samme markedet, uten at vi har kjennskap til at tilsynet resonnerer slik i denne saken.

ningen i seg selv kunne ha negative virkninger siden det rimeligvis påvirker konkurranseflaten mellom Color Line og Fjordline også før tilsynet har kommet frem til noen konklusjon. Hvis dette medfører at Color Line må overlate utarbeidelsen av sine prisstrategier til konkurransejurister, er det neppe vestlendinger som har lyst på en tur til Danmark som tjener på det.

5 «OVERPREVENSJON» – SKREMMES FORETAK FRA KONKURRANSE?

Rasjonelle aktører vil vurdere trusselen om sanksjoner og den økonomiske belastning de medfører opp mot gevinstene ved et lovbrudd.[7] Konkurransetilsynet er nå gitt hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr på inntil 10 % av et foretaks totale, årlige omsetning.[8] Teorien om optimal håndhevelse viser imidlertid at ikke enhver overtredelse av konkurranselovgivningen bør avskrekkes (noen overtredelser kan være effektive). Samtidig bør håndhevelsen underlegges en marginalbetraktning; kostnadene ved økt håndhevelse må kunne forsvares ut fra nytten. Det er viktig at håndhevelsen ikke sender signaler som fører til overprevensjon, dvs. at foretakene blir for forsiktige for å unngå å bryte loven.

Det vil naturlig være en gråsone mellom sterk konkurranse og konkurransebegrensende rovadferd. Oversikten over saker, gjengitt ovenfor, viser at et flertall nettopp har dreid seg om tilfeller hvor enkeltforetak påstås å ha beveget seg over grensen for hva som kan tillates av konkurranse. Dette gjør det naturlig å reise spørsmålet om de signaler som Konkurransetilsynet og konkurranseloven med dette sender kan bidra til å dempe konkurransen, ved at foretak med dominerende stilling viker tilbake fra å presse prisene ned på nivåer som fremstår som usikre i forhold til misbruksforbudet og tilsynets praksis. Etter vår oppfatning blir det for enkelt å tilbakevise denne effekten ut fra synspunkter om at foretaket i grensetilfellene må ha utvist konkurransebegrensende hensikt. Gjennomgangen viste at det ikke er enkelt å trekke grensen mellom ønsket aggressiv konkurranse og konkurransebegrensende rovadferd, dvs. mellom skadehensikt som utslag av rettmessig konkurranse og skadehensikt som utslag av rettsstridig konkurranse. Hovenkamp (1999: 336) gir uttrykk for at «If the judge uses an overdeterrent rule the result will be inefficiently high prices. This in turn will permit less efficient firms to stay in the market. Small wonder that some commentators argue that courts should dismiss all predatory pricing complaints, at least when the plaintiff and the defendant are competitors.» Oppstår det en situasjon hvor dominerende selskap må innlemme konkurransejurister i arbeidet med utformingen av sine prisstrategier er dette neppe en utvikling som virker skjerpende på konkurransen. Det kan derfor oppstå betydelige effektivitetstap ved overprevensjon på grunn av at aktørene blir for forsiktige.

Samtidig vil strenge sanksjoner ved overtredelse nødvendigvis påvirke aktørenes ressursbruk mht. tilpasning til loven. Ressursene benyttet på tilpasning av loven vil være en funksjon av forventet profitt ved den aktuelle forretningsstrategi og forventet straff. Slik ressursbruk, i form av bistand fra advokater eller fagøkonomer, kan bare forsvares dersom de bidrar til å unngå ineffektiv adferd (overtredelser av loven), eller bidrar til å realisere mer effektiv adferd.

Med hensyn til det første vil det ved alle rettsregler være en avveining mellom forutberegnelige, men mindre treffsikre regler, og mer fleksible og treffsikre regler. Fleksible men treffsikre regler vil typisk øke tilpasningskostnadene. Konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling må sies å plassere seg mellom disse ytterpunkter. Regelen er fleksibel, fordi den retter seg mot misbruk av markedsmakt *som sådan*, uten at den etter sin ordlyd fastsetter predefinerte kategorier av adferd som alltid er forbudt. Samtidig opereres det til en viss grad med slik kategorisering gjennom de eksemplene på misbruk som gis i ordlyden. Videre vil rettspraksis bidra til slik kategorisering.

Utviklingen skaper således lettelser for tilsynsorganene som kan resonnere ut fra predefinerte kategorier av misbruk, uten at aktørene innrømmes en «symmetrisk» forutberegnelighet.[9] Effekten forsterkes ved at § 11 er en forbudsbestemmelse, der det kan ilegges til dels strenge sanksjoner. Risikoen for feilaktig tilpasning veltes således

7 Effektivitetsbetraktninger er anvendt på sanksjoner under konkurranseloven bl.a. i Sanksjonering – er det verdt prisen?, Konkurransetilsynets skriftserie 1/2001.

8 Jf. Forskrift nr. 909 om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr (220805) § 2 annet ledd. Tilsvarende hjemmel finnes i EF-retten, jf. Rådsforordning 1/2003 art 23. Høyeste bot ilagt etter EF-reglene er på € 497 mill i Microsoftsaken (misbruk av dominerende stilling), høyeste bot i kartellsaker beløper seg til € 449 mill (Hoffmann-LaRoche).

9 Fasttømringen av den såkalte doktrinen om «objectively justifiable business practices» vil riktignok lette tilpasningen for foretakene, fordi disse gis et tilsvarende arsenal av «rettferdighetsgrunner» for sin adferd.

over på foretakene.[10] På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om en forbudsbestemmelse er den best egnede reguleringsformen for adferd i grenselandet mellom skadelig og sunn konkurranse. Ved en inngrepsbestemmelse lik § 3-10 i den gamle konkurranseloven oppnår en å kunne ramme de klare og skadelige tilfellene, mens en motsetningsvis unngår konkurransedempende sideeffekter. Vi vil imidlertid ikke gå så langt som til å si at introduksjonen av en forbudsregel representerer et tilbakeskritt, idet en rekke hensyn vil spille inn ved avveiningen mellom forbuds- eller inngrepsregler. Skal de siste fungere tilfredsstilende, krever det for eksempel en ikke ubetydelig ressursbruk hos tilsynsmyndighetene.

6 STRATEGISK BRUK AV KONKURRANSELOVEN?

Reguleringen av grensen mellom skadelig og sunn konkurranse innebærer at loven griper direkte inn i konkurranseforholdet mellom to parter. Dette har vært tilfelle i et flertall av saker under den nye loven, jf. for eksempel konkurranseflaten mellom TINE og Synnøve Finden, mellom SAS og Coast Air/Norwegian, mellom Telenor og Netcom, og mellom Color Line og FjordLine. I utgangspunktet vil en konkurrent ha incitamenter til å forsøke å dempe konkurransetrykket fra de øvrige. En mulig måte å gjøre dette på er å anklage konkurrenten for rovadferd etter konkurranseloven.

Flertallet av de saker som har endt med en formalisert avgjørelse eller vedtak er initiert gjennom konkurrenters klager. Samtidig er det velkjent fra amerikansk konkurransepolitikk at det jevnt over bør utvises skepsis mot konkurrenters klager eller søksmål som bygger på anførsler om «for sterk» konkurranse. Hovenkamp (1999: 352) sier for eksempel at «competitors are the worst to complain about it. Upon inspection, they are almost always complaining about efficient, competitive behaviour rather than inefficient, predatory conduct.»

Det kan reises spørsmål om ikke kombinasjonen av forbudsbestemmelser og økonomisk pregede skjønnsmessige vurderinger vil innby til slik strategisk bruk. En konkurrent som ønsker å benytte konkurranseloven vil ha to muligheter; sivilt søksmål ved de alminnelige domstoler, eller klage til tilsynsorganet. For en privat part er det imidlertid flere fordeler knyttet til klage til myndighetene. For det første kan byrdene med å utrede saken skyves over på tilsynet. For det andre vil ikke partene risikere å måtte dekke motpartens saksomkostninger. For det tredje vil tilsynet kunne fremstå som mer effektivt, jf. sanksjonstrusselen. For det fjerde er terskelen for intervensjon fra tilsynet gjennom midlertidig vedtak lavere for tilsynet enn for de alminnelige domstolene.[11]

Videre vil et foretak som retter en klage mot en konkurrent kunne oppnå en gevinst bare ved at Konkurransetilsynet forfølger saken. Et foretak som blir underlagt granskning fra konkurransemyndighetene kan tape anseelse, og det kan konkurrentene profitere på. Et slikt tap av anseelse vil ofte hefte ved foretaket selv om tilsynet finner at det ikke har foregått noe ulovlig. Videre, som argumentert for ovenfor, vil en slik klage kunne medføre at det påklagede foretaket velger å fremstå som mindre aggressivt for å være på den sikre siden. Å innklage en konkurrent til tilsynet vil derfor kunne dempe konkurransen selv om det ikke konstateres noen overtredelse, idet trusselen om en granskning fra tilsynet i seg selv har preventiv virkning. Det finnes en rekke eksempler på betydelige fall i aksjekursen til foretak som utsettes for granskning, jf. eksempelvis det markante kursfall Norske Skog opplevde 25. mai 2004 da det ble kjent at bedriften var gjenstand for et kontrollbesøk fra Konkurransetilsynet. TINE har tapt både anseelse og salg lenge før noe endelig vedtak er fattet av tilsynet. Adgangen foretak har til å påklage tilsynets avgjørelser om å henlegge en sak til departementet, jf. § 12 tredje ledd, forsterker effekten, ved at "seigpiningen" av konkurrenten kan trekkes ut i tid.

Disse faktorer gjør at de naturlige sperrer for å gå til søksmål i mindre utstrekning gjør seg gjeldende ved klager til tilsynet. En klage til tilsynet fremtrer utelukkende med en oppside for konkurrenter som ønsker å utfordre andre (større) konkurrenters forretningsmetoder. Og faren for slik strategisk bruk øker i takt med den oppmerksomheten som dominerende foretaks prissetting etter hvert har fått.

Incitamentene er problematiske i forhold til lovens formål. For det første innebærer strategisk bruk av loven ressursbruk i tilsynet. Bedriften som blir gransket vil også benyt-

10 Riktignok kreves det forsett eller uaktsomhet for ileggelse av overtredelsesgebyr etter krrl. § 29, men det stilles strenge krav til foretakene både på den rettslige og faktiske siden.

11 For tilsynet gjelder iht. krrl. § 12 fjerde ledd et krav om at det skal være «rimelig grunn til å anta» at det foreligger en overtredelse, mens det i saker om midlertidig forføyning for de alminnelige domstoler minst må etableres sannsynlighetsovervekt.

te ressurser selv om den ikke har brutt loven. Påstander om ulovlig rovprising krever inngående analyser før det kan tas stilling til klagens berettigelse. Samtidig vil tilsynets henleggelse av en sak kunne påklages til departementet, noe som øker kravene til materiell begrunnelse fra tilsynets side. At tilsynet bruker ressurser på å utrede saker som reelt sett dreier seg om skjerpet konkurranse kan derfor virke paradoksalt sett i lys av konkurranselovens formål om effektiv ressursbruk. Det samme kan anføres i forhold til tillegget om forbrukernes interesser.

8 KONKLUSJON

På bakgrunn av denne kortfattende gjennomgangen er det neppe grunnlag for å si at loven virker mot sin hensikt. Derimot er det grunn til å rette betydelig oppmerksomhet mot spørsmålet om hvilken *normerende virkning* tilsynets håndhevelsespolitikk har for markedsaktørene. Tilsynets praksis kan åpne opp for strategisk bruk av konkurranseloven. En klage mot en konkurrent kan ha en ren oppside. Selv om tilsynet ikke finner noe grunnlag for inngrep kan den som blir påklaget bli påført betydelige tap blant annet ved tapt anseelse. Kombinert med forbudsregler med strenge sanksjoner, er det en betydelig fare for at det fokus som avtegner seg kan påvirke markedsaktørene i retning av dempet konkurranse. De normerende signaler tilsynet sender ut kan også dempe oppmerksomheten rundt andre sentrale anliggender ved loven, særlig kartellbekjempelsen.

REFERANSER:

Ekeberg, L., J. Skaar, L. Sørgard (2004): Formålsbestemmelsen i konkurranseloven, Jubileumsskrift 2004, Konkurransetilsynets skriftserie 3/2004.

Kolstad, O. (2005): Konkurranseloven som virkemiddel til å fremme «forbrukernes interesser», *Tidsskrift for Rettsvitenskap,* 2005 s. 1

Hovenkamp (1999): Federal Antitrust Policy – The Law of Competition and its Practice, St. Paul, Minn., 2nd ed. 1999

Motta, M. (2004): Competition Policy: Theory and Practice, Cambridge

NOU 2003:12, Ny konkurranselov

Steen, F. og L. Sørgard (2004): Rovadferd i norsk luftfart? Skrevet på oppdrag av Konkurransetilsynet. Offentlig versjon.

Steen, F. og L. Sørgard (1999): Fergekampen i Nordsjøen og Skagerrak. SNF-rapport 42/99.

KUNNGJØRING AV STILLING

1-3 stipendiatstillinger i samfunnsøkonomi

ledig ved Økonomisk institutt:

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til instituttleder Diderik Lund, tlf.2285512, e-post:diderik.lund@econ.uio.no

eller kontorsjef Merethe Aase, tlf. 22855125, e-post: merethe.aase@econ.uio.no

I henhold til gjeldende regler vil ev. tid som forskningsstipendiat eller tilsetting i annen rekrutteringsstilling helt eller delvis bli fratrukket i tilsettingstiden.

Ltr.: 39-46 (avh. av ansiennitet/kompetanse)
Søknadsfrist: 20. mars 2006

Søknad, CV, bekreftede vitnemål og attester sendes til: Økonomisk institutt, postboks 1095, Blindern, 0317 Oslo.

Ved Økonomisk institutt er det ledig 1-3 stillinger som stipendiat i samfunnsøkonomi. Tilsettingene gjelder for en periode på 3–4 år, avhengig av det omfanget som blir avtalt for pliktarbeid. Stipendiater med 4 års tilsettingstid vil få 75 % av arbeidstiden til egen forskerutdanning, mens 25 % vil være pliktarbeid knyttet til instituttet.

Økonomisk institutt ønsker flere kvinner i vitenskapelige stillinger. Kvinner oppfordres til å søke.

Det kreves cand.oecon.grad, hovedfag, mastergrad eller likeverdig utdanning innen samfunnsøkonomi. Søkere må tilfredsstille bakgrunnskravene i mikroøkonomi, makroøkonomi, matematikk og økonometri for opptak til ph.d.-programmet i samfunnsvitenskap, studieretning i samfunnsøkonomi, dvs. at tre av de seks emnene som utgjør bakgrunnskravet, må være fullført, se http://www.oekonomi.uio.no/drpolit/Studieplan

Det forutsettes at stipendiaten deltar i fakultetets ph.d-.program, og at arbeidet skal lede frem til en ph.d.-grad i samfunnsøkonomi.

Søkere til stillingene må legge fram forslag til prosjekt og fremdriftsplan. Sammen med søknaden sendes CV, attester, eventuelle uttalelser og publikasjonsliste. Alt dette skal være i 4 eksemplarer. Vitenskapelige arbeider, herunder masteroppgaver, skal legges ved i 3 eksemplarer. Dersom vitenskapelige arbeider er skrevet med flere forfattere, bør arbeidsdelingen mellom disse angis.

I vurderingen av søknadene legges det særlig vekt på forutdanning og prosjektbeskrivelse, se http://www.oekonomi.uio.no/forskning/notat.html

Det kan bli benyttet intervju i forbindelse med tilsettingsprosessen.

Det vises for øvrig til gjeldende retningslinjer for tilsetting i stipendiatstillinger ved Universitetet i Oslo: http://www.uio.no/admhb/reglhb/personal/tilsettingvitenskapelig/tilsettingstip.xml

Disse fås også ved henvendelse til instituttet.

THOMAS RIEBER-MOHN
Doktorgradsstipendiat ved Institutt for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo

Rettsvern mot omgåelse av DRM-teknologi – en trussel mot opphavsretten?*

Da EUs Opphavsrettsdirektiv i 2005 ble implementert i norsk rett, forårsaket det noe så uvanlig som en allmenn samfunnsdebatt om opphavsrettslige spørsmål. Det som satt sinnene i kok var først og fremst innføringen av et generelt forbud mot omgåelse av tekniske beskyttelsessystemer (DRM) som kontrollerer tilgangen til og bruken av digitalt materiale. Denne artikkelen undersøker hvordan bruken og rettsbeskyttelsen av slik DRM-teknologi virker inn på opphavsretten og de hensyn den er ment å ivareta.

INNLEDNING

Med virkning fra 1. juli 2005 har Norge implementert det kontroversielle og meget omdebatterte Opphavsrettsdirektivet.[1] Dette EU-direktivet fra 2001 stiller krav til harmonisering av visse aspekter ved medlemslandenes opphavsrettslovgivning i informasjonssamfunnet.[2] Det har forårsaket nokså opphetede debatter i så å si samtlige medlemsland, så også i Norge. Kontroversene skyldes først og fremst direktivets krav om etablering av et generelt rettsvern mot omgåelse av tekniske beskyttelsessystemer (DRM) [3] som rettighetshavere har anvendt for å beskytte opphavsrettslig vernet materiale. Mange har hevdet at slik rettsbeskyttelse av DRM-teknologi er en fare for opphavsretten, ved at den truer med å *over*beskytte og dermed fortrenge den såkalte «opphavsrettsbalansen», en betegnelse som ofte benyttes for å beskrive det fenomen at opphavsretten som sådan utgjør et grunnleggende og nyansert kompromiss mellom ulike motstridende rettighetshaver- og samfunnshensyn.

Denne artikkelens formål er å sette leseren i stand til å få øye på denne potensielle konflikten og – ikke minst – forstå hvorfor dette er en samfunnsmessig viktig problemstilling. Artikkelen vil innledningsvis beskrive hvordan opphavsretten er bygget opp, herunder hvilke viktige samfunnshensyn den som regulatorisk instrument er ment å ivareta. Deretter vil den kort gjennomgå hva som menes med tekniske beskyttelsessystemer, før den beskrive bakgrunnen for og innholdet i det nye regelverket som forbyr omgåelse av slik teknologi. Avslutningsvis vil det, på

* *Takk til Norges Forskningsråd for økonomisk støtte over KIM-programmet ved SNF.*

1 *Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonization of certain aspects of copyright and related rights in the information society. Tilgjengelig online på <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32001L0029&model=guichett>*

2 *Norge var forpliktet til å implementere direktivet på grunnlag av EØS-avtalen.*

3 *DRM er akronymet for den engelske betegnelsen Digital Rights Management.*

bakgrunn av de nevnte drøftelser, foretas en analyse av hvilke konsekvenser det nye omgåelsesforbudet kan få for opphavsretten og de samfunnsinteresser den er ment å ivareta.[4]

OPPHAVSRETTENS BEGRUNNELSE OG OPPBYGNING

Spørsmålet om opphavsrettens begrunnelse er tosidig: For det første kan man spørre seg hvorfor rettsordenen i det hele tatt skal tilby et opphavsrettslig vern; hvorfor utnyttelsen av slike frembringelser som opphavsretten gjelder skal være forbeholdt rettighetshaveren, og ikke fri for alle. For det annet, når det tas utgangspunkt i at rettsordenen faktisk tilbyr et opphavsrettslig vern, kan det spørres hvorfor opphavsrettsbeskyttelsen skal være begrenset slik den er under dagens regelverk (hvor den begrenses i flere nivåer). Som fremstillingen nedenfor viser henger disse to spørsmålene sammen.

Når det gjelder å beskrive begrunnelsen for selve opphavsrettsbeskyttelsen, foreligger det historisk sett to skoler: På den ene siden har vi den kontinentaleuropeiske tradisjon som er inspirert av naturrettslige tanker og ideer fra 17- og 1800-tallets Europa. Her ses opphavsretten som et selvinnlysende, naturgitt rettsvern som, ved siden av grunntanken om at enhver bør få høste fruktene av sitt eget arbeid (prinsippet om den «åndelige eiendomsrett»), hviler på en forestilling om verkets nære tilknytning til opphavsmannen og hans person.[5]

På den andre siden har vi den amerikanske tradisjonen, hvor opphavsretten rettferdiggjøres ut fra en mer utilitaristisk argumentasjon. I det amerikanske perspektivet er opphavsrettens (eneste) funksjon å sikre størst mulig samfunnsnytte. Opphavsmannens person er av underordnet betydning; det er overbevisningen om at det vil resultere i økt samfunnsnytte – i form av økt produksjon og distribusjon av åndsverk – som gjør at opphavsmannen skjenkes visse eneretter. Opphavsretten skal med andre ord være incentiv til kreativt virke i samfunnet. Samfunnsinteressen i økt (fremtidig) produksjon og distribusjon av åndsverk – det man ønsker å oppnå ved å forbeholde visse utnyttelsesformer for opphavsmannen – må imidlertid avstemmes mot allmennhetens interesse i fri tilgang til eksisterende verk. Enerettene kan således ikke være ubegrensede, men må innskrenkes hvis den største samfunnsnytten oppnås gjennom fri tilgang – og ikke gjennom en enerett for opphavsmannen.[6] Den utilitaristiske tankegang åpner således i større grad for en interesseavveining når opphavsrettens grenser skal trekkes opp.

De to skolene har imidlertid påvirket hverandre, og selv om de ikke har smeltet sammen, er utvilsomt opphavsretten i flere europeiske land - herunder Norge - i dag i stor utstrekning også basert på utilitaristiske overlegninger. Med den enorme økonomiske betydning opphavsretten etter hvert har fått, kan man ikke lenger nøye seg med å vise til prinsippet om den «åndelige eiendomsrett» når opphavsrettens berettigelse settes på prøve. I likhet med andre immaterielle rettigheter, for eksempel patentretten, varemerkeretten og designretten, er opphavsretten konkurransehemmende. I et samfunn som ellers preges av markedsliberalisme og fri konkurranse, krever slike skranker en mer konkret og samfunnsorientert forankring. Koktvedtgaard har beskrevet denne forankringen på en utmerket måte:[7]

> «Samfundets interesse i litteratur og kunst er af ideel beskaffenhed og kan derfor ikke måles i penge. Ønsker man tilgang af nye værker – og det gør man – er det imidlertid klart, at der også foreligger et økonomisk problem: Dels må ophavsmændene have et levebrød, dels må den fysiske produktion af deres værker (tryking, distribution etc.) være rentabel. Problemet er således mangesidigt. Focuserer man på

[4] *Den offentlige debatten i forbindelse med den norske implementeringen av Opphavsrettsdirektivet var dessverre preget av at uforholdsmessig mye spalteplass ble viet nokså tabloidiserte og ureflekterte ytringer, og mye av det som fremkom var derfor direkte misvisende. Illustrerende i så måte er tilnavnet åndsverkloven fikk: «Mp3-loven». Dette tilnavnet har sin bakgrunn i en – for loven – nokså perifer debatt knyttet til lovligheten av å omgå tekniske beskyttelsessystemer for å kunne konvertere musikk fra CD til mp3. Åndsverkloven har imidlertid aldri vært en lov om det elektroniske filformatet mp3, og den har ikke engang en egen paragraf om dette. Filformatet mp3 er sågar ikke nevnt med et eneste ord i noen av lovens bestemmelser.*

[5] *Det er i sistnevnte sammenheng et paradoks at det som senere skulle utvikle seg til et opphavsrettslig vern startet som et privilegium for trykkeriene i de store europeiske byene. Etter oppfinnelsen av boktrykkerkunsten i 1450 – en hendelse som var helt avgjørende for den etterfølgende utvikling av opphavsrett – ble det etter hvert en praksis at trykkerier ble tildelt privilegier – eneretter – til å utøve boktrykkerkunst innenfor bestemte geografiske områder. Slike privilegier var blant annet vanlig i Venezia fra slutten av 1400-tallet. Først noen hundre år senere gikk dette privilegiesystemet over til å bli en enerett for opphavsmannen – forfatteren. Den engelske Statute of Queen Anne fra 1709 regnes som det første eksempelet på egentlig opphavsrettslig lovregulering (selv om denne loven bygger på tidligere ulovfestet rett – Common Law – fra så tidlig som rundt år 1600).*

[6] *Det er i denne sammenheng viktig at enerettene ikke innskrenkes så mye at incentivet til produksjon av åndsverk går tapt. Man må altså finne grenseverdien for hvor mye man kan innskrenke enerettene ut fra andre samfunnsnyttige hensyn, uten å forringe incentivvirkningen dramatisk.*

[7] *Mogens Koktvedtgaard, «Lærebok i immaterialret», Jurist- og Økonomforbundets forlag 2002, s 8.*

de egentlige ophavsmænd, kan man i princippet enten vælge at lade dem leve af deres værker via markedsmekanismerne, hvilket forutsætter en stærk og effektiv opphavsret, eller man kan vælge at forsørge dem af de offentlige kasser, statslønsprincippet. Dette valg er klart politisk. I vor kulturkrets har man valgt markedsmekanismerne, og man må da acceptere en veludbygget ophavsret.»

Hvis en så tar som utgangspunkt at rettsordenen tilbyr et opphavsrettlig vern, blir spørsmålet hvorfor vernet skal begrenses slik det er under dagens regelverk. Det er altså begrunnelsen for å begrense opphavsrettsbeskyttelsens vi nå søker. Med et utilitaristisk utgangspunkt vil svaret i stor utstrekning gi seg selv: Beskyttelsen strekker seg så langt som samfunnsnytteargumentet bærer – ikke lenger. Ytterligere begrunnelse trengs ikke. Med et naturrettslig utgangspunkt, derimot, krever begrensningene sin begrunnelse. Den forklaringen som oftest fremheves er at opphavsrettsbeskyttelsen legger sterke bånd på samfunnets kulturelle utfoldelse, noe som bare kan tåles innenfor visse grenser.

Den første avgrensningen foretas allerede ved inngangsporten: Opphavsrettsbeskyttelsen er forbeholdt en bestemt type frembringelser, nemlig dem vi kaller *åndsverk*. Som åndsverk regnes *litterære, vitenskapelige og kunstneriske verk* av enhver art, uavhengig av form og uttrykksmåte.[8] En fullstendig analyse av åndsverkbegrepet ville føre for langt her. For våre formål er det tilstrekkelig, utover det som allerede er nevnt, å fastslå at åndsverkskriteriet stiller krav til originalitet; verket må være skapt av opphavsmannen selv, og ikke kopiert fra andres frembringelser. Åndsverkbegrepet er dessuten slik å forstå at det ikke omfatter ideen bak verket, bare *den konkrete utforming* ideen er gitt gjennom det frembrakte verket. Dette siste er en naturligvis meget viktig begrensning: Thorbjørn Egner kan ikke hindre meg i å skrive historier om en liten syngende mus og hans venner i et fredelig lite samfunn i skogen, så lenge jeg ikke kopierer hans «Klatremus og de andre dyrene i hakkebakkeskogen».

De eneretter opphavsmannen får når det han har frembrakt utgjør et åndsverk i lovens forstand, er videre ikke ubegrensede. De opphavsrettslige eneretter er definert ved to positivt angitte beføyelser, eneretten til å fremstille eksemplarer av verket og eneretten til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten. Handlinger som faller utenfor disse to beføyelsene er fri for alle. Et eksempel på en slik handling er fremføring av et beskyttet verk innenfor den private sfære.[9] Jeg trenger altså ikke noe samtykke fra Jan Erik Wold for å kunne deklamere hans dikt innenfor husets fire vegger.

Heller ikke innenfor de to enerettsbeføyelsene har opphavsmannen full kontroll med utnyttelsen av verket. Dette skyldes de såkalte «lånereglene», som fritar enkelte former for eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring til allmennheten fra opphavsmannens enerett. Lånereglene bygger på en sammensatt gruppe hensyn, som har det til felles at de taler imot at utnyttelsen av verket, i nærmere bestemte situasjoner, skal være underlagt opphavsmannens enerett. De interesser som ligger til grunn for lånereglene omfatter bl.a. hensynet til ytringsfrihet (i vid forstand), hensynet til personvern og privatlivets fred, hensynet til spredning av kunnskap i samfunnet og hensynet innarbeidet bransjepraksis og fri konkurranse

En mye omtalt låneregel er § 12 som gir en viss adgang til å fremstille eksemplarer av vernede verk til privat bruk. Her står hensynet til personvern og privatlivets fred sentralt. Fra et samfunnsperspektiv er nok andre låneregler mer sentrale enn privatkopieringsadgangen, for eksempel sitatretten, adgangen til å gjengi bilder og fotografiske verk i forbindelse med nyhetsformidling, kringkastingsforetaks rett til å gjøre såkalte efemere opptak, arkivers, bibliotekers og museers adgang til å fremstille eksemplar av verk for konserveringsformål o.s.v. Felles for lånereglene er altså at de gir adgang til bruk som ellers – uten lånereglene – ville forutsatt tillatelse fra rettighetshaveren.[10]

Opphavsrettsbeskyttelsen er endelig begrenset i tid og opphører etter norsk rett 70 år etter utløpet av opphavsmannens dødsår.

TEKNISKE BESKYTTELSESSYSTEMER

Vi hører ofte om hvordan den «digitale revolusjon» – med Internett i spissen – dramatisk har øket risikoen for *mis-*

[8] *Jf. åndsverkloven § 1 annet ledd.*

[9] *Opphavsmannens enerett til tilgjengeliggjøring – en samlebetegnelse som også omfatter fremføring – gjelder som nevnt kun tilgjengeliggjøring for allmennheten.*

[10] *Enkelte låneregler krever dog at det betales for bruken (men man slipper altså å be om tillatelse).*

bruk av opphavsrettsbeskyttet materiale.[11] Digital kopieringsteknologi kombinert med kommunikasjonskanalen Internett gjør det mulig å massekopiere digitale verk og spre dem globalt – i løpet av sekunder – og uten nevneverdig kostnad. Slike rammebetingelser er selvsagt truende for dem som har sitt levebrød i omsetning av digitalt innhold. Representanter for norsk platebransje har uttrykt det slik at hvis man slipper løs *ett* ubeskyttet eksemplar av en låt i de digitale omgivelser, så har man i realiteten mistet varelageret sitt for den aktuelle innspillingen.[12]

Dette går imidlertid hånd i hånd med tilsvarende forbedrede muligheter til *beskyttelse* av digitalt innhold, ved hjelp av såkalt DRM-teknologi. Dette er teknologi som benyttes til å regulere – i praksis begrense – tilgangen til og utnyttelsen av digitalt lagret innhold. Slike tekniske beskyttelsessystemer kan benyttes både hvor innholdet formidles over fysiske bærere, for eksempel CD, DVD etc., og når det formidles gjennom digitale nettverk som Internett. De aller fleste har i dag møtt på tekniske beskyttelsessystemer i praksis, i form av kopibeskyttelse på CD eller DVD. Slike systemer representerer imidlertid bare begynnelsen av en utvikling hvor teknologien etter hvert vil sette rettighetshavere i stand til å regulere brukerens utnyttelse av innholdet ned til den minste detalj.

En slik utvikling gir naturligvis misbruksmuligheter også for rettighetshaversiden: Teknologien kan benyttes til å beskytte innholdet langt ut over de grenser som opphavsretten setter, for eksempel ved å beskytte frembringelser som ikke er åndsverk (og dermed ikke har opphavsrettslig vern); å stenge for utnyttelsesformer som ellers ville ha vært lovlig i kraft av de nevnte låne reglene, eller fordi de ikke rammes av noen av de to enerettene; eller å hindre utnyttelsen av verk som ikke lenger er opphavsrettsbeskyttet fordi vernetiden er utløpt. Når opphavsrettens begrensninger på denne måten kan elimineres ved bruk av tekniske hjelpemidler, står naturligvis de interesser som avgrensningsreglene skal ivareta i fare.

DRM-teknologien *i seg selv* er imidlertid ikke en uoverkommelig trussel i et opphavsrettslig perspektiv, fordi den kan omgås. Prinsipielt sett kan man tenke seg at brukere som mener seg berøvet for rettmessige utnyttelsesformer, kan omgå de tekniske sperrene for å oppnå slik utnyttelse. I den utstrekning brukeren selv ikke innehar nødvendige ferdigheter eller ressurser for å omgå teknologien, kan han få hjelp fra venner og bekjente eller kjøpe assistanse fra kommersielle tilbydere. Det er således først når muligheten til å omgå de tekniske sperrene fjernes – i vårt tilfelle gjennom et lovforbud – at det virkelig kan bli problematisk. *Hvor* problematisk beror på hvordan omgåelsesforbudet er utformet.

OMGÅELSESFORBUDETS BAKGRUNN OG UTFORMING

Det nye omgåelsesforbudet i åndsverkloven kap 6a har sin bakgrunn i internasjonale overenskomster som forplikter statene til å innføre nærmere bestemte regler i sin interne rett. Direkte er reglene en implementering av artikkel 6 i Opphavsrettsdirektivet av 2001. Opphavsrettsdirektivets bestemmelser bygger igjen på to WIPO[13]-traktater av 1996.[14] Det finnes også andre regler, både nasjonalt og internasjonalt, som på ulike måter rammer omgåelse av tekniske sperrer – enten direkte eller indirekte. De ulike regelverkene vil således kunne overlappe hverandre. Denne artikkelen omhandler imidlertid kun Opphavsdirektivets regler og de regler i norsk rett som er utledet derfra. Det er primært rundt disse reglene at debatten har rast, både i den faglige diskurs og i media, de siste årene.

Den *faktiske* bakgrunnen for innføringen av slike forbudsregler var en erkjennelse av at DRM-systemer aldri ville bli tilstrekkelig sikre til å kunne bære kommersialiseringen av digitale innholdstjenester, uten at det ble etablert et rettslig forbud mot å omgå de tekniske sperrene som innholdet skulle beskyttes med. Denne erkjennelsen kommer klart til uttrykk f.eks. på EU-hold, i forbindelse med prosessen som ledet frem til Opphavsrettsdirektivet:[15]

> «Digitalisation not only brings about new risks for the rightholders of copyright and related rights, it also makes it potentially easier to administer and control acts of exploitation by means of access control, iden-

[11] *Med «misbruk» siktes det i denne sammenheng primært til uautorisert bruk.*

[12] *Den implisitte påstanden – som ikke er empirisk belagt – er selvsagt at ingen vil ønske å bruke penger på å kjøpe innspillingen når den likevel finnes gratis tilgjengelig i fildelingsnettverk eller gjennom andre kanaler på Internett.*

[13] *World Intellectual Property Organization,*

[14] *World Copyright Treaty (WCT) og World Performing Artists and Phonogram Producers Treaty (WPPT).*

[15] *EU Communication IP/96/1042 av 20. november 1996, s 3*

tification and anti-copying devices. A successful large-scale introduction of such systems or devices which are under development or have already been developed by the private sector will depend upon the implementation of measures that provide for the legal protection in relation to such acts such as circumvention, violation or manipulation of these systems.»

Det norske omgåelsesforbudet er, som de fleste andre slike regelverk, delt i to: Dels forbys selve det *å omgå* vernede tekniske beskyttelsessystemer (omgåelseshandlingen). Dels forbys det *å legge til rette for* at andre skal kunne omgå slik teknologi, ved bl.a. å tilby omgåelsesverktøy eller -tjenester. At begge disse handlemåte rammes av forbudet er nødvendig for at vernet skal bli effektivt. De to forbudene er straffesanksjonerte. Det innebærer at den som ikke overholder reglene risikerer å bli straffet, i tillegg til å bli møtt med økonomiske sanksjoner i form av erstatning og inndragning.

Etter den norske loven er omgåelsesforbudet knyttet til teknologi som regulerer bruken av opphavsrettsbeskyttet materiale, og i utgangspunktet bare så langt teknologien regulerer handlinger som faller innenfor de opphavsrettslige eneretter. Lovteksten i § 53a forutsetter således at beskyttelsessystemet anvendes for å kontrollere enten *eksemplarfremstilling* eller *tilgjengeliggjøring for allmennheten* (jf. gjennomgangen av enerettene over). Fordi teknologien ofte gjør det vaskelig å utforme beskyttelsen slik at den følger de rettslige grensedragningene (for eksempel lovens sondring mellom tilgjengeliggjøring *for allmennheten* og tilgjengeliggjøring (dvs. fremføring) *innenfor den private sfære*), har lovgiver falt ned på at også såkalte «kombinerte sperrer» – teknologi som samtidig regulerer handlinger både innenfor og utenfor enerettene – er beskyttet. Dette innebærer at også tekniske beskyttelsessystemer som *over*beskytter i forhold til opphavsretten i utgangspunktet vil oppnå vern.

På bakgrunn av de regler som er beskrevet over vil det lett kunne oppstå situasjoner hvor omgåelsesforbudet beskytter teknologi som hindrer utnyttelsesformer opphavsretten ville tillatt. Loven har derfor regler som skal harmonisere omgåelsesforbudet med opphavsretten for å unngå at de opphavsrettslige avgrensningsregler – låneregelene i særdeleshet – utviskes. Om disse harmoniseringsbestemmelsene er *gode nok* er et av kjernespørsmålene i den faglige debatten på dette feltet, ikke bare i Norge men også globalt.

I den norske loven er harmoniseringen foretatt i to nivåer. For det første har lovgiver etablert enkelte unntak fra omgåelsesforbudet. Det viktigste av disse er unntaket i § 53a tredje ledd annet punktum, som opphever forbudet[16] i den utstrekning omgåelse er nødvendig for å kunne tilegne seg verket på såkalt «relevant avspillingsutstyr» innenfor den private sfære.[17]

For det annet har loven etablert en sikkerhetsmekanisme som skal sørge for at brukergrupper som er tilgodesett under enkelte av låneregelene, ikke skal hindres i sin berettigede bruk som følge av tekniske sperrer. Bestemmelsen er ikke utformet som et unntak, slik som det nevnte unntaket for privat tilegnelse. En bruker som opplever at teknologien hindrer ham i slik bruk som den aktuelle låneregelen gir adgang til, kan således ikke ubetinget omgå sperren. Derimot må han klage forholdet inn for en spesialoppnevnt nemnd som, hvis den finner klagen begrunnet, blant annet har muligheten til å bestemme at omgåelse skal være lovlig.

Ved utformingen av harmoniseringsbestemmelsene har den norske lovgiveren vært bundet av sterke føringer i Opphavsrettsdirektivet, og bestemmelsene har derfor ikke fått en optimal utforming sett fra et opphavsrettslig ståsted. Den beskrevne klageordningen gjelder for eksempel bare enkelte utvalgte låneregler. I tilfeller hvor den neglisjerte låneregelen *ikke* omfattes, må derfor de tekniske sperrer respekteres – med de konsekvenser det kan få for de underliggende samfunnsinteresser. På den annen side representerer de norske reglene en klart sterkere grad av harmonisering enn de tilsvarende bestemmelser i Opphavsrettsdirektivet.[18]

[16] *Unntaket gjelder kun forbudet mot omgåelse, ikke forbudet mot tilretteleggelse.*

[17] *Den tidligere nevnte «mp3-debatten», som blant annet ga åndsverkloven et nytt tilnavn i mange aviser, gjaldt nettopp denne unntaksregelen. Spørsmålet var om mp3-spillere skal anses som «relevant avspillingsutstyr» i forhold til musikk kjøpt på CD, slik at CD-ens eventuelle kopisperre lovlig kunne omgås hvis den sperret for avspilling på en mp3-spiller (noe den normalt vil gjøre, fordi slik avspilling forutsetter at musikken konverteres – og derved kopieres – til filformatet mp3). Som nevnt ble svaret på dette spørsmålet til slutt ja.*

[18] *Om den norske lovgiveren har holdt seg innenfor den tillatte skjønnsmargin, eller gått for langt i forhold til direktivet, har EFTAs overvåkningsorgan ennå ikke tatt stilling til.*

AVSLUTNING

Hvilke konsekvenser forbudet mot omgåelse av tekniske beskyttelsessystemer får for opphavsretten beror altså i stor utstrekning på hvordan – og hvor godt – de to regelverkene er harmonisert. Internasjonalt er det store variasjoner mellom de ulike lands løsninger på dette punktet, likeså mellom de ulike overnasjonale regelverk. De norske reglene går relativt langt i å harmonisere, men har like fullt klare svakheter. I den utstrekning opphavsretten blir berørt, er det særlig låneregelene og de hensynene disse bygger på, det går ut over. Det er her verdt å merke seg at de norske harmoniseringsreglene ikke beskytter låneregler som for eksempel privatkopieringsadgangen, sitatretten, adgangen til bruk av bilder og fotografiske verk i forbindelse med nyhetsrapportering.[19]

I et litt videre perspektiv kan det spørres om de forhold som er beskrevet i denne artikkelen får konsekvenser for opphavsrettens *regulatoriske* funksjon. Som påvist over, er opphavsretten dels begrunnet i at den – med de muligheter enerettene gir til å profittere økonomisk på verket – antas å fremme produksjon og distribusjon av åndsverk i samfunnet, noe som er ønskelig. Om denne incitamentsvirkningen vil påvirkes av den beskrevne tekniske og rettslige utvikling, er foreløpig umulig å si noe sikkert om. Jeg vil derfor nøye meg med noen mer generelle refleksjoner.

Først og fremst må det slås fast at utvikling og lovregulering av digital teknologi generelt har liten eller ingen betydning for åndsverk som ikke er digitale eller digitaliserbare. Opphavsrettens incitamentsvirkning i forhold til produksjon av fullt ut «analoge» verk, som for eksempel skulpturer, arkitektoniske verk, klassisk brukskunst etc. er således trolig like sterkt nå som før.

Når det gjelder virkningen for de digitale og digitaliserbare åndsverkene, er det som sagt foreløpig umulig å si noe sikkert. Det er også vanskelig å spå, fordi den digitale konteksten på mange måter rommer en grunnleggende selvmotsigelse på dette punkt: På den ene siden har man de tilnærmet ubegrensede mulighetene for kopiering og distribusjon av digitalt innhold, som truer med å slå bunnen ut av ethvert marked som baserer seg på kommersialisering av slikt innhold. I den utstrekning dette aspektet blir dominerende, vil naturligvis utsiktene til å kunne profittere økonomisk på produksjon og distribusjon av digitale åndsverk minke og incitamentsvirkningen synke.

På den andre siden har man DRM-teknologien, som ikke bare gir muligheter for å gjenvinne en tilsvarende kontroll over utnyttelsen av verket som den i den klassiske (analoge) verden, men som sammen med omgåelsesforbudet gir muligheter for å gå mye lenger i å regulere brukerens utnyttelsesmuligheter. Dette medfører økte muligheter for differensiering av produkt- og prisspektre, noe som igjen kan øke utsiktene til profitt. En slik utvikling vil kunne styrke opphavsrettens incitamentsvirkning. Økt teknologisk kontroll kan imidlertid samtidig redusere mulighetene for *gjenbruk* av verk eller verkselementer i kreative prosesser. Blant annet vil det bil vanskeligere for kunstnere å legge inn referanser til tidligere verk i egne verk, for eksempel i form av «sampling» innen musikkens verden. Dette vil redusere om ikke incitamentet, så i alle fall *mulighetene* til å være kreativ på denne måten, noe svært mange vil oppleve som et tilbakeskritt.

Bildet er altså nokså broket. Selv har jeg mest tro på at DRM-teknologien etter hvert vil «seire» over pirateriet, og at utsiktene til å kunne profittere på produksjon av digitale eller digitaliserbare verk i hvert fall ikke vil minke.

[19] *Når det gjelder privatkopiering er brukeren likevel til en viss grad hjulpet av det nevnte unntaket for privat tilegnelse på relevant avspillingsutstyr, som også gir en begrenset adgang til kopiering hvis det er nødvendig for å kunne tilegne seg verket på slikt utstyr. Kopiering for sikkerhetsformål (sikkerhetskopier) gir dette unntaket imidlertid ikke adgang til.*

KNUT RØED
Seniorforsker ved Frischsenteret

Fleksibel pensjon i Norge: En AFP-ordning som motiverer til arbeid*

Regjeringen arbeider nå med å utforme det framtidige tidligpensjonssystemet i Norge, bygget på den eksisterende ordningen med avtalefestet pensjon (AFP). Utfordringen er å lage et system som både sikrer prioriterte grupper en reell tidligpensjonsmulighet og som gir friske og arbeidsføre mennesker et økonomisk motiv til å arbeide videre. Dette framstår som en aldri så liten «gordisk knute». I denne artikkelen skisseres en mulig løsning: Lag en ordning med avtalefestede pensjonstilskudd som ikke påvirkes av den enkeltes avgangstidspunkt. Sett i sammenheng med nye opptjeningsregler i Folketrygden, tjenestepensjonsordninger og særaldersgrenser, kan en slik ordning bli et nytt og svært treffsikkert fordelingspolitisk instrument. Og i motsetning til mange andre fordelingspolitiske instrumenter går den i liten grad på bekostning av samfunnsøkonomisk effektivitet.

BAKGRUNN

Regjeringen arbeider nå med å følge opp Stortingets pensjonsforlik. Den virkelige «nøtten» i dette arbeidet er utformingen av vårt framtidige tidligpensjonssystem. Stortingets vedtak om pensjonsreformen (Inst. S. nr. 195 (2004-2005)) innebærer at det skal være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere i Norge fra 62 år. Det er forutsatt at en slik ordning skal bygge videre på ordningen med avtalefestet pensjon (AFP), og at den skal være tilgjengelig også for personer som har hatt lave inntekter i sin yrkeskarriere. Det slås fast at statens samlede bidrag til AFP-ordningen skal opprettholdes. Utformingen av en ny tidligpensjonsordning skal imidlertid først skje etter at at tariffoppgjøret 2006 er avsluttet, og etter at framtidas uføretrygdordning er utredet (dette skjer nå i et eget utvalg, med frist for avgivelse av innstilling 1. november 2006). Stortinget fastslår samtidig at en ny tidligpensjonsordning skal gjøre det lønnsomt å arbeide for personer over 62 år, at det skal være bedre muligheter til å kombinere pensjon og arbeid, og at den øvre aldersgrensen for pensjonsopptjening på 70 år skal bort.

Det er ikke vanskelig å innse at man her står overfor svært vanskelige målkonflikter. Dagens AFP-ordning gir mange

* *Takk til Erik Hernæs, Olav Magnussen, Axel West Pedersen, Stein Reegård, og Steinar Strøm for kommentarer til tidligere utkast. Synspunktene som framkommer i artikkelen står naturligvis helt og holdent for min egen regning.*

slitne arbeidstakere en mulighet til å trekke seg tidlig ut av arbeidslivet på en verdig måte. Men ordningen gjør det ikke særlig lønnsomt for dem som har krefter igjen å fortsette i jobben etter fylte 62 år. Og har man først gått av med AFP er det svært lite å vinne på å kombinere pensjon og arbeid. Det er åpenbart vanskelig å gjøre det mer gunstig å arbeide uten samtidig å gjøre det mindre gunstig ikke å gjøre det. Denne artikkelen inneholder noen tanker om hvordan man kan gå videre for å ivareta Stortingets intensjoner om å bygge på den eksisterende AFP-ordningen, samtidig som det oppnås en bedring i insentivene til å arbeide og i mulighetene til å kombinere arbeid og pensjon.

HOVEDDILEMMA: FORDELINGSHENSYN ELLER MOTIVASJON TIL ARBEID

Fordelingspolitisk sett har AFP vært en suksess. Ordningen har gitt personer med relativt lave inntekter og lange yrkeskarrierer en reell mulighet til å trekke seg ut av arbeidslivet ved 62 års alder. En aktuarisk utformet tidlipensjonsordning i den form pensjonskommisjonen gikk inn for, ville i praksis ha gjort det umulig for mange av disse personene å ta ut tidligpensjon. Begrepet «aktuarisk utformet tidligpensjonsordning» brukes her for å beskrive et tidligpensjonssystem, der pensjonsutbetalingene justeres i henhold til tidspunktet for uttak av pensjon, slik at den enkelte selv bærer kostnadene forbundet med å gå av tidligere og også selv får den økonomiske gevinsten ved å vente med å pensjonere seg. Jo tidligere man trekker seg ut av arbeidslivet, jo lavere blir den årlige pensjonen, dels fordi pensjonen skal fordeles på flere år som pensjonist, og dels fordi opptjeningstiden blir kortere. Dette er det motsatte av dagens AFP-ordning, der de økte pensjonskostnadene forbundet med tidligpensjon *i sin helhet betales av andre enn pensjonisten* selv. Selv om AFP nå tas i bruk av personer fra alle sosiale lag av befolkningen, er det liten tvil om at ordningen betyr mest for personer med relativt lave lønninger i yrker der det er krevende å stå løpet ut til ordinær pensjonsalder, se f.eks. Midtsundstad (2002). Yrkesgrupper med stort AFP-uttak består også typisk av personer med relativt lav forventet levealder. I noen grad kan det derfor hevdes at AFP-ordningen retter opp en «urettferdighet» i det ordinære pensjonssystemet hvor personer med lave inntekter og kort forventet levealder i realiteten finansierer pensjonene til personer med høye inntekter og lang forventet levealder.

Samtidig har AFP bidratt til å framskynde pensjonering også for personer som godt kunne tenkt seg å jobbe lengre. Ettersom de økte pensjonsutgiftene forbundet med tidlig avgang veltes over på andre, vil det for den enkelte arbeidstager framstå som attraktivt å gå av tidlig, selv om egen velferdsgevinst (i form av økt fritid) ikke engang er i nærheten av de tilhørende kostnadene. Det er liten tvil om at denne tidligpensjonssubsidien er avgjørende for mange arbeidstakeres valg om å trekke seg tidlig ut av arbeidslivet (Røed og Haugen, 2003; Bratberg et al., 2005). Forskning omkring bruken av AFP tyder også på at noen bedrifter og offentlige etater har brukt ordningen som en slags «nedbemanningssubsidie», dvs at eldre arbeidstakere er blitt presset til å gå av med AFP mot sin vilje. I henhold til Midtsundstad (2002) oppgir så mange som en femdel av alle AFP-pensjonister i privat sektor at de helst ville ha gått av senere enn det de faktisk gjorde.

Fordi AFP er ment å være en tidligpensjonsordning har det vært nødvendig å begrense adgangen til å ha arbeidsinntekter ved siden av AFP-pensjonen. Uten slike begrensninger ville AFP ha vært en ren overføringsordning fra personer under 62 år til personer over 62 år (siden man da kunne oppnådd AFP-pensjon uavhengig av om man sluttet å jobbe eller ikke). Men når pensjonen avkortes mot eventuelle arbeidsinntekter bidrar dette åpenbart ikke til å fremme arbeidsinnsatsen blant personer som allerede har tatt ut AFP.

De gunstige fordelingsvirkningene av AFP er altså oppnådd på bekostning av et system som oppmuntrer arbeidstakere til å trekke seg «for tidlig» ut av arbeidslivet, og som gjør det lite gunstig å jobbe ved siden av pensjonen. Spørsmålet som melder seg er om det finnes et tidligpensjonssystem som kan kombinere hensynene til fordeling og arbeidsmotivasjon på en bedre måte enn den eksisterende AFP-ordningen.

HVOR MYE SKAL DET LØNNE SEG Å JOBBE?

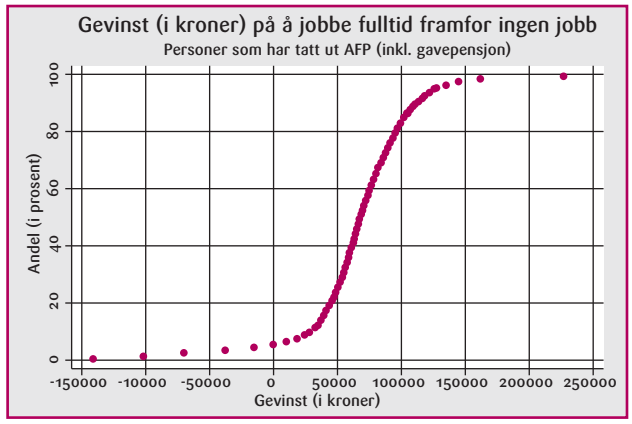
Stortinget har fastslått at «det skal lønne seg å jobbe for de som er over 62 år». I den mest snevre betydning av begrepet «lønne seg» vil dette så godt som alltid være innfridd, ettersom ingen pensjonsordning (heller ikke AFP) tar sikte på å gi kompensasjonsgrader på over 100 prosent. Det er derfor nærliggende å tolke Stortingets formuleringer på dette punkt enten i retning av at det skal lønne seg *mer*

(enn i dagens ordning) å jobbe, og/eller at det skal lønne seg i «pensjonsforstand», dvs at man skal oppnå høyere samlede pensjonsytelser ved å jobbe lengre. Når Stortinget har valgt en litt uklar formulering på dette punkt har nok det sammenheng med at spørsmålet om videreføring av dagens ordning med «gratisopptjening» av pensjonspoeng (dvs. at pensjonspoeng i Folketrygden beregnes *som om* AFP-pensjonisten fortsatt hadde stått i fullt arbeid) kommer opp i tariffoppgjøret 2006. En eventuell avvikling av «gratisopptjening» vil, i kombinasjon med Stortingets vedtak om innføring av en alleårsregel (dvs. at alle år skal telle ved beregning av pensjon), gjøre at man oppnår høyere pensjon ved å stå lengre i arbeid.

Frischsenteret har i en ny rapport (Fevang et al, 2005) sett nærmere på hvor lønnsomt det egentlig er for ulike grupper trygdede å arbeide, forutsatt at muligheten til å arbeide er reell. Analysen bygger på en statistisk modell som anslår eventuelle framtidige arbeidsinntekter på basis av observerte kjennetegn ved individene og deres tidligere inntekter. For AFP-pensjonister beregnes den netto inntektsgevinst personene *ville ha hatt* ved full jobb framfor full pensjon på basis av opplysninger om tidligere arbeidsinntekt (og prediksjoner knyttet til hvordan denne ville ha utviklet seg ved fortsatt yrkesdeltagelse) og nåværende pensjonsytelser, inklusive AFP-tillegg og eventuelle gavepensjoner. Det tas hensyn til at trygdeinntekter og arbeidsinntekter beskattes forskjellig. I gjennomsnitt anslås en AFP-pensjonist å ville oppnå en årlig nettoinntekt som er 66.000 kroner høyere (2001-kroner) ved fortsatt fulltidsjobb framfor full AFP. Figur 1 gir en nærmere beskrivelse av hvordan disse gevinstene er fordelt i populasjonen av AFP-pensjonister. De 100 punktene i figuren representerer de 100 persentilene i fordelingen av potensielle inntektsgivinster ved fortsatt jobb, og kurven som vises er en såkalt fordelingsfunksjon. Det innebærer at vi kan avlese hvor stor andel av populasjon som vil tjene mindre enn eller lik beløpene angitt på den horisontale aksen på å jobbe. F.eks. kan vi se at omlag 25 prosent av AFP-pensjonistene ville ha vunnet mindre enn 50.000 kroner i året på å fortsette i fullt arbeid framfor å ta ut full AFP-pensjon. Vi ser at fem av punktene i figuren ligger til venstre for null-punktet på den horisontale aksen. Det betyr at om lag fem prosent av AFP-pensjonistene ville ha tapt penger på å fortsette i arbeid. I den mest snevre betydningen av begrepet «lønne seg å jobbe» er med andre ord Stortingets intensjoner allerede innfridd for 95 prosent av AFP-pensjonistene.

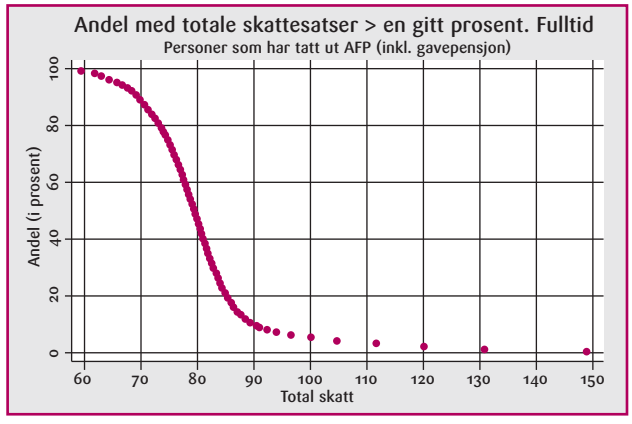
Hvis vi sammenholder de potensielle inntektsgevinstene ved å jobbe videre med de anslåtte lønnskostnadene for arbeidsgiveren (inklusive arbeidsgiveravgift), får vi et bilde av de såkalte skattekilene, dvs gapene mellom det arbeidsgivere er villige til å betale for bruk av arbeidskraften og

Figur 1 *Inntektsgevinster ved fortsatt fulltidsjobb for AFP-pensjonister i Norge (2001).*



det arbeidstageren sitter igjen med. På dette grunnlaget beregner vi det vi kaller «totale skattesatser». Den totale skattesatsen er definert som den andel av en arbeidsgivers lønnsutgift som ikke tilfaller den aktuelle arbeidstakeren i form av økt netto inntekt, enten fordi den beskattes eller fordi den fortrenger trygdeinntekter. I gjennomsnitt står AFP-pensjonistene overfor en total skattesats på omlag 81 prosent. Fordelingen av skattesatser er illustrert i Figur 2. Den viser at hovedtyngden av AFP-pensjonister står overfor skattesatser på mellom 70 og 90 prosent. Dette er vel og merke ikke marginale skattesatser, men effektive skattesatser på de totale arbeidsinntektene. Den økonomiske

Figur 2 *Totale skattesatser forbundet med fortsatt fulltidsjobb for AFP-pensjonister i Norge.*



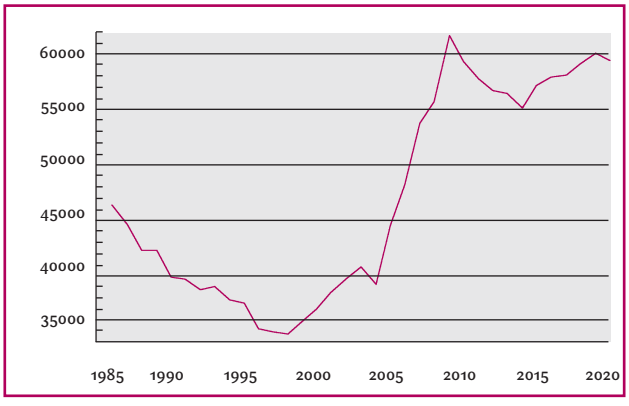
motivasjonen til å arbeide svekkes med andre ord dramatisk for norske arbeidstakere i det øyeblikk de fyller 62 år.

HVA BETYR DET AT STATENS SAMLEDE ØKONOMISKE BIDRAG VIDEREFØRES?

Stortingsvedtaket fastslår at statens samlede bidrag til AFP-ordningen skal videreføres. Det er ikke uten videre opplagt hvordan dette skal tolkes, ettersom statens bidrag vil øke kraftig i årene som kommer dersom dagens ordning videreføres uten endringer. En viktig årsak til dette er at antallet potensielle AFP-pensjonister vil øke. Dette er illustrert i Figur 3. Fra bunnivået i 1998 til toppen nås i 2009 øker de aktuelle årskullenes størrelse med omlag 28.000 personer, eller ca. 82 prosent. Den viktigste årsaken til den sterke veksten er at det i perioden fra 1990 og fram til i dag har vært enestående små fødselskull som nådde 62 års alder. Hvis man skal unngå en sterk økning i statens utgifter til AFP-ordningen må det derfor enten finne sted et betydelig fall i uttaksratene til AFP og/eller en innstramning i regelverket. Tolkes Stortingets vedtak som et uttrykk for at statens bidrag per pensjonist skal videreføres på dagens nivå vil statens kostnader til AFP-ordningen øke dramatisk. I pensjonsmeldingen (St.meld. nr. 12 (2004-2005)) anslås det at statens bidrag til AFP-ordningen i privat sektor vil øke med omlag 60 prosent bare fra 2003 til 2010, dersom det forutsettes uendret støtte per person.

Det er under alle omstendigheter rimelig å legge til grunn at man i begrepet «videreføring av statens bidrag» ikke inkluderer de deler av statens bidrag som allerede er vedtatt avviklet. Dette gjelder skattefritak for AFP-tillegg og anvendelse av skattebegrensningreglen for 62 og 63-åringer, som begge deler faller bort for nye pensjonstilfeller etter januar 2007. Det er også et spørsmål om man i definisjonen av statens samlede bidrag skal inkludere kostnadene forbundet med «gratis» opptjening av pensjonspoeng for 62 og 63-åringer, ettersom dette ble varslet revurdert fra og med 2007 i Regjeringens brev til partene i tariffoppgjøret 1997.

Figur 3 *Antallet 62-åringer i Norge (prognose fra SSB basert på «middelalternativ»).*



TO ALTERNATIVER: SVEKKELSE AV DAGENS ORDNING ELLER NY AFP-MODELL SOM MOTIVERER TIL ARBEID

I lys av de demografiske utfordringene vi står overfor er det vanskelig å tenke seg at AFP-ordningen kan bestå akkurat slik den er i dag. Dette skyldes både at den vil legge et utilbørlig stort press på statens utgifter og at den vil forsterke den økende ubalanse mellom antallet yrkesaktive og antallet trygdede. Grovt sett er det to alternative «løsninger» som peker seg ut:

ALTERNATIV 1: EN SVEKKET AFP-ORDNING MED FORTSATT SUBSIDIERING AV TIDLIGPENSJON

Det ene alternativet er at AFP-ordningen videreføres omtrent som i dag, men med noe mindre statsstøtte per pensjonist, og med noe reduserte netto ytelser. Ved en viderføring av dagens AFP-ordning vil det spesielt være viktig å få avviklet ordningen med «gratis» opptjening av pensjonspoeng, slik at intensjonen i den nye «alleårsregelen» blir ivaretatt også innenfor rammen av førtidspensjoneringssystemet. I tillegg vil det være naturlig å revurdere den spesielt gunstige beskatningen av pensjonsinntekter for tidligpensjonister. I prinsippet kan man tenke seg at AFP-ordningen da består side om side med et mer aktuarisk tidligpensjonssystem for alle (slik det ble foreslått av pensjonskommisjonen), inklusive personer som ikke omfattes av AFP-ordningen.

Innenfor et system med betydelig subsidiering av tidligpensjon vil det være rimelig å la den nedre aldersgrensen (62 år i dag) bli justert for eventuelle endringer i forventet levealder. I Stortingets vedtak står det riktignok at «Aldersgrensen i AFP ligger fast» (punkt 3). Men samtidig slås det fast at det som «et ledd i å sikre bærekraft i pensjonssystemet innføres en ordning med levealdersjustering (delingstall) som innebærer at pensjonsalderen i folketrygdens alderspensjon justeres med endring i forventet

levealder» (punkt 4). Dersom aldersgrensen i AFP skulle ligge fast, samtidig som Folketrygdens aldersgrenser justeres oppover, vil dette åpenbart undergrave den tilsiktede virkning av levealdersjusteringen for flertallet av landets arbeidstakere.

Det vil være naturlig å betrakte videreføring av en modifisert AFP-ordning som et midlertidig element i pensjonssystemet. Ordningens berettigelse og utforming (og størrelsen på statens eventuelle bidrag) bør revurderes med jevne mellomrom, dels på grunnlag av utvikling i uttaksrater og samfunnets behov for arbeidskraft, og dels på grunnlag av den generelle utviklingen i arbeidslivet (arbeidsmiljø, teknologi, helse). Statens økonomiske medvirkning bør være gjenstand for løpende vurdering og ikke bindes opp ut over de aktuelle tariffperioder.

En viktig fordel med dette alternativet er at man opprettholder muligheten til å benytte individers behov for (og ønske om) tidlig avgang som et seleksjonskriterium i fordelingspolitikken. Ulempen er at man fortsatt subsidierer tidlig avgang, slik at mange vil velge å pensjonere seg selv om egen velferdsgevinst er (mye) mindre enn kostnadene. Dessuten vil det med et slikt system være helt nødvendig å opprettholde en ordning med avkorting av pensjon mot eventuelle arbeidsinntekter. Hvis ikke vil naturligvis alle ta imot AFP, og de positive fordelingsvirkningene blir sterkt svekket (og kostnadene dramatisk økt). Men med avkorting av pensjon mot inntekt blir det også mye vanskeligere å realisere en fornuftig kombinasjon av arbeid og pensjon. For å hindre «overforbruk» av AFP-ordniningen tvinges man til å straffe (med kutt i pensjonen) personer som arbeider ved siden av pensjonen, selv om slik arbeidsinnsats anses som ønskelig sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

ALTERNATIV 2:
EN MODELL MED AVTALEFESTEDE PENSJONSTILSKUDD UTEN SÆRSKILT SUBSIDIERING AV TIDLIGPENSJON

Det andre alternativet er å utvikle et nytt tidligpensjonssystem som bedre kombinerer hensynene til fordeling og til å motivere arbeid. Dette kan skje ved at man innfører en allmen aktuarisk utformet tidligpensjonsordning i tråd med pensjonskommisjonens innstilling, med mulighet for avgang fra 62 år, samtidig som det etableres et system av *avtalefestede tillegg* til arbeidstakeres pensjonsformuer. Stortingets intensjon om å videreføre AFP-ordningen kan da ivaretas ved at de verdier som arbeidstakerne (som gruppe) har til gode gjennom AFP-ordningen (inklusive statens bidrag) omdannes til avtalefestede tilskudd til pensjonsformuene opparbeidet gjennom folketrygden. De avtalefestede tilleggene gis en fordelingsprofil som sikrer prioriterte grupper en reell mulighet til å gå av ved fylte 62 år.

Innenfor et slikt system vil det også være naturlig å bygge inn i de pensjonsmessige verdier som er nedfelt i dagens *særaldersgrenser*. En betydelig andel av landets arbeidstagere (40 prosent av de kommunalt ansatte, 30 prosent av de statsansatte, og ca. 8 prosent av privatansatte med tjenestepensjon, se NOU 1998:19, s. 124) omfattes av slike særaldersgrenser, som i praksis innebærer pensjonsaldre helt ned i 57 år. Disse aldersgrensene bør erstattes av særskilte pensjonstilskudd til de aktuelle yrkesgruppene, uten noe krav om tidlig avgang. Disse pensjonstilskuddene vil da uttrykke at ulike yrker har ulik «forventet avgangsalder», pga ulike fysiske krav, ulik grad av fysisk og psykisk slitasje mv. Det er rimelig at personer som arbeider i yrker med lav forventet avgangsalder kompenseres for dette i form av særskilte tilskudd til sine pensjonsformuer, ettersom yrket innebærer en økt risiko for å måtte gå av tidlig og/eller omskolere seg til nye arbeidsoppgaver i relativt høy alder. Men det er helt unødvendig å straffe dem som måtte ha både helse og motivasjon til å fortsette i arbeidslivet med tap av opptjente pensjonsrettigheter. Ved å erstatte særaldersgrenser med tilskudd til de aktuelle personenes pensjonsformuer omgjøres dermed muligheten til å gå av tidlig *fra en plikt til en rett*, forutsatt at man fortsatt tilfredsstiller de eventuelle fysiske krav arbeidet stiller. Det er liten tvil om at dagens særaldersgrenser er under press, som følge av at utvikling i både helse og arbeidsforhold har gjort at stadig flere arbeidstakere er fullt ut i stand til å fortsette arbeidet etter at særaldersgrensen er nådd. En omlegging i den retning som her foreslås vil i realiteten styrke legitimiteten til en pensjonsmessig favorisering av de aktuelle yrkesgruppene, ettersom den vil hindre at slik favorisering samtidig presser åpenbart arbeidsføre mennesker ut av jobbene sine.

Også *tjenestepensjonsordningene* bør integreres i en eventuell ny og fleksibel tidligpensjonsordning, slik at tjenestepensjon kan tas ut fra 62 års alder. Enten tjenestepensjonen beregnes ut fra en brutto- eller nettoordning (knyttet til avgang ved ordinær pensjonsalder), må det ved eventuelt tidlig uttak foretas en aktuarisk avkorting etter samme prinsipper som for andre pensjonsytelser. En slik integrering vil gjøre pensjonssystemet enklere og mer

oversiktlig, og forhindre at en del pensjonister får lavere ytelser i starten av pensjonisttilværelsen enn det de får etterpå. Med basis i kombinasjonen av folketrygd, tjenestepensjon, avtalefestede tillegg, og eventuelle særskilte tillegg knyttet til tidlig forventet avgang fra yrket, bør det være mulig å sikre de fleste arbeidstakere en pensjon det går an å leve av allerede fra 62 års alder. Stortingets vedtak om at det skal være en sterkere omfordelingsprofil i folketrygden enn det pensjonskommisjonen gikk inn for vil også bidra i denne retning.

Det er i hvert fall tre store fordeler forbundet med et system som på denne måten kombinerer insentivmekanismene i et aktuarisk pensjonssystem med fordelingshensynene i AFP-ordningen. For det første vil man sikre at personer som ikke oppnår noen stor velferdsgevinst ved å trekke seg tidlig ut av arbeidslivet (sammenlignet med kostnadene) unnlater å gjøre det. Vi vil dermed i større grad få realisert de samfunnsøkonomisk «riktige» pensjonsbeslutningene. For det andre vil *behovet for avkorting av pensjon mot eventuelle arbeidsinntekter falle helt bort*. Dette vil gjøre det langt lettere å kombinere arbeid og pensjon. For mange vil et slikt system innebære at den litt «dramatiske» pensjonsbeslutningen også faller bort, i den forstand at pensjonering ikke blir et enten-eller-spørsmål, men *et spørsmål om grad*. Arbeidstakere vil kunne trappe ned arbeidsinnsatsen i det tempoet de selv ønsker, så lenge de oppnår enighet med en arbeidsgiver. Dette betyr også at mange tidligpensjonister vil kunne oppnå vesentlig høyere inntekter enn med dagens AFP ved å arbeide litt ved siden av pensjonen. For det tredje vil det bli vanskeligere for bedrifter å bruke AFP som en ren *utstøtningssubsidie*, ettersom de ikke lenger vil kunne velte egne nedbemanningskostnader over på andre. Bedriftene vil naturligvis fortsatt kunne gi gavepensjon, men slik gavepensjon vil ikke lenger ledsage en AFP som i realiteten forutsetter at arbeidstakeren ikke skaffer seg nytt arbeid. Gavepensjonen vil kunne inngå som et tilleggsbidrag til arbeidstakerens pensjonsformue, uten at det stilles krav om at man trekker seg ut av arbeidslivet.

For personer som er omfattet av dagens AFP-ordning vil et nytt aktuarisk system, slik det her er beskrevet, samlet sett representere en betydelig gevinst. Dette følger av at man beholder verdiene som ligger i den gamle AFP-ordningen, samtidig som man får økt valgmulighet med hensyn til måten disse verdiene tas ut på. Det vil også være mulig å gå inn med et høyere statsbidrag i en ny (aktuarisk) ordning enn i den gamle AFP-ordningen *uten at statsfinansene svekkes*. Grunnen til dette er at en aktuarisk ordning vil føre til at mange velger å stå lengre i arbeid, slik at de samlede skatteinntektene blir høyere.

EN MULIG VEI VIDERE

For å kunne utarbeide en mer konkret skisse av et fleksibelt aktuarisk tidligpensjonssystem med avtalefestede tillegg, er det nødvendig å foreta aktuariske beregninger av hva dagens ulike pensjonsordninger (AFP, særaldersgrenser, mv.) samlet sett er verd. Ved eventuell «omdanning» av verdiene i AFP-ordningen til avtalefestede pensjonstilskudd, vil det oppstå vanskelige spørsmål knyttet til hvordan verdiene/kostnadene i den eksisterende ordningen skal beregnes. Skal man f.eks. ta hensyn til den forventede kostnadsveksten forårsaket av demografiske endringer i befolkningssammensetningen og forventet økning i bruksrater? Skal man la statlige utgifter knyttet til «gratis» pensjonspoeng (som allerede er varslet revurdert i 2007 for 62 og 63-åringer) inngå i beregningsgrunnlaget? Det vil også oppstå vanskelige problemer knyttet til fordelingen av pensjonstilskudd mellom ulike yrkesgrupper og mellom ulike individer (f.eks. knyttet til krav om samlet yrkeserfaring). Slike spørsmål bør være gjenstand for trepartsforhandlinger (innenfor de ulike avtaleområdene) av den type som i sin tid ledet til opprettelsen av AFP. Dette vil naturligvis ikke være noen enkel oppgave. Men en ordning med pensjonstilskudd kan også utgjøre et nytt og ganske betydningsfullt *fordelingspolitisk instrument*, som potensielt sett kan bli langt mer treffsikkert enn den eksisterende AFP-ordningen. AFP er som kjent en avtale mellom partene i arbeidslivet, og kan fortsette å være det innenfor rammen av et nytt system.

REFERANSER:

Bratberg, E., Holmås, T. H. og Thøgersen, Ø. (2005): Assessing the effects of an early retirement program. *Journal of Population Economics,* Vol. 17, 387-408.

Fevang, E., Nordberg, M., og Røed, K. (2005): Formelle og totale skattesatser på inntekt for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Rapport 3/2005, Frischsenteret (www.frisch.uio.no/ pdf/rapp05_03.pdf).

Midstundstad, T. (2002): AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor. *FAFO-rapport* 385.

Røed, K. og Haugen, F. (2003): Early retirement and economic incentives: Evidence from a quasi-natural experiment. *Labour,* Vol. 17, 203-228.

ROLF JENS BRUNSTAD
Professor ved Norges Handelshøyskole

IVAR GAASLAND
Forsker ved Samfunns- og næringslivsforskning AS

WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra?*

Den internasjonale utviklingen i regi av WTO går uvilkårlig i retning av betydelige reduksjoner i tollvern og statsstøtte til norsk jordbruk. Selv med en kraftig effektivisering er det lite sannsynlig at det, innenfor de foreliggende forslag til støttereduksjoner, vil være mulig å opprettholde dagens produksjonsnivå. Vi argumenterer for at støtte rettet mot produksjon, stordrift og sentralisering heller ikke er ønskelig. Jordbrukspolitikken bør derimot brukes aktivt for å korrigere markedssvikt. Analysen viser at rimelige nivåer på fellesgoder som kulturlandskap og matvaresikkerhet kan sikres med under halvparten av dagens støttenivå og med støtteformer som er mer forenlige med prinsippene i WTO.

Ministermøtet i Hong Kong før jul i den såkalte Doha-runden i WTO endte uten enighet om stort annet enn timeplanen for avvikling av eksportstøtten (som man i prinsippet vedtok å avvikle allerede på Genèvemøtet i august 2004).[1] Det er derfor åpent hvordan en eventuell ny WTO-avtale vil se ut. Det er likevel grunn til å tro at intensjonsavtalen som man ble enige om i Genève sommeren 2004 vil legge føringer på utformingen av en ny avtale, og at toll- og støttekuttene vil ligge innenfor rammen av de forslag som ligger på bordet fra henholdsvis EU, USA og den såkalte G20 gruppen[2]. I denne artikkelen drøftes konsekvenser for norsk jordbruk av en WTO-avtale i tråd med disse forslagene, og mulige tilpasningsstrategier.

1 KJØREREGLER I WTO

Som bakgrunn kan det først være på sin plass å redegjøre for noen sentrale begreper i jordbruksforhandlingene i WTO. I den foreliggende WTO-avtalen fra Uruguay-runden ble jordbruksstøtten inndelt i såkalte bokser som ble gitt fargebetegnelser etter fargene i et trafikkfyr. Rød for støtteformer som er forbudt, gul for støtte som gradvis

* *Vi takker en anonym referee for konstruktive kommentarer og Klaus Mittenzwei for nyttig diskusjon.*

1 *Ministererklæringen fra møtet i Hong Kong 13-18 desember 2005 finnes på nettsiden: http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm. Appendiks A i ministererklæringen gir en oversikt over hovedtrekkene i de ulike forslagene som foreligger på jordbruksområdet.*

2 *G20 er i WTO-sammenheng gruppen av u-land med spesiell interesse i jordbruk og består av 21 land: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Kina, Cuba, Egypt, Guatemala, India, Indonesia, Mexico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Filippinene, Sør Afrika, Tanzania, Thailand, Uruguay, Venezuela og Zimbabwe. Se www.g-20.mre.gov.br*

skulle reduseres og grønn for tillatte støtteformer.[3] I tillegg ble det, som et kompromiss i tolvte time, konstruert en blå boks hvor støtten inntil videre skulle være unntatt for nedskjæringer. For at støtte skulle kunne plasseres i blå boks, måtte den være kombinert med kvantumsbegrensinger på produksjonssiden. Mye av den norske støtten, særlig innen melk– og kjøttsektoren, ble plassert i blå boks. Sammen med romslige regler for fastsetting av tollsatser, som vi skal komme tilbake til, førte dette til at de fremforhandlede støttereduksjonene etter Uruguay-runden ikke ble særlig merkbare for Norge.

2 KUTT I STATSSTØTTEN

I Geneveavtalen[4] ble det fastslått at alle former for eksportstøtte skal plasseres i rød boks (paragraf 17). Som nevnt ble dette fulgt opp på ministermøtet i Hong Kong, hvor det ble vedtatt å avvikle all eksportstøtte innen år 2013. Dette vil være følbart for Norge siden over 10 prosent av melkeproduksjonen eksporteres, særlig i form av ost. Med dagens struktur tilsvarer dette produksjonen på 2000-3000 gårdsbruk. De reelle eksportsubsidiene er på knappe 1 milliard kroner.[5]

Støtteformer i blå boks skal ifølge Geneveavtalen (paragraf 15) maksimalt utgjøre 5 prosent av produksjonsverdien i jordbruket.[6] For Norges vedkommende betyr dette maksimalverdier på mellom 1 og 1,5 milliard kroner. I dag utgjør størrelsen på blå boks i overkant av 7 milliarder. For å gjøre dette mindre dramatisk, har Norge (i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2004) gjort forsøk på å omdefinere om lag 3 milliarder støttekroner fra blå til grønn boks. I Geneveavtalen (paragraf 16) sies det imidlertid at kriteriene for grønn boks skal revideres og strammes til, så det er uklart om dette vil bli godtatt av WTO. Selv med aksept for denne omdefineringen, gjenstår det støttekutt i blå boks på 2,5 til 3 milliarder. Det står riktignok i paragrafen at «some flexibility will be provided», men det virker naivt å tro at ikke Norge må ta et betydelig støttekutt her.

Når det gjelder gul støtte, forutsetter Geneveavtalen trinnvise og betydelige reduksjoner. Det tas sikte på en harmonisering av støttenivået slik at de land som har høyest støtte må kutte mest (paragrafene 6, 7 og 9). I ministererklæringen fra Hong Kong er dette konkretisert gjennom en inndeling av land i tre grupper. Merk at denne inndelingen skjer på bakgrunn av den absolutte verdien av støtten, dvs. ikke ut fra relative mål som f. eks. støttens andel av produksjonsverdien. Dermed havner EU i gruppe 1 som må ta de største kuttene, USA og Japan i gruppen 2, og alle andre land i gruppe 3. Paradoksalt nok havner altså Norge i gruppen som må ta minst kutt, selv om Norge er et av landene i verden som støtter jordbruket mest målt ved støttens andel av produksjonsverdien.[7] Likevel er forslagene til kutt i gul støtte betydelig også for Norges gruppe, nærmere bestemt mellom 37% og 60%. Gul støtte består både av produksjonsdrivende statsstøtte og skjermingstøtte, og utgjør samlet om lag 11 milliarder kroner for Norges vedkommende.[8]

Ikke bare skal det fastsettes reduksjonsforpliktelser for de enkelte boksene (gul og blå støtte hver for seg), men også for den samlende handelsvridende støtten (summen av gul og blå støtte). For Norges gruppe ligger forslagene til kutt i total støtte på mellom 31% og 70%.

[3] *Grønn boks skal, etter intensjonen, inneholde støtteformer som har minimal eller ingen påvirkning på produksjon og handel, som f.eks. velferdsordninger og miljøprogrammer. Gul boks inkluderer produksjons- og handelsdrivende støtteformer som pristilskudd og importvern.*

[4] *Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004 Annex A, se: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm#annexa*

[5] *I 2003 ble det eksportert ca. 18 millioner kilo ost (Utenrikshandelsstatistikken) med innsats av om lag 190 millioner liter melk (10,5 liter melk per kilo ost). Produksjonskostnaden per liter melk på gårdsbrukene er i snitt kr. 6,50 (se http://www.oecd.org/dataoecd/44/ 50/35043882.xls), som gir en kostnad for innsatsmelken per kilo ost på ca. 68 kr. Legger vi til foredlingskostnader på rundt 12 kroner per kilo ost, blir de reelle produksjonskostnadene per kilo ost på 80 kr. Til sammenligning var gjennomsnittlig eksportpris i 2003 på 30 kr per kilo. Totalt gir dette et tap knyttet til eksporten på 900 millioner kroner (50 kr per kg multiplisert med 18 mill. kg).*

[6] *I følge appendiks A i ministererklæringen fra Hong Kong foreligger det også forslag om å senke taket på blå støtte fra 5% til 2,5%.*

[7] *Mens støttens andel av produksjonsverdien er rundt 70% i Norge (se tabell 1), er den rundt 40% for EU og 20% for USA, begge land som i henhold til forslagene må ta høyere støttekutt enn Norge.*

[8] *I henhold til beregningsprinsippene i Uruguayrunden er den delen av gul støtte som er skjermingsstøtte beregnet for hvert produkt som differansen mellom en administrert målpris og verdensmarkedsprisen i en gitt basisperiode. Blant annet fra norsk hold er det blitt hevdet at reduksjonsforpliktelsen for gul støtte kan oppnås rett og slett ved å avvikle ordningen med offentlig administrerte målpriser (logikk: ingen administrerte målpriser altså ingen skjermingsstøtte). Det er usikkert om denne tolkningen godtas av WTO. Det ville i så fall bidra til å undergrave intensjonen med WTO regelverket.*

3 TOLLREDUKSJONER

For importvernet, som for Norge gir en skjermingsstøtte på omlag 9 milliarder kroner, foreligger det blant annet forslag om maksimal tollsats og anvendelse av den såkalte sveitsiske formelen[9] som innebærer at land med høye tollsatser må foreta de største kuttene. Forslagene som er oppsummert i ministererklæringen fra Hong Kong bygger på en inndeling av produkter i grupper avhengig av tollsats, med samme kutt innen hver gruppe, og med størst kutt for grupper med høye tollsatser.

Med tollsatser i intervallet 200-500%, vil sentrale norske jordbruksprodukter havne i gruppen med høyest kutt. Forslagene til USA, EU og G20 for denne gruppen er tollreduksjoner på henholdsvis 90%, 60% og 75% og tak på tollsatser på henholdsvis 75%, 100% og 100%.

I Geneveavtalen (paragraf 31) snakkes det om mindre kutt for «sensitive products», men det presiseres klart at dette må skje «without undermining the overall objective». I forhandlingene har USA og EU foreslått at henholdsvis 1% og 8% av tollinjene skal kunne defineres som sensitive, og dermed være gjenstand for lavere tollkutt. For Norge betyr dette henholdsvis 8 og 64 tollinjer. Merk at hvert hovedprodukt (f. eks. svinekjøtt) er i berøring med mange tollinjer (minst 20 tollinjer bare for svin) som alle må defineres som sensitive for å sikre effektiv beskyttelse.

4 JORDBRUKSSTØTTEN I DAG

Det er altså god grunn til å tro at både tollvernet og statsstøtten må reduseres betydelig i fremtiden. Før vi drøfter konsekvenser av slike kutt og mulige tilpasningsstrategier, kan det være nyttig å se litt nærmere på dagens situasjon i norsk jordbruk.

Norsk jordbruk støttes, ifølge tall fra OECD, med omlag 20 milliarder kroner per år. Dette inkluderer i tillegg til støtten over statsbudsjettet, den støtten som ligger i at bøndene kan selge varene på et beskyttet innenlandsk marked, slik at en kan oppnå priser som ligger langt over verdensmarkedsprisene. Denne skjermingsstøtten har i gjennomsnitt for årene 1998-2004 ligget på i overkant av 9 milliarder kroner. Tabell 1 viser utviklingen i jordbruksstøtten de siste 7 årene.

Mens statsstøtten er en overføring til bøndene som skattebetalerne betaler i forhold til sin generelle skatteevne, er skjermingsstøtten en overføring fra konsumentene, som de betaler i forhold til sitt matkonsum. Skjermingsstøtten er dermed like reell som statsstøtten, selv om betalingsbyrden vil være litt forskjellig. Siden det er slik at folk med lav inntekt bruker en høyere andel av sin inntekt på mat, er skjermingsstøtten regressiv i den forstand at den betales med en høyere prosentsats jo lavere inntekt en har. Om vi betrakter et gjennomsnittshushold på 4 personer, vil

Tabell 1 *Jordbruksstøtte og antall årsverk i jordbruket.*
Kilde: OECD[10] og NILF. [11]

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Statsstøtte	11.278	11.185	11.326	11.191	11.609	10.999	10.820
Skjermingsstøtte	9.944	9.423	7.796	8.089	10.390	10.199	9.147
Total støtte (mill. kr)	21.222	20.608	19.122	19.280	21.999	21.198	19.994
Antall årsverk (1000)	82,4	81,6	78,9	75,9	74,4	72,0	69,2
Støtte per årsverk (1000 kroner)	258	253	242	254	296	294	289
Støtte i prosent av bruttoproduksjonsverdi	71	72	67	67	74	72	68
(kolonne nr.)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)

[9] *T1 = (T0*a)/(T0+a), hvor T1 er ny og T0 gammel tollsats, mens a er en parameter. Formelen fungerer slik at uansett hvor høy den opprinnelige tollsatsen er, kan den nye tollsatsen ikke bli høyere enn a. Se: www.wto.org/english/tratop_e/ agric_e/agnegs_**swissformula**_e.doc*

[10] *Se http://www.oecd.org/dataoecd/44/50/35043882.xls*

[11] *Rogstad (2005, s. 166 vedleggstabell 3)*

dette husholdet betale omlag 20 tusen kroner årlig for å opprettholde dagens jordbruk – om lag 11 tusen kroner over skatteseddelen og om lag 9 tusen kroner over husholdningsbudsjettet.

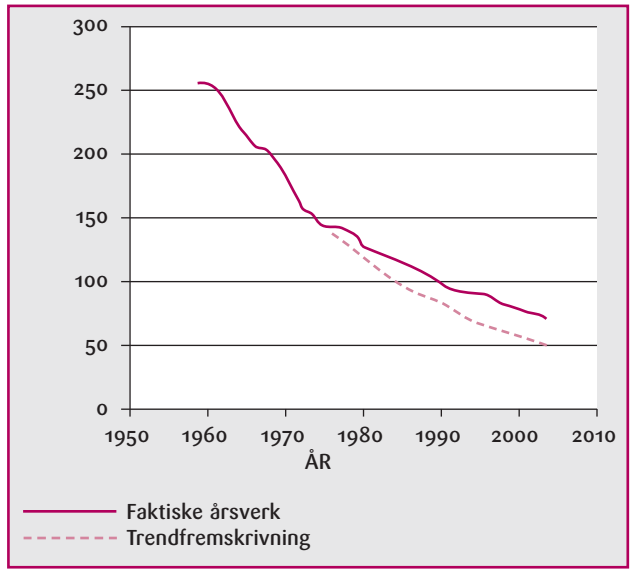
Til tross for økende støtte pr årsverk har jordbrukssysselsettingen gått tilbake. Figur 1 viser at jordbrukssysselsettingen i Norge er redusert fra 254 tusen årsverk i 1959 til 69 tusen årsverk i 2004, eller 2,85 % per år i gjennomsnitt over disse 45 årene. Dette er en utvikling som er felles for alle OECD land og skyldes kombinasjonen av lave inntekts- og priselastisiteter for jordbruksprodukter og rask teknologisk utvikling. Det såkalte opptrappingsvedtaket[12] i desember 1975 betydde en merkbar oppbremsing av denne trenden. Fra 1959 til 1975 gikk jordbrukssysselsettingen tilbake med gjennomsnittlig 3,57 % per år, mens gjennomsnittet etter 1975 ligger mer enn ett prosentpoeng lavere med 2,44 %. De senere år ser vi imidlertid at tilbakegangen skyter ny fart med en gjennomsnittlig reduksjon på 3,24 % per år for de siste fem årene. Den stiplede kurven viser hvordan jordbrukssysselsettingen ville ha utviklet seg dersom den prosentvise årlige reduksjonen hadde vært på samme nivå som gjennomsnittet for perioden 1959-75.

5 HVORFOR ER DET SÅ DYRT?

En opplagt årsak til at det høye aktivitetsnivået i norsk jordbruk krever mye støtte, er at det på grunn av klima og topografi er vanskelig å drive jordbruk i Norge. For eksempel er hvete og potetavlingene per arealenhet om lag 40 % lavere enn i sentral-Europa. I samfunnsøkonomisk terminologi betyr det at Norge har en komparativ ulempe i jordbruksproduksjon. Dette er det vanskelig å gjøre noe med.

Men det høye kostnadsnivået skyldes også faktorer som vi kan påvirke. For eksempel utnytter vi i veldig liten grad de stordriftsfordelene som finnes i moderne jordbruk. Jordbruket preges derfor i stor grad av urasjonell smådrift. For melkeproduksjonen finner Løyland og Ringstad (1999) at dersom dagens melkebruk (gjennomsnittlig størrelse 13,8 årskyr) blir erstattet med bruk på 25 årskyr, vil kostnadene gå ned med 3,7 milliarder kroner og antall

Figur 1 *Utvikling i antall årsvverk i jordbruket.*



bruk reduseres med 50 %. Dersom dagens kornbruk (gjennomsnittlig størrelse ca. 175 dekar) blir erstattet med bruk på 500 dekar, vil kostnadene gå ned med 1,2 milliarder kroner og antall bruk reduseres med 70 %.

En annen årsak til det høye kostnadsnivået er at det fremdeles er betydelige problemer med overproduksjon i norsk jordbruk. I 2003 ble det for eksempel eksportert melkeprodukter tilsvarende 190 millioner liter melk, eller 12 % av produksjonen, til priser som var betydelig under produksjonskostnadene. Tapet knyttet til denne eksporten var på om lag 900 millioner kroner.[13] Overproduksjonen henger sammen med den måten jordbruksstøtten er utformet. Produksjonsavhengig støtte stimulerer sterkt til produksjon, noe som i et regulert marked lett gir overproduksjon. Som det fremgår av tabell 2 var 53 % av jordbruksstøtten i Norge i 2004 klassifisert som produksjonsavhengig støtte ifølge OECD.

6 TILPASNING TIL LAVERE STØTTE

I det følgende skal vi drøfte konsekvenser for norsk jordbruk i forhold til mulige utfall av Doha-runden. Konsekvensene vil naturligvis påvirkes av hvordan vi velger å tilpasse oss nye internasjonale rammebetingelser. To diametralt forskjellige hovedstrategier betraktes: 1) pro-

[12] *Under behandlingen av budsjettproposisjonen for Landbruksdepartementet i Stortinget 1. desember 1975 ble det etter initiativ fra saksordføreren Berge Furre fra SV, vedtatt en tempoplan for oppnåelsen av et inntektsmål for jordbruket. Dette er i etterhånd referert til som «opptrappingsvedtaket» og regnes som startskuddet for den omleggingen og opptrappingen av jordbrukspolitikken som senere ble formulert i St. meld. 14 (1976-77) .*

[13] *Se fotnote 5.*

Tabell 2 *Jordbruksstøtte 2004. Millioner kroner.* Kilde: OECD.[14]

Skjermingsstøtte	9.147	(46%)
Pristilskudd	1.351	(7%)
Produksjonsavhengig støtte, totalt	10.498	(53%)
Areal- og dyretilskudd	3.963	(20%)
Annen statsstøtte	5.532	(28 %)
Total støtte	19.994	(100%)

duksjonsmål, dvs. at målsettingen er å sikre dagens produksjon til det innenlandske markedet, og 2) kollektive goder, dvs. at målsettingen er å sikre et rimelig nivå på kollektive goder fra jordbruket som kulturlandskap, matvaresikkerhet og eventuelt bosettingsmønster.

I analysen vil vi ta utgangspunkt i de omtalte fremleggene til tollreduksjon. Ytterpunktene er her EUs forslag om tollreduksjoner på 60 % og tak på tollsatsene på 100% og USAs forslag om tollkutt på 90% og tolltak på 75%. Det vil så bli drøftet hvilke konsekvenser slike tollkutt kan få og om det vil være mulig å oppnå de aktuelle målsettingene innenfor de restriksjoner som trolig vil legges på både utforming og nivå på statsstøtten.

7 KORTFATTET MODELLBESKRIVELSE

Som analyseverktøy vil vi benytte JORDMOD – en modell for det norske jordbruket som er utviklet i et samarbeid mellom Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Modellen, som har 1998 som basisår, dekker de viktigste produktene som produseres av jordbrukssektoren i Norge, i alt 14 slutt- og 9 mellomprodukter. Produksjonsfaktorene er land, arbeidskraft (familie og innleid), kapital (maskiner og bygninger) og varer. Når det gjelder land, skiller vi mellom åker og eng. Produksjonsmulighetsområdet spennes ut av mer enn 400 «modellbruk». Hvert modellbruk har faste input- og outputkoeffisienter. På modellbruksnivå er det derfor ingen substitusjonsmuligheter, men det er substitusjonsmuligheter mellom modellbruk. For eksempel kan storfekjøtt produseres med forskjellig teknologi på forskjellige modellbruk, både ekstensive og intensive produksjonssystemer og i kombinasjon med melk. Produksjonen kan skje på små eller på store og mer effektive modellbruk. Samme vare kan altså produseres på flere modellbruk, differensiert etter både produksjonssystem og skala. Det er dermed bygget inn stordriftsfordeler i modellen.

Landet er inndelt i 10 produksjonsregioner for å ta hensyn til geografiske variasjoner i produksjonsforhold og støttesystem. Jæren og flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag regnes som sentrale strøk, mens resten av landet defineres som distrikter. For hver produksjonsregion er det et begrenset tilbud av de forskjellige kvalitetene av land. Dette introduserer et visst element av avtagende utbytte fordi produksjonen først vil legges til de «beste» regionene og landkvalitetene.

Innenlandsk etterspørsel er representert ved lineære etterspørselsfunksjoner. Modellen maksimerer det økonomiske overskuddet, hensyn tatt til tilbuds- og etterspørselsrelasjoner, støtteregime og pålagte restriksjoner. Løsningen finnes som de priser og kvanta som gir likevekt i alle markeder. En detaljert beskrivelse av modellen finnes i Gaasland m. fl. (2001).

I kolonne 2 i tabell 4 har vi brukt modellen til å gjenskape dagens jordbrukspolitikk og tollregime. Denne referansekjøringen samsvarer bra med faktisk produserte kvanta i basisåret (1998), men arealbruk, sysselsetting og støttenivå blir noe undervurdert (se kolonne 1 i tabell 4). I beregningene av nytt WTO regime vil vi bruke denne referansekjøringen som utgangspunkt og sammenligningsgrunnlag.

8 LUFT I TOLLSATSENE

Ved første blikk kan det synes som om begge forslagene til tollkutt vil måtte få dramatiske konsekvenser for norsk jordbruk. Hvor mye slike tollkutt i realiteten vil bety, avhenger imidlertid av hvor mye «luft» det er i de nåværende tollsatsene.

Et av de viktigste resultatene fra den forrige forhandlingsrunden i WTO, den såkalte Uruguayrunden, var at alle ikke-tollmessige handelshindringer skulle gjøres om til ekvivalent toll som deretter skulle være gjenstand for avtalte tollreduksjoner. I statisk teori vil et importforbud

[14] *Se http://www.oecd.org/dataoecd/44/50/35043882.xls*

Tabell 3 *Luft i tollsatsene. Kilde: Gaasland m. fl. 2001.*

	Norsk	Import	Skjermingsbehov		Toll		Luft	
	pris	Pris	Kr.	Prosent	Kr.	Prosent	Kr.	Prosent
Storfekjøtt	33,08	18,09	14,99	83 %	32,28 (178%)	344 %	54 %	76 %
Svinekjøtt	26,06	17,55	8,51	48 %	24,64 (140%)	363 %	65 %	87 %
Sauekjøtt	33,97	28,16	5,81	21 %	32,49 (115%)	429 %	82 %	95 %
Fjørfekjøtt	28,34	23,17	5,17	22 %	48,40 (209%)	425 %	89 %	95 %
Egg	15,36	10,99	4,37	40 %	12,59 (115%)	272 %	65 %	85 %
Melk	8,14	4,80	3,34	70 %	4,46 (93%)	388 %	25 %	82 %
Hvitost	46,97	26,25	20,72	79 %	27,15 (103%)	277 %	24 %	72 %
Smør	24,04	12,54	11,50	92 %	25,19 (201%)	343 %	54 %	73 %
Melkepulver	24,18	10,66	13,52	127 %	22,87 (215%)	392 %	41 %	68 %
Fôrkorn	1,61	0,79	0,82	104 %	2,49 (315%)	318 %	67 %	67 %
Matkorn	1,64	0,96	0,68	71 %	2,13 (222%)	347 %	68 %	80 %
(kolonne nr.)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)

være ekvivalent med en tollsats som er akkurat høy nok til å gjøre import ulønnsomt. I praksis og med priser som typisk svinger, er det ikke like lett å fastsette slike tollekvivalenter. Ved konvertering til tollsatser var det derfor vanskelig å unngå skjønn og strategisk tilpasning fra de enkelte land («dirty tariffing»). Dette gjorde at de tollsatser som ble notifisert hos WTO i de fleste tilfeller ble betydelig høyere enn det som er nødvendig for å hindre import. Derfor kunne Norge gjennomføre hele sin forpliktelse om tollkutt (36 % i gjennomsnitt for alle varer og minst 15 % for enkeltvarer) allerede første året i overgangsperioden, uten at dette utløste nevneverdig import av noen varer som er viktige for norsk landbruk.

På bakgrunn av tallmateriale fra Gaasland m. fl. (2001) gir tabell 3 en indikasjon på hvor mye luft det fremdeles er i den norske tolltariffen. Tallene er fra 1998, men siden Norge allerede da hadde oppfylt reduksjonsforpliktelsene i Uruguayavtalen, er det sannsynlig at de gir et rimelig inntrykk av situasjonen slik den fremdeles er.[15]

Tallene gjelder gjennomsnitt for brede produktgrupper. Skjermingsbehovet (kolonne 3 og kolonne 4) er beregnet ut fra differansen mellom norsk pris (kolonne 1) og importpris (kolonne 2) på samme nivå i omsetningskjeden.[16] Tollsatsene som er bundet i WTO er oppgitt i kroner (kolonne 5; parantes viser avledet prosentsats) og prosent (kolonne 6). Norge benytter i dag kronetoll, men har anledning til å gå over til prosenttoll. Legg merke til at prosenttoll gir betydelig bedre beskyttelse enn kronetoll. Hovedforklaringene er at dagens reelle importpriser er høyere enn de prisene som i sin tid ble brukt til å notifisere tollsatsene.

Forskjellen mellom kronetoll og prosenttoll, kommer også til uttrykk i de siste to kolonnene som viser hvor mange prosent tollsatsene kan senkes uten at innenlandske priser blir påvirket; dvs. hvor mye «luft» det er i tollsatsene. I begge tilfeller ser vi at tollsatsene ligger langt over det som er nødvendig for å opprettholde innenlandsk pris. Spesielt mye luft er det imidlertid hvis prosenttoll benyttes. Ved

[15] *Til sammenligning har Klaus Mittenzwei ved NILF beregnet luften i tolltariffen for følgende varer: Okse kl. 1 58 %, svin kl.1 54 %, lam kl. 1 78 %, kylling 64 %, egg 56 %, lettmelk 78 %, Norvegia 11%, smør 59 %, hvete 70 %, bygg 60 % (Klaus Mittenzwei, 18.11.2005, personlig meddelelse). Sammenlignet med våre beregninger (kolonne 8 i tabell 3), viser tallene til Mittenzwei, som gjelder for et senere år, mindre luft i tollsatsene. Hovedårsaken er at vi generelt antar høyere importpriser.*

[16] *Merk at skjermingsbehovet her tar utgangspunkt i markedspris, som på grunn av subsidier er lavere enn produksjonskostnadene. Det vil si at skjermingsbehovet, slik det er definert her, vil påvirkes av endringer i subsidiepolitikken.*

prosenttoll ser vi at tollsatsene, avhengig av produkt, kan senkes med mellom 67 prosent og 95 prosent uten at det skjer import.[17] En halvering av tollsatsene, som den såkalte G10 gruppen[18] (hvor Norge er medlem) har åpnet for, vil i dette perspektiv ikke være spesielt generøst. Derimot er det åpenbart hvorfor den samme gruppen av land, motsetter seg maksimale tollsatser. Tolltak rammer spesielt land og produkter med høye tollsatser. For Norge ser vi for eksempel at et tolltak på 75 %, slik USA har foreslått, vil påvirke prisene i det innenlandske markedet for de fleste produkter.

9 PRODUKSJONSMÅL

Under denne tilpasningsstrategien antas det at myndighetene utelukkende har som målsetting å opprettholde den norske jordbruksproduksjonen. I modellen legges det derfor inn restriksjoner om at det skal produseres minst like mye av alle varer som i referanseløsningen. Et unntak gjelder for melk der minstekravet settes til et nivå som om lag tilsvarer innenlandsk konsum, det vil si at vi tar hensyn til at eksporten skal bort.

For å sikre en effektiv forsyning av denne produksjonen, og dermed minst mulig statsstøtte, tillates det en omfattende strukturrasjonalisering med tanke på å utnytte stordriftsfordeler. Videre eliminerer vi, som nevnt, den subsidierte eksporten av ost. I beregningene gjøres dette ved å oppheve utjevningssystemet i meierisektoren, som er et viktig finansieringsgrunnlag for eksporten. Med andre ord fjerner vi de viktigste selvpålagte årsakene til det høye kostnadsnivået i norsk jordbruk, og står kun igjen med den klimatiske ulempen.

Kolonne 3 og 4 i tabell 4 viser resultatene fra beregninger med tollkutt i henhold til forslagene til henholdsvis USA (90 % tollkutt og 75 % tolltak) og EU (60 % tollkutt og 100 % tolltak). Tollreduksjonene gjøres med utgangspunkt i de prosentvise tollsatsene som Norge i dag er bundet til i WTO. I det første alternativet vil tollsatsene som følger av et kutt på 90% være lavere enn tolltaket på 75% for alle produkter, slik at det i praksis vil være tollkuttet som binder. I det andre alternativet er derimot tolltaket (100 %) bindende.

Vi ser at med effektivisering kan dagens produksjon for det innenlandske markedet opprettholdes med i overkant av 40 prosent av arbeidsforbruket og om lag 90 prosent av arealet. Sysselsettingen holder seg bedre oppe i sentrale strøk enn i distriktene. Den sterke nedgangen i arbeidsforbruket skyldes i hovedsak den sterke strukturrasjonaliseringen, men også lavere melkeproduksjon. Arealbehovet er i liten grad påvirket av strukturrasjonalisering, og påvirkes derfor relativt lite. Her skyldes reduksjonen mindre behov for engareal når melkeproduksjonen avtar.

Ikke overraskende gir lavere tollsatser kombinert med effektivisering en betydelig gevinst i økonomisk velferd, som hovedsakelig kommer konsumentene til gode i form av lavere matvarepriser. Med USAs forslag til tollkutt vil om lag 90% av dagens nivå på statstøtten være nødvendig, mens en kan klare seg med 70% av dagens statsstøtte om tollkuttet er som EU har foreslått. I begge tilfeller utgjør totalstøtten nær 60% av dagens nivå.

I beregningene gis statsstøtten i form av produksjonsstøtte, og havner dermed i gul støtteboks, på lik linje med den gjenværende skjermingsstøtten. Det vil si at den gule støtten er på om lag 9 milliarder kroner i beregningene. I basisløsningen utgjør den gule støtten, til sammenligning, ca. 8,5 milliarder kroner (ca. 55 % av totalstøtten). På bakgrunn av drøftingen foran er det lite sannsynlig at det blir gitt anledning til å gi så mye handelsvridende støtte.[19] For å tilpasse statsstøtten til tillatt nivå, må derfor produksjonsmålet skaleres ned, noe som vil gi ytterligere reduksjon i sysselsetting og arealbruk. Det sannsynlige utfallet av Doha-runden vil altså ikke bare være færre bønder, men også lavere produksjonsnivå i norsk jordbruk. Denne konklusjonen vil i liten grad påvirkes av i hvilken grad en får gjennomslag for å opprettholde høyere tollsatser for såkalte sensitive produkter, siden både importvern og pristilskudd er definert som gul støtte.

10 KOLLEKTIVE GODER

Produksjonsmål for norsk jordbruk kan vanskelig forsvares ut fra samfunnsøkonomiske argumenter. Derimot er det en sentral del av næringspolitikken å korrigere for markedssvikt. Dersom jordbruket direkte eller indi-

[17] *I praksis vil det naturligvis kunne skje import selv med høyere tollsatser. Dette skyldes blant annet at det eksisterer ulike kvaliteter og priser for hver enkelt vare og at spesielt importprisene kan variere betydelig mellom sesong og år.*

[18] *G10 er en gruppe av 9 land med spesielt høy støtte til jordbruket: Island, Israel, Japan, Korea, Liechtenstein, Mauritius, Norge, Sveits og Taiwan.*

[19] *Det ville i så fall kreve aksept for en «kunstig» reduksjon av gul støtte slik det er redegjort for i fotnote 8.*

rekte bidrar til produksjon av fellesgoder, kan det med rette argumenteres for støtte til jordbruket. Det er spesielt tre fellesgoder som vanligvis betraktes som positive eksterne effekter av jordbruksaktivitet:

1. Kulturlandskap
2. Matvaresikkerhet
3. Bosettingsmønster og landlig livsstil.

I Brunstad m. fl. (1999 og 2005) benyttes modellberegninger med JORDMOD til å drøfte en optimal jordbrukspolitikk når vi tar hensyn til de to første av disse fellesgodene. Rekreasjonsverdien av et åpent og variert landskap, opprettholdt av jordbruksaktivitet, er tatt hensyn til ved å inkludere en betalingsvillighetsfunksjon for kulturlandskap i modellens objektfunksjon. Funksjonen er kalibrert med utgangspunkt i svenske og amerikanske under-

Tabell 4 *Resultater.*

	Faktisk situasjon (1998)	Basis-løsning	Produksjonsmål		Kollektive goder		
			Tollkutt USA	Tollkutt EU	Ingen toll	Tollkutt USA	m/ syss.krav Tollkutt USA
	(millioner kg eller ltr)		(prosent av basisløsning)				
Melk	1671,5	1671,5	83,8	83,8	42,5	48,1	56,1
Storfekjøtt	90,7	82,1	100,0	100,0	34,8	39,5	46,0
Svinekjøtt	105,5	100,1	124,4	125,2	0,0	0,0	20,9
Sauekjøtt	23,0	23,0	100,0	100,0	129,1	89,1	117,0
Fjørfekjøtt	27,7	27,8	100,0	100,0	0,0	92,4	98,9
Kjøtt, totalt	246,9	233,0	110,5	110,8	25,0	33,7	48,5
Egg	44,2	43,8	100,0	100,0	22,4	3,0	33,3
Hvete	200,2	210,5	100,0	151,6	71,3	77,8	83,2
Forkorn	1011,2	1021,3	100,0	100,0	33,2	37,3	52,6
Korn, totalt	1211,4	1231,8	100,0	108,8	39,7	44,2	57,8
Poteter	309,0	298,0	100,0	100,0	104,8	103,1	106,7
Åker	3,5	3,1	96,8	103,2	38,7	45,2	58,1
Eng	6,4	5,4	81,5	83,3	77,8	66,7	79,6
Areal (mill. daa)	9,9	8,5	87,1	90,6	63,5	58,8	71,8
Årsverk, distrikter	52,3	40,1	34,2	36,7	36,2	34,2	49,9
Årsverk, sentral	29,4	19,6	59,2	54,1	16,3	19,4	51,0
Årsverk (1000)	81,7	59,7	42,4	42,4	29,6	29,3	50,3
Skjermingsstøtte	7,6	6,7	19,4	38,8	0,0	25,4	22,4
Statsstøtte	12,1	8,6	89,5	70,9	69,8	41,9	69,8
Total støtte (mrd.kr)	19,7	15,3	58,8	56,9	39,2	34,6	49,0
			(milliarder kroner)				
Øk. overskudd	-	14,4	21,4	21,0	24,3	24,3	22,4
Verdi kulturlandskap	-	22,3	21,8	21,9	20,7	20,4	21,1
Totalverdi	-	36,7	43,2	42,9	45,0	44,7	43,5
(kolonne nr.)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)

søkelser (Drake 1992, Lopez m. fl. 1994) av betalingsviljen for kulturlandskap. Funksjonen fanger opp at den marginale betalingsviljen avtar med mengden kulturlandskap, og at verdien av kulturlandskapet påvirkes av hva arealet brukes til. I tråd med den svenske undersøkelsen antas det at betalingsviljen er høyere for beite og eng enn for åkerdrift.

Dagens jordbruksstøtte, og ikke minst importvernet, har ofte vært forsvart ut fra hensynet til matvaresikkerhet. I Alstadheimutvalgets innstilling (NOU 1991: 2) ble matvaresikkerhet fremhevet som det overordnede mål for landbrukspolitikken. Matvaresikkerhet har tradisjonelt vært assosiert med selvforsyning. Man fokuserte på den såkalte *selvforsyningsgraden*, definert som forbruket av mat produsert innenlands dividert på totalforbruket av mat. Det er i dag bred enighet om at selvforsyning er et dårlig mål på nasjonal matvaresikkerhet, se Winters (1989-90) og Ballenger og Mabbs-Zeno (1992). Et bedre mål er *forsyningsevne* definert som innenlandsk tilgang på mat i en krisesituasjon (summen av produksjon, lagerhold og import) dividert på nødvendig tilgang på mat. Da tar man hensyn til at matforbruket kan legges om og reduseres dersom en krisesituasjon oppstår, og at produksjonen kan omstilles etter at en eventuell krise har oppstått.

Gulbrandsen og Lindbeck (1973, kapittel 7) har definert matvaresikkerhet som at tilstrekkelige ressurser skal være tilgjengelige slik at det etter en viss omstillingsperiode skal være mulig å produsere en krisemeny som gir tilstrekkelig og forsvarlig matforsyning til befolkningen. Dette betyr blant annet at en for lagringssterke produkter, som korn, på kort sikt kan tære på beredskapslagre dersom man har tilstrekkelig areal som kan tas i bruk til kornproduksjon når lagrene tar slutt.[20]

Beregningene i Brunstad m. fl. (1999 og 2005) tar utgangspunkt i tankegangen til Gulbrandsen og Lindbeck. Det beregnes hvor mye areal, arbeidskraft og dyremateriale som kreves for å produsere en gitt krisemeny. Disse faktorene inngår så i ulike substitusjonsforhold i en produktfunksjon for matvaresikkerhet. Merk at det i liten grad fokuseres på løpende produksjon, men derimot på beredskapslagring av innsatsfaktorer som i en eventuell krisesituasjon kan omstilles til produksjon av krisemenyen.

Kolonne 5 i tabell 4 viser resultatene av en slik jordbrukspolitikk som er direkte rettet inn mot fellesgodene kulturlandskap og matvaresikkerhet. Arealtilskudd benyttes her til å opprettholde et kulturlandskap i tråd med betalingsviljen. Matvaresikkerheten sikres ved en kombinasjon av areal-, arbeidskraft- og dyretilskudd. Ellers er det ingen støtte, heller ikke importvern. Av hensyn til kulturlandskapet forutsettes det for øvrig relativt små gårdbruk i beregningen, dvs. ingen strukturrasjonalisering.

Som det fremgår, faller aktivitetsnivået i jordbruket betraktelig, spesielt produksjonen og sysselsettingen. Om lag 2/3 av arealet holdes i drift, hovedsakelig fordi areal er en sentral ingrediens i både kulturlandskap og matvaresikkerhet. Det er særlig åkerarealet som reduseres, mens engarealet holder seg bedre oppe. Jordbruksproduksjonen ekstensiveres gjennom sau- og storfedrift, mens intensiv kjøttproduksjon som svin og kylling faller ut. Statsstøtten er om lag 70 % av dagens nivå, mens skjermingsstøtten er borte. Ifølge beregningen er det mulig å oppnå rimelige nivåer på kulturlandskap og matvaresikkerhet med bare 40 % av dagens støtte, noe som er innenfor de forslag til støttekutt som foreligger.

Beregningen i kolonne 6 har samme utgangspunkt, men det forutsettes noe tollvern. Beholdes 10 % av tollsatsene (jf. USA forslaget), gir dette rom for noe mer korn og kraftfôrbasert kjøttproduksjon på bekostning av beitedrift. Skjermingen som tollen gir opphav til, fører til at behovet for statsstøtte synker til om lag 40 % av dagens nivå.

Det tredje potensielle fellesgodet, som vi hittil ikke har tatt hensyn til, er knyttet til bevaring av bosettingsmønster og landlig livsstil. I Norge synes det å være ganske stor oppslutning om å bevare spredt bosetting og tradisjonelle livsformer. Slike verdier kan betraktes som fellesgoder som krever særskilte støtteordninger for å kunne ivaretas i ønsket grad. Det er imidlertid vel etablert at den samfunnsøkonomisk mest effektive måten å sikre bosettingen i et område er å gi generell inntektsstøtte til alle innbyg-

[20] *Det tradisjonelle argumentet for nasjonal matvaresikkerhet, som er blokade under krig, synes å være utdatert på grunn av sterke forsvarsallianser og moderne krigsteknologi. Et mer rasjonelt argument er derimot hensynet til global matvaresikkerhet. En eventuell økologisk krise eller menneskeskapt katastrofe (jf. for eksempel atomkraftulykken i Tjernobyl) vil være mindre ødeleggende for den globale matvaresikkerheten dersom produksjonskapasiteten er spredd geografisk. Selv om rike land som Norge vil være i stand til å finansiere matimport under svært høye priser, kan det ut fra etiske standarder argumenteres for at alle land har et ansvar i forhold til verdens samlede produksjonspotensiale (arealgrunnlag).*

gerne eller generelle lønnssubsidier til all næringsvirksomhet i området, og ikke ved å begrense støtten til en enkelt næring som jordbruket, se f. eks. Winters (1989-90). Særskilt støtte til en enkeltnæring som jordbruket, kan i beste fall bare begrunnes hvis det av en eller annen grunn skulle være et allment ønske om å konservere næringsstrukturen eller den landlige livsstilen, f. eks. av hensyn til turisme eller nostalgi.

La oss likevel, som en siste beregning, også ta med at det er ønskelig med mer sysselsetting i jordbruket en det som følger av hensynet til kulturlandskap og matvaresikkerhet. Skjønnsmessig settes sysselsettingsmålet til det halve av dagens nivå og med samme fordeling mellom sentrale strøk og distriktene. Kolonne 7 i tabell 4 viser resultatet fra en slik beregning hvor vi tar utgangspunkt i den forutgående beregningen med målsettinger knyttet til kulturlandskap og matvaresikkerhet, samt 10% av tollsatsene. Løsningen gir høyere og en mer variert produksjon, og arealbruken og sysselsettingen holdes rimelig bra oppe. Nærmere bestemt er produksjon og sysselsetting på om lag 50% av dagens nivå, og arealbruket er på vel 70%. Denne økningen i aktivitetsnivået, sammenlignet med beregningen som utelukkende fokuserer på kulturlandskap og matvaresikkerhet (jf. kolonne 5), koster naturligvis i form av lavere økonomisk velferd og høyere støttebehov, men totalstøtten utgjør likevel bare halvparten av dagens nivå.

11 AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Den internasjonale utviklingen i regi av WTO går uvilkårlig i retning av betydelige reduksjoner i både tollvern og statsstøtte til det norske jordbruket. Norsk jordbruk er i liten grad tilpasset en slik fremtid. Spesielt siden det såkalte opptrappingsvedtaket i 1975, er det blitt kompensert for overambisiøse målsettinger, ineffektiv struktur og overproduksjon ved hjelp av reguleringer, subsidier og prohibitive importbarrierer. Et gjennombrudd i WTO forhandlingene til våren kan derfor gi betydelige overgangsproblemer for norsk jordbruk.

I denne artikkelen har vi drøftet to forskjellige tilpasningsstrategier opp mot mulige utfall av Doha runden i WTO. Den første strategien er rettet mot høy produksjon (produksjonsmål). Med en statsstøtte på opp mot dagens nivå, tildelt som pristilskudd, kan det være mulig å opprettholde dagens produksjon for det innenlandske marked, selv med store kutt i tollsatsene. Dette forutsetter imidlertid en sterk effektivisering i form av strukturrasjonalisering og en allokering av produksjonen til de beste produksjonsområdene av landet. Det er imidlertid lite trolig at Norge gis mulighet til å gi bøndene så pass mye pristilskudd, slik at det sannsynlige utfallet av Doha-runden ikke bare vil være færre bønder, men også lavere produksjonsnivå i norsk jordbruk.

Selv om det ble gitt anledning til en slik politikk rettet mot produksjon, stordrift og sentralisering, er den neppe ønskelig. I det hele tatt er det vanskelig å forsvare produksjonsmål for norsk jordbruk ut fra samfunnsøkonomiske argumenter. Den andre strategien forutsetter at jordbrukspolitikkens hovedanliggende er å korrigere for markedssvikt. Det vil si å sikre rimelige nivåer på fellesgoder som kulturlandskap og matvaresikkerhet, og kanskje også spredt bosetting og tradisjonell livsstil. Analysen viser at dette er mulig med under halvparten av dagens støttenivå.

Det interessante med fellesgode linjen i et WTO perspektiv, er at de støttesystemer som premierer produksjon av kollektive goder, krever mindre statsstøtte og i tillegg er mer forenlige med prinsippene i WTO om at støtten i minst mulig grad skal påvirke handelen (grønn støtte). Dermed vil det være større sjanser for å få en slik støtte godkjent enn pristilskuddene som følger av strategien med produksjonsmål.

For å illustrere poenger har vi i artikkelen tatt utgangspunkt i to vidt forskjellige strategier. I praktisk politikk kan en selvfølgelig tenke seg mellomformer, f. eks. at en legger til rette for strukturrasjonalisering og stordrift på flatbygdene og fokuserer på fellesgoder i andre deler av landet.

REFERANSER:

Ballenger, N. and Mabbs-Zeno, C. (1992): Treating food security and food aid issues at the GATT. Food Policy August: 264–276.

Brunstad, R.J., Gaasland, I. and Vårdal, E. (1999): Agricultural production and the optimal level of landscape preservation. *Land Economics* 75: 538–546.

Brunstad, R.J., Gaasland, I. and Vårdal, E. (2005): Multifunctionality of agriculture: an inquiry into the complementarity between landscape preservation and food security. *European Review of Agricultural Economics* 32: 469–488.

Drake, L. (1992): The non-market value of Swedish agricultural landscape. *European Review of Agricultural Economics* 19: 351–364.

Gulbrandsen, O. and Lindbeck, A. (1973): The Economics of the Agricultural Sector. Stockholm: Almquist and Wicksell.

Gaasland, I, Mittenzwei, K, Nese, G og Senhaji A. (2001): «Dokumentasjon av JORDMOD». Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, rapport nr. 17/01.

Lopez, R.A., Shah, F.A. and Altobello, M.A. (1994): Amenity benefits and the optimal allocation of land. *Land Economics* 70: 53-62.

Løyland, K. og Ringstad V. (1999): Stordriftsfordeler og skalautvidende tekniske endringer i norsk jordbruk. *Landbruksøkonomisk forum* 16: 53-66.

NOU (1991:2): Norsk landbrukspolitikk. Utfordringer, mål og virkemidler. Oslo: Norges offentlige utredninger.

Rogstad, B. (red) (2005): Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2005. Norsk institutt for landbruksøkonkomisk forskning.

St. meld. nr. 14 (1976-1977): Om landbrukspolitikken.

Winters, L. A. (1989-1990): The So-Called «Non-Economic» Objectives of Agricultural Support. OECD Econ. Stud, 13:237-266.

MELDING FRA REDAKSJONEN:

For at de arbeider som blir publisert i Norsk Økonomisk Tidsskrift og Økonomisk forum skal holde faglige mål, er redaksjonen helt avhengig av fagfeller eller konsulenter. I løpet av 2005 har en rekke kolleger ved ulike institusjoner vurdert innsendte arbeider; deres innsats har vært til uvurderlig hjelp. Redaksjonen vil på denne måten få takket følgende personer for den innsats som er lagt ned for å videreføre Norsk Økonomisk Tidsskrift og Økonomisk forum som levende og viktige tidsskrifter i det norske økonom-miljøet:

Ole Gunnar Austvik
Eivind Bernhardsen
Hans Bonesrønning
Bernt Bratsberg
Kjell Arne Brekke
Torstein Bye
Gunnar Eskeland
Nicolai Foss
Finn R. Førsund
Rolf Golombek
Leo A. Grünfeld
Kåre P. Hagen
Lars Håkonsen
Kåre Johansen
Jan Tore Klovland
Snorre Kverndokk
Tore Leite
Diderik Lund
Hilde Lurås
Knut Løyland
Arne Melchior
Viggo Nordvik
Marit Pedersen
Dagfinn Rime
Jan Yngve Sand
Erling Steigum
Lars Stoltenberg
Jon Strand
Tommy Sveen
Lars Sørgard
Øystein Thøgersen
Stein Tønneson
Steinar Vagstad
Bent Vale

Redaksjonen takker alle våre bidragsytere!

Forskermøtet – 2006

Det 28. nasjonale forskermøtet for økonomer var lagt til Norges Handelshøyskole i Bergen, den 3. og 4. januar 2006

INGVILD ALMÅS
Norges Handelshøyskole

Er EU-påvirkning bra for konkurransepolitikken? Er det takket være nobelprisvinner Schelling at det ikke ble atomkrig, men isteden en kald krig som endte med fred og forsoning? Er det kun begrenset rasjonelt å gå på Garage klokken to om natten når en skal holde plenums foredrag neste morgen? Dette var blant de spørsmålene som ble diskutert av de 100 økonomene på årets forskermøte i Bergen.

KONKURRANSE - IKKE ET MÅL I SEG SELV

Lars Sørgard, sjefsøkonom i Konkurransetilsynet, var førstemann-ut på årets Forskermøte. Han diskuterte hvilke kriterier som bør ligge til grunn for konkurransepolitikken, og spesielt prioriteringene som ligger i den nye konkurranseloven som trådte i kraft i 2004. Den nye loven er i større grad harmonisert med EUs konkurranselovgivning og blant annet må Norge nå forholde seg til EF-domstolens praksis.

Norge har tradisjonelt vært mer influert av konkurranselovgivningen i USA, hvor økonomisk teori har hatt stor innflytelse på utformingen av politikken. EU har i større grad hatt en såkalt legalistisk konkurransepolitikk. Denne politikken er formbasert og inneholder en del per se forbud. I de senere år har det vært en utvikling mot mer og mer vektlegging av økonomisk teori og økonomiske argumenter også i EU. Lars Sørgard mente at det er viktig å diskutere hvorvidt det at en legger større vekt på *økonomisk teori* også fører til at *økonomer* får større vekt i systemet eller om det er jurister som skal stå for håndhevingen av politikken bygget på økonomisk teori.

Et viktig spørsmål når det kommer til konkurransetilsynets mål for virksomheten, er hvorvidt politikken skal søke å maksimere summen av konsument- og produsentoverskudd eller kun fokusere på konsumentoverskuddet. Norge hadde mellom 1994 og 2004 en såkalt totalvelferdsstandard der målet var å maksimere summen av produsent- og konsumentoverskudd. De fleste andre land har hatt et ensidig fokus på konsumentoverskudd. Sørgard framhevet at så lenge en har en perfekt økonomi, kan fordelingspolitikk bli gjennomført ved hjelp av andre virkemidler enn konkurransepolitikken, og målet burde derfor være å maksimere det samlede overskuddet.

100 økonomer nikket. Dette forstod vi; perfekte økonomier og maksimering av effektiviteten. «Men», innvendte sjefsøkonomen mot sitt eget argument; Det kan tenkes at det å inkludere produsentoverskudd gir rom for bedriftene til å tilegne seg større profitt på grunn av infor-

masjonsskjevhet og skadelig lobbyvirksomhet. Og den verden som ble skissert var ikke like perfekt og forståelig lenger.

Etter den nye loven ble innført i 2004 har vi i Norge hatt en mellomløsning der det sies at «en skal ta særlig hensyn til forbrukernes interesser», men samtidig vektlegges produsentenes interesser i noen grad. Lars Sørgard åpnet for muligheten til at en mellomløsning blir lite tydelig og at det dermed blir større rom for lobbyvirksomhet.

I tillegg til denne noe teoretiske avveining maksimeringsavveiningen, understreket Sørgard gjennom hele foredraget at det er viktig å forstå markedssituasjonen riktig slik at en kan komme inn på riktig tidspunkt og med riktige tiltak og dosering. For å illustrere dette brukte Sørgard eksempler fra flytrafikken der dereguleringen først fikk negative virkinger med fortsatt høye priser, men økt antall flyreiser og mange tomme flyseter. Colour Air kom inn i markedet en kort stund men gikk med konstant underskudd og forsvant fort ut av markedet igjen. 10 år tok det før en sunnere form for konkurranse gjorde at billettene falt i pris da Norwegian kom inn i markedet og skapte en reell konkurrent til SAS / Braathens.

Konkurranse er ikke et mål i seg selv, hevdet Sørgard, men et middel til å oppnå effektivitet.

NOBELPRISEN OG KRIGSHISSING

Hvis det er mulig å kjøpe seg evig liv, må Alfred Nobel ha gjort dette, var Aanund Hyllands innledende ord til sitt foredrag om fjorårets Nobelpris i økonomi eller - rettere sagt - Sveriges Riksbanks pris i økonomisk vitenskap til Alfred Nobels minne. Robert J. Aumann og Thomas C. Schelling vant prisen i 2005 for å ha utvidet forståelsen av konflikt og samarbeid gjennom spillteoretisk analyse. Spillteori er det de to har felles, mener professoren fra Universitet i Oslo, men utover det er der store forskjeller i deres arbeider. Aumann er den matematisk orienterte av de to, mens Shelling har en sterk verbal framstillingsevne.

AUMANNS hovedbidrag er innenfor langsiktig samarbeid og epistemologi. Han har vist at hvis det er slik at aktørene møtes igjen og igjen i markedet, kan mer gunstige utfall enn Nash-likevekten realiseres. For eksempel kan en ha en fangenes dilemma-situasjon, der fraværet av koordinering gir et ugunstig utfall. En mer gunstig likevekt kan oppnås ved at hver aktør truer med at andres avvik fra samarbeid vil medføre eget avvik i framtiden. Et eksempel på en slik situasjon er et marked karakterisert ved et Cournot-kartell. Aktørene i kartellet kan true med å overfylle markedet i en eller flere framtidige perioder hvis en annen aktør avviker fra samarbeidssituasjonen.

Innen epistemologi har Aumann bidratt til å vektlegge at spilleres viten om andre spilleres strategier, informasjon og preferanser er viktige for deres valg. Hvilke epistemologiske forutsetninger en gjør påvirker derfor likevektsbetraktningene. Aumann introduserte begrepet «allment kjent», der det essensielle er at alle spillerne vet at alle spillerne vet og at alle spillerne vet at alle spillerne vet at alle spillerne vet osv. - ad infinitum.

SCHELLING utgav i 1960 boken *The Strategy of Conflict*. Nobelsprisvinneren gikk her bort fra såkalte nullsumspill der de involverte partene har totalt motstridende interesser. Nobelprisvinneren pekte på at i nesten alle konfliktsituasjoner eksisterer det også felles interesser. Han viste videre at en kan bruke ikke-kooperativ spillteori til å analysere dette.

Hylland ga et eksempel for å illustrere dette poenget: Anta et spill der det er to spillere og to mulige strategier; å ruste opp og å ikke ruste opp. Det finnes to likevekter i rene strategier i spillet; at den ene ruster opp og den andre ikke. Hvis en da binder seg til å ruste opp, bør den andre parten frastå fra dette. Ifølge professor Hylland var dette første gang begrepet «å binde seg til masten» kom opp i økonomifaget. Hvis en ikke klarer å overbevise motparten om at en helt sikkert går til krig, kan det være at en klarer å overbevise motparten om at der er en viss sannsynlighet for at en går til krig. Hvis denne sannsynligheten da er høy nok, blir det ingen krig.

Det har vært påstått (blant annet i The Guardian) at de to nobelprisvinnerne var krigshissere. Aanund Hylland mente om Aumann at dette henspeiler på at han som israeler er relativt kompromissløs når det gjelder konflikten med det palestinske folk og okkupasjonen av palestinske områder. Når det gjelder Schelling derimot, hevdet Oslo-professoren at der er liten dekning for påstanden om at han er en krigshisser. Tvert i mot kan det hevdes at hans uttalelser i forbindelse med amerikansk utenrikspolitikk bidro til å stabilisere situasjonen. Det kan ha vært en fordel at USA rustet opp og hadde atomvåpen slik at de

«bandt seg til masten» og på denne måten skapte stabilitet, hevdet Hylland.

SCHELLING fokuserte i sitt arbeid på at der kan finnes såkalte 'focal points' eller strategiske nøkler som gir en spesiell løsning i ulike spill. Hylland brukte norske fotgjengere som eksempel for å illustrere dette: De fleste fotgjengere vil vike til høyre hvis de går rett mot en annen fotgjenger og dette gjør at få krasjer mens de er ute og går i gatene i Norge.

I tillegg til de ovennevnte hovedbidragene fra Schelling, viste økonomen at små endringer kan gi store utslag i enkelte situasjoner og føre spillet til en ny likevektsituasjon. Det første eksempelet Hylland nevnte, omhandler valg av nabolag. Selv om det er slik at de fleste ønsker å bo i nabolag med andre med annen kulturell bakgrunn enn dem selv, kan det være at de ikke ønsker å være i et kulturelt mindretall i nabolaget. Derfor er det en mulighet for at en liten endring bort fra en gitt deling, for eksempel 50 / 50 fordeling, kan føre til at det folkeslaget som blir i mindretall rømmer, og en ender opp med full segregering. Det andre eksempelet som ble trukket fram er kalt «det døende seminar» og viser til et seminar med få deltakere. Hvis noen slutter å komme et par ganger, kan hele seminaret bli så lite attraktivt at det «dør» hen.

MIDDAG OG FESTTALE TIL NORSKE ØKONOMER

På tirsdagskveld var det duket for en festmiddag på SAS-hotellet på Bryggen. God mat ble inntatt, priser ble utdelt og taler ble holdt.

Norges Banks pris til beste doktorgrad innenfor makroøkonomi gikk til Espen Villanger, forsker ved Christian Michelsens Institutt i Bergen, med doktorgrad fra Norges Handelshøyskole.

Kveldens festtaler var Alexander Cappelen og han ble mottatt godt da han la fram at han er veldig fornøyd med norske økonomer. Han er fornøyd med sin egen yrkesgruppe fordi de har fått to bedrifter til å gå godt; og dette to bedrifter hvis prognoser i utgangspunktet skulle være dårlige.De to bedriftene det ble snakket om var det norske oljefondet og det norske skattesystemet. Det første representerer en bedrift som holder penger borte fra de respektive eierne, nemlig det norske folk. Det sistenevnte er et system som tar penger fra folk. Kirurger som må amputere bein blekner, mener Cappelen, iforhold til norske økonomer som har fått innført, og opprettholdt, det norske skattesystemet.

ANSEELSE OG BEGRENSET RASJONALITET

Tore Ellingsen, professor ved Handelshögskolan i Stockholm og professor II ved NHH, holdt det siste plenumsforedraget onsdag 4. januar. Temaet var anseelse og forfengelighet.

Ellingsen har blant annet bakgrunn som siviløkonom fra Handelshøyskolen i Bergen og hevdet at siviløkonomer er splittede. På den ene side innehar siviløkonomistudiet fag som økonomisk styring, finans og mikroøkonomi, som alle er preget av enhetlig analyse og et enkelt menneskesyn. På den annen side lærer man fag som markedsføring, organisasjon og personaladministrasjon, som uttrykker komplekse menneskesyn og foretar sammensatte analyser.

I de tradisjonelle fagene er det ifølge Ellingsen et bytteforhold mellom anvendelighet og klarhet. Mens mikroøkonomi har høy grad av klarhet og lav grad av anvendelighet, har sosialpsykologi en stor grad av anvendelighet, men kun liten grad av klarhet. Atferdsøkonomi søker å inkorporere psykologi og begrenset rasjonalitet i økonomifaget. Håpet er da at en kan oppnå stor grad av både klarhet og nøyaktighet.

Hva kan så forklare begrenset rasjonell atferd? For eksempel kan det vel kanskje være begrenset rasjonelt å gå på Garage midt på natten når en skal holde første foredraget dagen etter, påpekte Ellingsen. Men likevel gjorde han dette og var fullt bevisst på at dette var et mulig resultat av kvelden hele dagen i forveien, så totalt ubevisst kunne det heller ikke kalles... Ellingsen pekte på fire ulike forklaringer: Dumhet, uvitenhet, kløthet og tidsinkonsistens. Men det kan jo også være at der eksisterer en annen motivasjon enn den man tradisjonelt tenker på, la han til, for eksempel omtenksomhet, rettferdighet og forfengelighet. Utfordringen for atferdsøkonomien blir dermed å kartlegge og forklare slike fenomener og ut fra dette beskrive kontrakter og organisasjonsformer. Videre er da utfordringen å bygge et felles rammeverk for bedrifts- og samfunnsøkonomer.

Resultater fra eksperimenter viser at folk tenderer til å skjule egoisme både for seg selv og andre. For eksempel har det vært gjort et eksperiment med kollektbøsser; der

noen var gjennomsiktige, mens andre var tette. Det viste seg at folk ga mer når bøssene var gjennomsiktige!

Andre funn fra eksperimenter som Ellingsen viste til, var at tid ikke er penger og at å innføre avgifter noen ganger kan ha motsatte insentiver enn det man i utgangspunktet skulle tro. Når det gjelder førstnevnte, viser det seg at folk er mye mer villige til å gi bort tid enn penger. Mange i salen kjente seg igjen når han viste til at han selv og mange kollegaer er mer enn villige til å stille opp og holde foredrag uten godtgjørelse for dette, men når det kommer til inndekning av utgiftene, er de ivrige etter å spare på alle kvitteringer!

Når det gjelder avgifter, viste Ellingsen til det kjente barnehageeksperiementet, der det ble innført en avgift for foreldre som hentet barna for sent i barnehagen - Dette økte antallet forsenthentede barn! Dette kan forklares enten ved at innføring av avgiften gir et signal om at det er vanlig å hente for sent, og at det dermed er mindre enn det foreldrene før trodde, eller det kan tolkes som om punktlighet ikke lenger har noe med anseelse å gjøre, og at prisen betales i penger og ikke i skam. Avgiften sees da på som «rimeligere» enn skammen. Ellingsen gir andre eksempler på avgifts- eller godtgjørelser som har gitt motsatte resultater enn forventet: Bloddonnasjon, og straff for atomavfall og skulking hører alle til kategorien av slike eksempler.

Hvis noen av oss skulle mene at denne innsikten om at anseelse er en viktig drivkraft er ny innen økonomifaget, må vi tro om igjen. Ellingsen ga oss to sitater fra henholdsvis 1759 og 1938 som uttrykker nettopp denne innsikten:

What is the end of avarice and ambition, of the pursuit of wealth, of power, and preheminece? Is it to supply the necessities of nature? The wages of the meanest labourer can supply them ...

To be observed, to be attended to, to be taken notice of with sympathy, complacency and approbation, are all the advantages which we can propose to [attain].

Adam Smith (1759)

The opportunities for distinction, prestige, personal power, and the attainment of dominating positions are much more important than material rewards in the development of all sorts of organizations, including commercial organizations.

Chester Barnard (1938, page 145)

TILSLUTT KAN DET NEVNES AT...
100 samfunnsøkonomer var samlet og holdt til sammen 77 presentasjoner over ulike temaer i økonomifaget. Sentrale og interessante deler av økonomifaget ble dekket gjennom plenumsforedragene og de fleste andre temaer som det jobbes med blant samfunnsøkonomer i Norge i dag, ble tatt opp i mindre grupper på de ulike parallellsesjonene. Parallell-sesjonsbidragene ble kommenterte formelt av en opponent, og alle bidragene ble diskutert i de mer og mindre hete debattene i kaffepauser, ved lunsjer og ved festmiddagen.

... vi sees i Tromsø i 2007!

Artikkelprisen 2005 til Farooq Akram

Artikkelprisen ble etablert i 1989 med det formål «å stimulere yngre forskere til å produsere artikler til Økonomisk forum og Norsk Økonomisk Tidsskrift». Statuttene for prisen sier videre at det skal legges vekt på både faglig innhold og presentasjonsform. Prisen sponses av «De eldre herrers fond» og omfatter en sjekk på 10.000 kroner og et grafisk trykk av Runi Langum.

Komiteen består fremdeles av Eilev S. Jansen fra Statistisk sentralbyrå, Jan Tore Klovland fra Norges Handelshøyskole og Tore Nilssen fra Universitetet i Oslo. Bak årets pristildeling ligger en vurdering av det siste nummeret av hvert av de to tidsskriftene i 2004 og alle numre bortsett fra det siste i 2005.

Årgangen vi har lagt bak oss i de to tidsskriftene, var usedvanlig sterk. Selv om det ikke var noen tvil blant komiteens medlemmer om hvem som er årets prisvinner, skjuler det seg bak denne vinneren en rekke interessante og velskrevne bidrag på en *short list* som for anledningen ikke var spesielt *short*. Det er derfor all mulig grunn til å gi honnør til alle dem som har stått på for å få så høy standard i tidsskriftene våre. Dette gjelder først og fremst de forskjellige artikkelforfatterne, selvsagt, men vi har en mistanke om at også redaksjonens medlemmer gjennom de siste 12 måneder har mer enn en finger med i spillet her. Gode norskspråklige tidsskrifter i faget vårt er, etter vårt syn, en kraftfull replikk til dem som frykter at publiseringsincentiver og forskning med tellekanter skal gå på bekostning av et godt norsk fagspråk.

Når det gjelder komiteens kriterier har vi så langt – det er nå fjerde gangen det herværende trekløveret står for utvelgelsen - fokusert en del på at den prisvinnende artikkelen skal være velskrevet. I 2003 gikk prisen endog til en artikkel om hva det er å skrive godt.[1] Dette er i tråd med Statuttene nevnt innledningsvis. Men aktualitet og relevans for samfunnsdebatten er et tilleggskriterium som kan være med å bringe en artikkel helt til topps hos oss. Og uten at komiteen noen gang vil gå på akkord med kravet til høyt faglig nivå, skader det ikke om artikkelen får en dobbeltside i Dagens Næringsliv, med henvisning øverst til venstre på førstesiden.

Årets prisvinner traff både redaktøren av Dagens Næringsliv og komiteen hjemme med sin artikkel om et sentralt aspekt ved våre store oljeinntekter – nemlig bruken av dem.

Spørsmålet som stilles, er: Hvor mye av petroleumsinntektene kan brukes når vi samtidig søker å gjøre de makroøkonomiske kostnadene ved å bruke dem så små som mulig? Forfatteren antar at realvalutakursen påvirker det relative størrelsesforholdet mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor. Da følger det at for å minimere omstillingskostnadene må utviklingen i realvalutakursen bli så lite påvirket av bruken av petroleumsinntekter som mulig.

Forfatteren analyserer dette spørsmålet innenfor rammen av en partiell likevektsmodell for utenrikshandelen, der realvalutakursen tilpasser seg til et krav om både ekstern

[1] *Artikkelen lanserte Nyborg-kriteriene, se Karine Nyborg: «Fra tørt og korrekt – til kreativt, men slurvete? Norske økonomer som fortellere.» Økonomisk forum, 57 (6/2003), 15-18.*

20 NYHETER
Dagens Næringsliv Onsdag 11. mai 2005

NYHETER 21
Dagens Næringsliv Onsdag 11. mai 2005

Vil bruke mindre oljepenger

Dagens handlingsregel for bruk av oljepenger møter kritikk. Den kan medføre høyere arbeidsledighet, for sterk valutakurs og lite forutsigbarhet i finanspolitikken. Forsker Farooq Akram har laget utkast til ny handlingsregel.

TERJE ERIKSTAD
Oslo

Seniorrådgiver Farooq Akram i forskningsavdelingen i Norges Bank står bak et nytt forslag til hvordan Norge bør bruke oljeformuen. Forskningen hans presenteres i siste utgave av Norsk Økonomisk Tidsskrift. Selv om Akram jobber i Norges Bank, er synspunktene hans egne og de deles ikke nødvendigvis av sentralbanken.

– Mitt forslag innebærer at oljepengene brukes slik at de kan finansiere en konstant andel av importen for all fremtid, sier Akram.

Dette er en regel som står i skarp kontrast til den offisielle handlingsregelen som ble innført i mars 2001. Den sier at bruken av oljepenger hvert år kan tilsvare fire prosent av det som står inne på Statens petroleumsfond.

Akrams forslag er å bruke én prosent av hele oljeformuen, det vil si av både Statens petroleumsfond og den delen som er olje- og gassreserver (se grafikk).

– Dersom man ønsker bedre offentlige finanser med sikte på å oppfylle pensjonsforpliktelsene, overføre mer av oljepengene til kommende generasjoner samt unngå ubalanse i utenriksøkonomien og arbeidsledighet, vil man ha bedre forutsetninger for det med den nye regelen enn med dagens offisielle regel. Den nåværende handlingsregelen er ikke stram nok, sier Farooq Akram.

Ulike men like svar

Men selv om de to reglene er helt ulike, gir de tilfeldigvis nesten det samme svaret for 2005. Den offisielle regelen tilsier at det bør brukes 42 milliarder oljekroner via statsbudsjettet i år. Akrams alternativ anbefaler 37 milliarder kroner. Den faktiske bruken av oljepenger ligger imidlertid

«Den nåværende handlingsregelen er ikke stram nok»

Farooq Akram, seniorrådgiver i Norges Bank

an til å bli langt høyere, litt over 66 milliarder kroner ifølge statsbudsjettet (se grafikk).

Over tid vil de to reglene imidlertid skille lag. Dagens politikk innebærer at Norge kan bruke mer og mer oljepenger etterhvert som Statens petroleumsfond vokser. Dette betyr mye oljepenger de kommende årene, men på lang sikt blir oljepengene mindre og mindre viktige. Det skyldes at oljeformuen står på stedet hvil, mens resten av norsk økonomi vokser.

«Importregelen» til Akram betyr derimot at bruken av oljepenger vil vokse i takt med importbehovet for all fremtid. Når økonomien vokser, og importen dermed også vokser, vil hans regel føre til at Norge kan betale en like stor andel av importen med oljepenger hvert eneste år. Hvoner og ære betyr dette at man bruker mer etterhvert som tiden går.

Ulike og ulike svar

En oljeformue som den Norge har betyr at landet ikke behøver å eksportere like mye av tradisjonelle varer for å finansiere importen. Den konkurranseutsatte delen av økonomien kan bygges ned for å få plass til bruken av oljepenger. Men dette betyr at rike naturressurser kan være en «blandet velsignelse», påpeker Akram.

– Hvis man bruker mye oljepenger kan det føre til at valutakursen blir for sterk, og eksportsektoren derfor får store problemer. Men etterhvert som inntekten fra oljeformuen blir mindre i forhold til importbehovet, må valutakursen svekke seg og eksportindustrien bygges opp igjen. Dette kan føre til store omstillingskostnader, blant annet i form av ubalanse i utenriksøkonomien og høy arbeidsledighet, sier han.

Målet med forskningen hans er nettopp å finne en optimal størrelse på bruken av oljepenger, slik at disse omstillingskostnadene blir så lave som mulige.

Akram mener også at hans forslag kan føre til mer stabil bruk og større forutsigbarhet i finanspolitikken. Han tar nemlig utgangspunkt i hele oljeformuen, og verdien av den samlede formuen vil sannsynligvis svinge mindre enn verdien av Statens petroleumsfond alene. Det skyldes at når oljeprisene stiger, så faller ofte verdiene i aksje- og obligasjonsmarkedene. Dermed vil Norge tape på finansformuen, men vinne på olje- og gassformuen. En regel basert på hele formuen vil dermed gi en mer stabil bruk enn en regel basert utelukkende på den finansielle delen av formuen.

terje.eriksta d@dn.no

Farooq Akram

● Q. Farooq Akram (36) er seniorrådgiver i forskningsavdelingen i Norges Bank. Han er utdannet økonom (PhD) ved Universitetet i Oslo, og har arbeidet i sentralbanken i en rekke år. Akram har i to perioder vært fungerende leder for forskningsavdelingen.

● Akram er født i Pakistan, men er norsk statsborger. Hans spesialfelt er blant annet valutakurser og oljemarkedet. Akram har publisert en rekke forskningsarbeider, og har hatt et studieopphold ved universitetet i Oxford.

Finnes det et fasitsvar på hvor mye oljepenger Norge bør bruke? Forslaget til ny handlingsregel gir interessant innsikt i hva ulike regler for pengebruken betyr. Men det viser også hvor vanskelig det er å finne det «rette» svaret.

Formue til bryderi

ANALYSE
TERJE ERIKSTAD

Med forslaget fra forsker Farooq Akram (se egen sak) finnes det tre forskjellige regler som forteller hvor mye penger som bør brukes av oljeformuen hvert år. De tre reglene gir ulike svar på hvor mange milliarder kroner som kan brukes hvert år (se grafikk).

Den regelen Stortinget har vedtatt sier enkelt og greit at bruken av oljepenger skal tilsvare fire prosent av det som står inne på Statens petroleumsfond ved starten av året. Fire prosent er Oljefondets anslåtte realavkastning over tid. Regelen gjelder altså bare for den finansielle delen av oljeformuen. Ved starten av dette året utgjorde oljefondet anslagsvis 27 prosent av den totale oljeformuen (se grafikk).

Når alle olje- og gassreserver er tappet ut, vil hele oljeformuen være omgjort til en finansformue. Da vil dagens handlingsregel bli identisk med den såkalte permanentinntektsregelen. Den sier at Norge hvert år kan bruke den permanente inntekten (realavkastningen) fra hele oljeformuen. Men etter dagens prognoser vil det ta mange tiår før disse to reglene gir det samme svaret når det gjelder pengebruk.

«Importregelen» til Akram er en helt annen type regel. Den forteller hvor mye penger det er optimalt å bruke, hvis man skal minimere omstillingskostnader knyttet til oljeinntektene. Da må bruken av oljepenger tilpasses slik at en konstant andel av importen kan finansieres hvert år for all fremtid.

De tre reglene er svar på forskjellige spørsmål:

● Hvor mye kan brukes av Statens petroleumsfond, uten at det faller i verdi?

● Hvor mye kan brukes av hele petroleumsformuen, uten at den faller i verdi?

● Hvor mye kan brukes av hele formuen, hvis ulempene for resten av økonomien skal bli lavest mulig?

Måten man formulerer problemet på er med andre ord temmelig avgjørende for hvilket svar man får. Men uansett må enhver handlingsregel basere seg på en vurdering av hvor stor petroleumsformuen er og hvor stor avkastningen vil være på lang sikt. Det er lett å måle den finansielle delen (Statens petroleumsfond), men det er langt vanskeligere å verdsette olje- og gassreserver som ennå ikke er utvunnet. Avkastningen er også en usikker faktor, som kan variere betydelig over tid.

Oljeformuen er uten tvil et enormt gode for Norge. Men det er også en formue til betydeli.

Terje Eriksta d er journalist i Dagens Næringsliv s finansredaksjon
terje.eriksta d@dn.no

NYTT FORSLAG. Fredag legger regjeringen Norges Bank foreslår en ny regel for hvor fram forslag til revidert nasjonalbudsjett, med nye anslag for bruken av oljepenger. Seniorrådgiver Farooq Akram i mye penger som bør brukes. Foto: Ida von Hanno Bast

Hvor stor er statens oljeformue?

Verdien av oljereservene og Statens petroleumsfond ved inngangen til hvert år. Tall i milliarder kroner.

Samlet formue

2003	1968	1932	2256	2714	2608	2645	3705
1890	1800	1718	386 1870	874 2100	608 2000	843 1800	1015 2490

Statens petroleumsfond
Oljereserver

Kilde: finansdepartementet, Norges Bank

Tre regler – tre svar

Tre ulike regler for bruken av oljepenger gir tre forskjellige svar på hvor mye penger som kan brukes hvert år.

Milliarder kroner	Regel 1: Dagens regel	Regel 2: Permanentinntekten	Regel 3: Ny handlingsregel
Statens totale oljeformue 3705	4 % av oljefondet	4 % av hele oljeformuen	1 % av hele oljeformuen
Statens petroleumsfond 1015	42	42	10
Verdien av oljereservene 2690	0	108	27
Anbefalt bruk av oljepenger	42	148	37
Faktisk bruk av oljepenger	66	66	66
Merforbruk av oljepenger	24	-82	29

Hvor mye av importen kan oljen betale?

Prosent

ETTERMIDDAGSSEMINAR
Onsdag 25. mai kl. 13.00
Clarion Hotel Royal Christiania, Oslo
«Tvangsinnløsning av minoritetsaksjonærer»
Er Norway Seafoods-dommen «riktig» eller bør lovverket endres?
Påmelding
www.finansanalytiker.no
Telefon: 22 12 92 10
NFF NORSKE FINANSANALYTIKERES FORENING
THE NORWEGIAN SOCIETY OF FINANCIAL ANALYSTS

Dagens Næringsliv 11. mai 2005

og intern balanse. Konsumraten som fører til at realvalutakursen ikke blir påvirket av bruken av petroleumsinntektene, blir kalt den effisiente konsumraten, og forfatteren viser at den vil bli lik realavkastningen på petroleumsformuen minus den inntektsbestemte importveksten.

Høydepunktet i artikkelen er en sammenligning mellom den økonomiske utviklingen som ville følge av at man følger den effisiente handlingsregelen kontra den vedtatte offisielle handlingsregelen, der man bruker permanentinntekten av petroleumsformuen. Forfatteren viser at likevektskursen i det siste tilfellet blir sterkere på kort sikt og svakere på lang sikt enn ved en effisient handlingsregel. Bruk av permanentinntekten gir en vedvarende depresiering i likevektsrealvalutakursen, mens den effisiente bruken gir en tilnærmet stabil realvalutakurs. Forfatteren viser også utviklingen over tid i nettofordringer på utlandet og utviklingen i eksport og import under de to alternativene. Den effisiente handlingsregelen brukes deretter som en referanse for å vurdere om den faktiske bruken av petroleumsinntekter er for høy eller for lav. De tallmessige anslagene som gis i artikkelen, er fullt ut konsistente med den teoretiske analysen.

Komiteen vil gjerne legge til at den prisvinnende artikkelen føyer seg pent inn i rekken av interessante bidrag fra forfatterens side. Han har fem internasjonale publiseringer på samvittigheten bare i løpet av de siste to-tre årene og har tidligere stått for fire artikler i NØT. Dette har for så vidt ikke blitt tillagt vekt ved komiteens mange og lange drøftinger forut for årets pristildeling. Men – som et tips til andre håpefulle – noen ulempe er det heller ikke.

Den oppmerksomme leser vil nå for lengst ha forstått at forfatteren og årets prisvinner er forsker i Norges Bank og heter Farooq Akram. Artikkelen er «En effisient handlingsregel for bruk av petroleumsinntekter», *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 118 (2004) s. 91-112.

Eilev S. Jansen
Jan Tore Klovland
Tore Nilssen

ANNONSE

FLYTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser.

Meld flytting per telefon 22 31 79 90/telefaks 22 31 79 91,
e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn:

Ab.nr./medl.nr:

Ny adresse:

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget • 0028 OSLO

ABONNEMENT

ABONNEMENT LØPER TIL OPPSIGELSE FORELIGGER

Veiledning for bidragsytere

1. Økonomisk forum trykker artikler om aktuelle økonomfaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.

2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.

3. Manuskriptet sendes i elektronisk format til Samfunnsøkonomenes Forening, ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene (se side 2). Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Artikler bør ikke være lengre enn 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Aktuelle kommentarer skal ikke overstige 12 sider av tilsvarende format. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 6 sider av samme format.

4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maks. 100 ord. Ingressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.

5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.

6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift. Veiledning for bidragsytere for NØT, se www.samfunnsokonomene.no.

B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

ØKONOMISK FORUM NR. 1 • 2006 • 60. årgang