



På like vilkår?

En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak



På like vilkår?

En analyse av konkurranse mellom offentlige
og private foretak

av

Trond Bjørnenak

Dag Morten Dalen

Nils-Henrik Mørch von der Fehr

Trond E. Olsen

Gaute Torsvik

Oslo/Bergen – februar 2005

Forord

Det er en internasjonal trend at offentlige og private foretak i stadig større grad konkurrerer med hverandre. Mange markeder som tidligere var forbeholdt offentlige monopoler, er nå åpnet for konkurranse. Det innebærer at private aktører slipper til der det offentlige tidligere var enerådende. Samtidig gis offentlige foretak en friere stilling. Det har ført til at de i større grad går inn på det som tidligere var enemerker for private aktører.

Konkurranseloven gjelder på samme måte for private som for offentlige foretak. Lovens formål er å ”*fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser*”, og det skal legges spesiell vekt på forbrukernes interesser. Vi er på denne bakgrunn opptatt av hva som kjennetegner konkurranse mellom offentlige og private aktører – og i hvilken grad slik konkurranse gir effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser til beste for forbrukerne. Videre er vi opptatt av hvordan konkurranse mellom offentlige og private aktører reguleres idag, og om det er behov for å endre dagens reguleringer.

Konkurransetilsynet nedsatte våren 2004 et forskerutvalg, som har sett nærmere på disse problemstillingene. Moderniseringsdepartementet og Konkurransetilsynet har i samarbeid stått for oppfølgingen av forskergruppens arbeid.

Det understrekes at alle vurderinger og konklusjoner er forskergruppens, og ikke nødvendigvis deles av Konkurransetilsynet eller Moderniseringsdepartementet.

Oslo, april 2005

Knut Eggum Johansen

Innhold

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	7
1.1 Mandat	8
1.2 Sammendrag og konklusjon	9
2. KONKURRANSEANALYSE	23
2.1 Tretrinns analyse.....	25
2.2 Konkurransefortrinn og eksklusive overskuddsmuligheter.....	27
2.3 Mål og handlingsrom.....	29
2.4 Konkurransen og effisiens	31
2.5 Konklusjon.....	37
3. PRODUKTREGNSKAP	39
3.1 Kostnadsbegreper	40
3.2 Dekningsbidrag versus selvkost	43
3.3 Aktivitetsbasert kalkulasjon	46
3.4 Periodisering	53
3.5 Produktkalkyler på enerettsområder.....	58
3.6 Konklusjoner og retningslinjer	59
3.7 Vedlegg: Erfaringer fra bruk av produktregnskap.....	60
4. INTERNASJONALE ERFARINGER	68
4.1 Regulering og organisering av markedsdeltagelse.....	69
4.2 Anvendelse av konkurranselovgivningen.....	74
4.3 Konkurranseloven og offentlige foretak.....	81
4.4 Offentlige subsidier og konkurransefortrinn	83
4.5 Konklusjon.....	87
5. TILTAK	88
5.1 Diskrete valg og fornuftige beslutningsregler	89
5.2 Særfordeler og økonomisk handlingsrom	90
5.3 Avgrensning av virksomheten	92
5.4 Organisatorisk oppdeling.....	98
5.5 Regulering av priser i et konkurransemarked	100
5.6 Regulering av tilgangsbetingelser	102
5.7 Konklusjon.....	112
6. VIRKEMIDLER	114
6.1 Eierrollen	114
6.2 Avtalekompetansen	116
6.3 Særreguleringer.....	116
6.4 De generelle konkurransereglene	118
6.5 Behov for utfyllende regelverk.....	123

7. POSTEN	128
7.1 Anklager og problemstillinger.....	130
7.2 Konkurransanalyse.....	134
7.3 Tiltak.....	141
7.4 Konklusjon.....	146
7.5 Vedlegg: Posten Norge AS	148
8. METEOROLOGISK INSTITUTT	153
8.1 Meteorologisk institutt.....	154
8.2 Klagen fra Storm	160
8.3 Konkurransanalyse.....	161
8.4 Konklusjon.....	166
9. KIPPERMOEN	168
9.1 Virksomheten og klagen	168
9.2 Problemstillinger.....	169
9.3 Incitamenter	171
9.4 Konkurransanalyse.....	172
9.5 Vurdering av tiltak	177
9.6 Avslutning.....	180
9.7 Vedlegg: Utdrag fra regnskap for Kippermoen.....	181
10. REFERANSER	182

Innledning og sammendrag

Våren 2004 igangsatte Konkurransetilsynet i samarbeid med daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet et prosjekt om konkurranse mellom offentlige og private foretak. Departementet – som etterhvert skiftet navn til Moderniseringsdepartementet – og Konkurransetilsynet har i samarbeid stått for oppfølgingen av arbeidet, der departementet har hatt hovedansvaret for den generelle delen av prosjektet, mens tilsynet har hatt hovedansvaret for den delen av prosjektet som vedrører analysen av postmarkedet.

Det ble oppnevnt et forskerutvalg som skulle lede utredningsarbeidet, bestående av:

- Professor Trond Bjørnenak, Norges Handelshøyskole,
- Professor Dag Morten Dalen, Handelshøyskolen BI,
- Professor Nils-Henrik Mørch von der Fehr, Universitetet i Oslo (leder),
- Professor Trond E. Olsen, Norges Handelshøyskole, og
- Professor Gaute Torsvik, Universitetet i Bergen.

Det ble også oppnevnt et sekretariat for å bistå utvalget. Sekretariatsfunksjonen for den generelle delen av prosjektet ble opprinnelig ivaretatt av seniorrådgiver Terje Ambjørnsen. Da Ambjørnsen sluttet i departementet, ble hans sekretariatsoppgaver overtatt av rådgiver Peder Østbye. Rådgiver Terje Melhuus Line fra Konkurransetilsynet har bistått gruppen innenfor den delen av prosjektet som berører postmarkedet. Sekretariatet har bidratt med verdifulle innspill til utvalgets arbeid.

I tillegg ble det etablert en referansegruppe for prosjektet med deltagelse fra sentrale departementer og tilsyn. Også referansegruppen har gitt verdifulle innspill til arbeidet.

Underveis i arbeidet har gruppen hatt kontakt med departementet, ved ekspedisjonssjef Jan A. Halvorsen og prosjektleder Gunnar Birkelund, og tilsynet ved avdelingsdirektør Lasse Fridstrøm og seksjonssjef Eivind Kloster-Jensen. Gunnar Birkelund, Lasse Fridstrøm og Eivind Kloster-Jensen har deltatt som observatører på enkelte av utvalgets møter. Utvalget vil presisere at alle vurderinger og konklusjoner står for utvalgets regning og ikke nødvendigvis deles av departement eller tilsyn.

Enkelte av utvalgets medlemmer har også i andre sammenhenger vært engasjert i konkurransespørsmål i de aktuelle markedene. Trond Bjørnenak har vært rådgiver for Post- og teletilsynet i forbindelse med utarbeiding av retningslinjer for produktkalkyler, og han har arbeidet med problemstillinger knyttet til produktregnskapene i NSB, Posten, Telenor og energiselskaper i ulike prosjekter ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Nils-Henrik M. von der Fehr har vært engasjert som rådgiver

på et prosjekt om Posten for Samferdselsdepartementet og har forøvrig hatt rådgiveroppdrag for blant annet Konkurransetilsynet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet i forskjellige sammenhenger. Slike engasjementer har gitt innsikt i konkurranse-spørsmål, men har selvsagt ikke påvirket konklusjonene i rapporten.

Sluttrapporten for prosjektet skulle etter den opprinnelige plan avleveres innen 31. desember 2004. Etter avtale med oppdragsgiverne ble fristen forlenget til februar 2005.

1.1 Mandat

Prosjektets beskrivelse er gitt i et notat fra departementet og tilsynet. Nedenfor gjengis hovedmålene for prosjektet, slik de er beskrevet i notatet.

Konkurransetilsynet har i de senere årene behandlet flere saker der privat virksomhet har påpekt konkurransevridninger i forhold til offentlig virksomhet. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å verifisere hvorvidt disse påstandene er reelle eller ikke. I tillegg er det vanskelig å beregne de samfunnsøkonomiske virkningene av eventuelle konkurransevridninger.

I enkelte sammenhenger er det snakk om konkurransevridninger på grunn av kryssubsidiering. For å klargjøre hva som menes med kryssubsidiering, administrerte og styrte Konkurransetilsynet i 1999-2000 et forskningsprosjekt med tittelen *Kryssubsidiering - operasjonell definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak*. Forskningsprosjektet ble gjennomført av Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og var finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Næringslovutvalget (se Fjell *et al*, 2000).

Konkurransemyndighetene mener det er viktig å utrede problemstillingen omkring konkurranseforholdene mellom privat og offentlig virksomhet ytterligere, der problemet med kryssubsidiering og andre konkurransevridninger vies spesiell oppmerksomhet.

I dette utredningsarbeidet skal en blant annet identifisere kritiske faktorer som kan lede til uheldige vridninger i konkurransen mellom privat og offentlig virksomhet. Videre skal en vurdere og anbefale tiltak som leder til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, herunder blant annet adferds- og strukturreguleringer. Det vises i den sammenheng til OECDs arbeid *Structural separation*, der ulike løsninger diskuteres. Det kan bygges på dette arbeidet i den grad det vurderes som hensiktsmessig.

Anbefalingene skal kunne anvendes i praksis. Det skal derfor gjennomføres en konkret studie av postmarkedet og Posten Norge AS' ulike roller, da en i markedet for distribusjon av post støter på flere typiske konkurransepoltiske utfordringer vedrørende konkurranse mellom privat og offentlig virksomhet.

De konkrete målene for prosjektet er som følger:

1. En skal kartlegge og beskrive kritiske konkurransevidende faktorer som følger av offentlig eierskap. Virkningene av disse vridningene skal utredes nærmere. Dersom vridningene fører til ineffektiv ressursbruk, skal utredningen munne ut i en konkret anbefaling av hvilke tiltak som bør iverksettes, slik at effektiviteten i økonomien bedres.
2. En skal utrede og anbefale hvordan offentlig konkurranseutsatt virksomhet bør organiseres, slik at skadelige konkurransevridninger reduseres eller elimineres, uten unødvendig å redusere samdriftsfordelene og incitamentene til å utnytte kompetansen offentlige virksomheter besitter.
3. En skal utrede om det er hensiktsmessig for Konkurransetilsynet å teste (empirisk) hvorvidt kryssubsidiering finner sted. Dersom en finner at dette er hensiktsmessig, skal en samtidig anbefale en nærmere spesifisert metode for hvordan en slik test skal gjennomføres. Det forutsettes at en slik test er forankret i hva som er samfunnsøkonomisk effektivt. Testen skal beskrives i detalj. Beskrivelsen skal inneholde informasjon om hvilke kostnads- og inntektskomponenter som skal inngå, hvilke prinsipper som skal legges til grunn når verdien av ledige offentlige ressurser skal fastsettes og hvilke andre forhold en eventuelt skal ta hensyn til.
4. Med utgangspunkt i anbefalingene i punktene 1-3 skal det utarbeides en analyse av postmarkedet og Posten Norge AS' ulike roller.

Nedenfor oppsummeres gruppens konklusjoner.

1.2 Sammendrag og konklusjon

I de senere år er offentlige foretak i stadig sterkere grad kommet i en situasjon der de konkurrerer med private.¹ Det skyldes dels 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 skyldes også at offentlige foretak har utvidet virksomheten og beveget seg inn på markeder der private foretak allerede er etablert. I noen tilfeller skyldes dette at de offentlige foretakene er gitt større frihet og selvstyre. I andre tilfeller er foretakene blitt oppfordret til – eller pålagt – å etablere nye forretningsområder i den hensikt å øke inntjeningen og redusere behovet for offentlige tilskudd.

1 Vi bruker begrepet "foretak" i konkurranselovens forstand, som 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.

Uaktet den konkrete bakgrunn gir konkurranse mellom offentlige og private foretak konkurransemyndighetene nye utfordringer. Det skyldes først og fremst at offentlige foretak ofte har en myndighetsbestemt særstilling. Vi beskjeftiger oss i hovedsak med tilfeller der særstillingen oppstår som følge av 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.²

Leveringsforpliktelsen kan være kombinert med en enerett, slik som for brevpost.³ I slike tilfeller 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 faller bort. Monopolstillingen vil antageligvis strekke seg lenger enn selve kjernevirksomheten, for eksempel til utdeling av masseforsendelser og pakker utenfor bynære strøk.

Det kan tenkes en rekke forhold som kan gi et offentlig foretak en markedsmessig særstilling, herunder et unormalt lavt avkastningskrav, unntagelse fra spesielle lover og regler, eller en begunstigelse som leverandør til det offentlige. Vi finner eksempler på slike forhold i de sakene vi har analysert. Det grunnleggende problem er uansett at foretaket har en myndighetsbestemt særstilling som kan benyttes til å etablere en dominerende markedsposisjon til skade for konkurransen.

I analysen av denne problemstillingen 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 (se f.eks. 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 de skal løses på en kostnadseffektiv måte. Det gjelder også valget av finansieringsform, herunder valget mellom skattefinansierte tilskudd og egenfinansiering av virksomheten.

2 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.

3 Isolert sett representerer naturligvis leveringsforpliktelsen en begrensning i det offentlige foretakets frihet til å innrette virksomheten. Det kan også tenkes at det offentlige foretaket er pålagt andre begrensninger, som hemmer dets muligheter til å engasjere seg i konkurransen med private. Vi diskuterer ikke slike begrensninger i særlig grad.

Konkurransanalyse

Vår prinsipielle 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 markedsrett.

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 produksiden, gjennom etablerte distribusjonskanaler eller i form av etablerte kunderelasjoner.

Synergieffekter mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten representerer både bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske gevinster. Den bedriftsøkonomiske gevinsten består i konkurransefordelen som kan resultere i et ekstraordinært overskudd, mens den samfunnsøkonomiske gevinsten består i reduserte kostnader eller høyere kvalitet, til glede for foretaket og dets kunder. Synergieffektene vil imidlertid bli motvirket av kompleksitetskostnader ved å drive forskjellige virksomheter innenfor samme organisasjon. Synergieffekter gir dessuten grunnlag for markedsrett. Hvorvidt synergieffektene alt i alt representerer en gevinst, avhenger derfor dels av virksomhetens kompleksitet og dels av hvordan foretaket velger å utnytte synergieffektene.

I andre trinn av konkurranseanalysen ser vi på de mål som offentlige foretak styres etter. I økonomiske analyser er det vanlig å anta at foretak drives for å maksimere overskuddet, men det passer ikke særlig godt som beskrivelse av offentlige foretak. Riktignok har man i de senere år lagt økende vekt på at offentlige foretak skal drives etter "forretningmessige" 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, først og fremst fordi kapitalbasen ofte er undervurdert. Dernest har offentlige eiere i alminnelighet tatt relativt beskjedne utbytter, og foretakene har gjerne høye egenkapitalandeler.

Det er grunn til å tro at styret, ledelsen og de ansatte har betydelig økonomisk spillerom. En nærliggende hypotese er derfor at andre hensyn enn maksimalt overskudd får betydning, og at 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 er utsatt for. Ekspansjon kan også bidra til å heve foretakets alminnelige omdømme og politiske oppslutning, slik for eksempel NRK har opplevd.

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

I tredje trinn av konkurranseanalysen ser vi på hvorvidt et offentlig foretak med en dominerende stilling, og et ønske om å utnytte markedsmakten, vil gjøre det på en måte som leder til 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 de kan også være utslag av forretningmessige strategier som har til hensikt å øke omsetningen og vinne markedsandeler. Problemet oppstår i de tilfeller der mer effektive konkurrenter fortrenses, noe som innebærer kostnadsineffektivitet. For lave priser medfører dessuten forvridninger i konsumet, ved at forbruket av de aktuelle varene og tjenestene overstimuleres i forhold til andre goder.

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 infrastrukturen, herunder redusere behovet for skattefinansiering. Problemet oppstår når prisene settes så høyt at de undergraver konkurransen, til skade ikke bare for konkurrentene, men også for 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 i 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 fortrenses og at produktutvalget og prisene forvrir.

Produktregnskap

Et 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 produktkostnader. 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. Det er særlig fire forhold som kompliserer estimeringen av produktkostnader.

For det første er det vanskelig å estimere kostnadsfunksjonen. Dette problemet er dels knyttet til selve registreringen av kostnadene. 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 skjematisk regler. En del kostnader er ofte ikke registrert overhodet. Dette gjelder blant annet alternativkostnaden ved utnyttelse av ledig 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. Denne manglende registreringen innebærer en systematisk undervurdering av kostnadene ved å utvide virksomheten.

Det kan være av interesse 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 blant annet å ha sammenheng med en erkjennelse av faren for en systematisk undervurdering av kostnader som følge av et for kortsiktig og snevert syn på variabilitet – herunder manglende hensyntagen til vanskelig observerbare alternativkostnader – og en undervurdering av kompleksitetskostnader. Praksisen har fått støtte i den faglige litteraturen. Selv om dekningsbidragsmetoden og merkostnadskravet kan sies å være teoretisk riktige, har en rekke forfattere på empirisk grunnlag kritisert metoden, fordi den undervurderer kostnadene ved ekspansjon.

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. Resultatet i en bestemt periode avhenger av prinsipper og metoder for periodisering av kostnader. De valgte prinsipper og metoder 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 markedsrett. 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 fastlegge hvordan man kan 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 som anvendes, samtidig som den regulerte aktøren har incitamenten til opportunistisk adferd. Et eksempel er at den regulerte aktøren tester ut ulike plausible fordelingsnøkler og velger dem som gir det mest formålstjenelige resultat.

På bakgrunn av analysen av disse problemstillingene trekker vi 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.
- Produktregnskapet bør i utgangspunktet bekreftes med begrenset revisjon.
- Uansett revisorgodkjenning vil handlingsrommet for fordeling og manipulering være betydelig. Man bør derfor gi andre aktører innsyn i det offentlige foretakets produktregnskap.
- Produktregnskapet skal være godt dokumentert, og endringer skal beskrives løpende.

Internasjonale erfaringer

De problemstillinger som oppstår i forbindelse med konkurranse mellom offentlige og private foretak, er på ingen måte særegne for Norge. Nylig la Konkurrencesverket i Sverige frem en rapport som omhandler temaet (Konkurrencesverket, 2004). I juni 2004 arrangerte OECD en rundebordskonferanse om regulering av markedsdeltagelsen til offentlige foretak. Her ble prinsippene for organisering av denne typen offentlig virksomhet og medlemslandenes erfaringer diskutert. Selv om det ikke kan utelukkes at offentlige foretak har særskilte konkurranseulemper, er utgangspunktet for drøftingene og erfaringene internasjonalt de potensielle konkurransefordelene de offentlige foretakene har.

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, slik de fremkommer i offentlige utredninger og forslag i et utvalg land, 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 konkurranseneutralitet søkes løst gjennom eksisterende lovverk, herunder spørsmålet om

hvilke typer offentlig virksomhet som faller inn under konkurranselovgivningen. Det tredje og siste området gjelder regler for subsidiering av offentlig virksomhet, herunder de såkalte statsstøttereglene.

Når det gjelder arbeidet med prinsipper for offentlige foretaks markedsdeltagelse, har det arbeidet som i flere år har pågått i Nederland, spesiell interesse. I 2001 resulterte arbeidet i et forslag fra regjeringen om forhåndsgodkjenning av offentlige foretaks deltagelse i kommersiell virksomhet, basert på nytte-kostnads-vurderinger. Forslaget møtte betydelig motstand, men etter flere runder med alternative forslag er status pr. dags dato at man på nytt vurderer forbud mot visse typer offentlig markedsdeltagelse.

I Sverige har blant annet Statskontoret og Konkurrensvirket 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 virksomheter. Dette må blant annet ses på bakgrunn av de problemer Riksrevisjonen har avdekket i forbindelse med reguleringen av for eksempel Statistiska centralbyråen. Statistiska centralbyråen har beholdt en organisasjonsform som forvaltningsenhet til tross for at betydelige deler av virksomheten er blitt eksponert for konkurranse, samtidig som avgrensningen mellom samfunnsoppdraget og den øvrige virksomheten fremstår som uklar, noe som medfører at det nærmest er umulig å vurdere om byrået overholder reguleringene.

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 konkurransutsatte 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 på dette området og gir foreløpig få klare holdepunkter for statusen til de forskjellige 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 utvalgt i en anbudskonkurranse, skal støtte fastsettes på grunnlag av antatte kostnader i et representativt selskap.

I Danmark har man innført en særskilt tilføyelse i konkurranseloven som forbyr tildeling av statsstøtte som virker forvridende på konkurransen. Dette gjelder tilskudd både til offentlig virksomhet og til private foretak som utfører oppdrag for det offentlige. Tilføyelsen inneholder imidlertid en viktig begrensning, idet statsstøtte ikke kan være ulovlig dersom annen offentlig regulering måtte tillate den.

Vår gjennomgang av de 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.

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 organisatoriske skiller mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten; og
- regulering av priser, herunder prisene på konkurranseutsatte produkter og prisene på produkter levert fra kjernevirksomheten.

Det offentlige foretakets økonomiske resultat i kjernevirksomheten bestemmer mulighetene for å styrke konkurranseevnen på andre områder. Spesielt vil et overskudd i kjernevirksomheten gi rom for å subsidiere øvrig virksomhet. Vi anbefaler at den økonomiske virkningen av myndighetsbestemte særfordeler så langt som mulig nøytraliseres. Det innebærer en 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 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 den fulle andel av felleskostnadene.

Konkurranseutsatt virksomhet bør som hovedregel organiseres i egne juridiske enheter som er ledelsesmessig, personalmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksomheten. Det bør bare gjøres unntak fra denne regelen når det kan godtgjøres at det finnes samdriftsfordeler som fordrer fellesorganisering. Det bør være foretaket selv som må dokumentere eventuelle 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 krysssubsidiering – gjennom bevisste eller ubevisste regnskapsmessige disposisjoner eller overføring av ressurser fra kjernevirksomheten til den konkurranseutsatte virksomheten – noe som fordrer 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 (fratrasket 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 løs prisregulering av 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.

Virkemidler

Det har ikke vært gruppens oppgave å foreta en vurdering av myndighetenes virkemidler for å motvirke konkurranseskadelig aktivitet der offentlige foretak konkurrerer med private. For fullstendighetens skyld har vi allikevel presentert en diskusjon av mulige virkemidler, herunder hvordan

myndighetene kan intervensere i markedene i kraft av eierposisjonen, som tilbyder og etterspørre av varer og tjenester, som håndhever av eksisterende lover, og som lovgiver. Diskusjonen er relativt kortfattet, og formålet er først og fremst å identifisere de regulatoriske virkemidler myndighetene har til rådighet og påpeke enkelte momenter som er av betydning for å vurdere i hvilken grad de er hensiktsmessige for å gjennomføre de tiltak vi foreslår.

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.

I mandatet var Posten fremhevet som et foretak som skulle underkastes særskilt analyse. 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. Nettverksnæringene er kjennetegnet ved at virksomheten har vært organisert som et offentlig monopol, men der monopolet i stigende grad er utsatt for konkurranse. 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 avvirket). 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 fra andre. 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. Disse sakene danner et godt utgangspunkt for å analysere de ulike fasetter av konkurranseproblemet, slik det fortoner seg i postnæringen spesielt og nettverksnæringer mer generelt. 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. Dette er nødvendig for å forhindre kryssubsidiering. 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 distribusjonsnett. Dette er derfor en virksomhet Posten bør drive med, og som bør foregå i nær tilknytning til kjernevirksomheten. Det må imidlertid innføres reguleringer som forhindrer kryssubsidiering, herunder at Posten utvider kapasiteten i distribusjonsnett 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 ønske. Det bør iverksettes et mer detaljert utredningsarbeid for å vurdere hvorvidt det bør sikres mer likeverdig tilgang til (låste) postkassanlegg.

- 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 som tilsvarer 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, herunder stram regulering av kjernevirksomheten.

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 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 innsamle 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 utgangspunkt for å diskutere de konkurransemessige problemstillinger som reiser seg innenfor 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 som oppstår ved at Meteorologisk institutt driver kommersiell virksomhet. Det er derfor nærliggende å trekke den konklusjon at Meteorologisk institutt ikke bør drive med kommersiell virksomhet. Det som nå er Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt, bør skilles ut som eget selskap. Vi ser heller ingen grunn til at Meteorologisk institutt bør ha 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 enten overlates til andre eller skilles ut i en egen organisasjon.

Den tredje og siste anvendelsen av analyseapparatet gjelder Kippermoen treningsstudio, som drives i regi av Vefsn kommune. Også i dette tilfellet 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 aktører.

Et slikt prinsipielt spørsmål gjelder avgrensningen mellom myndighetsutøvelse og ervervsvirksomhet i kommunal sektor. I dette tilfellet argumenterte kommunen med at det dreide seg om forebyggende helsearbeid som er pålagt kommunene, og at dette utelukket anvendelse av konkurranseloven. Dette ble imidlertid ikke akseptert av konkurransemyndighetene. Selv om avgrensningene i denne saken syntes rimelig klare, er det mer uklarerhet 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 forhold til konkurranseloven å være et åpent spørsmål. Problemstillingen kompliseres ytterligere i forhold til den kommunale selvråderetten.

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 garderobes, 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 øvrige kommunale virksomhet (spesielt den øvrige aktiviteten i idrettsparken) og organisert i et eget selskap, men dette ville formodentlig medføre større kostnader enn de potensielle gevinster. En 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, i form av separat regnskapsføring for virksomheten. Selv om dette i praksis må kunne anses som noe nær ingen regulering overhodet, var det sannsynligvis den eneste mulige løsning.

Konklusjon

Konkurranseproblemene mellom offentlige og private foretak er reelle – det viser både den prinsipielle analysen 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 forebygger 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 merke seg med hvilken begrunnelse offentlige foretak bør få utvide sin virksomhet. Vi anbefaler at slik ekspansjon bare bør finne 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 sjans til å bli oppfylt om det ikke finnes vesentlige synergieffekter. I motsatte tilfelle – der det offentlige foretaket ikke har spesielle konkurransefortrinn – kan resultatet lett bli det stikk motsatte. For å lykkes i 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 sikre at så ikke skjer. Ved å legge et relativt 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 dermed av kjernevirksomheten.

Vår anbefaling om å legge til grunn fullfordelte kostnader også for de priser som kreves av konkurrenter for tilgang til tjenester fra kjernevirk-

somheten, må ses i samme lys. Derved forhindrer man en overdreven bruk av kjernevirksomheten – til skade for samfunnsoppdraget, det egentlige formål med opprettelsen av 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.

Konkurransanalyse

De problemstillinger som opptar oss her, oppstår som følge av at offentlige myndigheter har gitt en markedsaktør en særstilling. Det er i prinsippet ingenting iveien for at et privateid foretak kan få en slik særstilling, for eksempel i form av en enerett til å levere bestemte varer og tjenester.⁴ I praksis er allikevel problemstillingene mest aktuelle for offentlige foretak eller institusjoner. Selv om begrepet *offentlig foretak* ikke er fullt dekkende – dels fordi foretaket ikke behøver å være offentlig, og dels fordi virksomheten ikke alltid er organisert som et foretak eller selskap i juridisk forstand – vil vi allikevel benytte dette begrepet i den videre diskusjon. Vi kommer tilbake til betydningen av både eierskap og organisering nedenfor.

Vi skal i hovedsak beskjeftige oss med tilfeller der særstillingen oppstår som følge av at foretaket har et samfunnsoppdrag, i form av en *leveringsforpliktelse*. Eksempler på slike leveringsforpliktelser er Postens plikt til å ombringe brevpost og Meteorologisk institutts plikt til å innsamle værdata. Med *kjernevirksomheten* mener vi den del av foretakets virksomhet som er underlagt leveringsforpliktelsen, eller som er nødvendig for å ivareta den. Forpliktelsen kan være pålagt, men den kan også være inngått frivillig, for eksempel i form av en kontrakt mellom foretaket og myndighetene. I tillegg til kjernevirksomheten kan foretaket drive annen virksomhet. Det sentrale konkurranseproblemet oppstår i den grad den øvrige virksomheten skjer i konkurranse med andre foretak. Vi vil derfor omtale den øvrige virksomheten som *den konkurranseutsatte virksomheten*.⁵

Den offentlige leveringsforpliktelsen kan være kombinert med en *enerett* til å levere de angjeldende varer og tjenester. Et eksempel er Postens ombringelse av brevpost, som både er underlagt leveringsforpliktelser og gitt enerett. I slike tilfeller har foretaket en *monopolstilling*, som i noen

4 Vi bruker begrepet "foretak" i konkurranselovens forstand, som 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. Se forøvrig diskusjonen av konkurranselovens rekkevidde i kapittel 6.

5 Som vi påpeker nedenfor, kan kjernevirksomheten 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 inngår som en del av leveringsforpliktelsene.

tilfeller kan utnyttes til å skaffe inntekter som overstiger det som er nødvendig for å dekke kostnadene ved leveringsforpliktelsen.

Leveringsforpliktelsen behøver ikke å være kombinert med enerett. Det er for eksempel forventet at Postens leveringsforpliktelse for brevpost vil bli opprettholdt også etter at eneretten er fullstendig avvirket. Dersom foretaket ikke har enerett, er dets muligheter for å heve prisene begrenset av konkurransen fra andre leverandører. Hvis konkurransen ikke er særlig sterk, har foretaket en *dominerende stilling* innenfor kjernevirksomheten, uavhengig av en eventuell enerett. Det kan forøvrig tenkes at den dominerende stillingen strekker seg lenger enn selve kjernevirksomheten. Dette synes for eksempel å være tilfellet for Posten, der det produksjonsapparat som er bygget opp for å ivareta leveringsforpliktelsen, gir Posten en *de facto* monopolstilling for blant annet utdeling av masseforsendelser og pakker utenfor bynære strøk.

I prinsippet spiller det liten eller ingen rolle for vår analyse om leveringsforpliktelsen er kombinert med enerett eller ikke. På den annen side kan en enerett i seg selv gi opphav til konkurranseproblemer. Eneretten gir foretaket en monopolstilling, som i sin tur kan utnyttes til å understøtte aktivitet på andre virksomhetsområder. Slik sett er det for såvidt likegyldig om foretakets særstilling følger av en leveringsforpliktelse eller en enerett. Det kan forøvrig tenkes en rekke forhold som gir opphav til en tilsvarende særstilling, herunder et unormalt lavt avkastningskrav, unntagelse fra spesielle lover og regler, eller en begunstiging som leverandør til det offentlige. Vi finner eksempler på slike forhold i de sakene vi analyserer senere i rapporten. Det grunnleggende problem er uansett at foretaket har en myndighetsbestemt særstilling som kan benyttes til å etablere en dominerende markedsposisjon til skade for konkurransen.

Vår analyse av konkurranseproblemer har tre trinn. I første trinn analyserer vi offentlige foretaks konkurransefortrinn, med særlig vekt på fortrinn som oppstår som følge av, eller i forlengelsen av foretakenes myndighetsbestemte særstilling. Denne delen av analysen omhandler, om en så må si, foretakets "handlingsrom", eller dets muligheter for å utøve markedsrett. I andre trinn analyserer vi de målsettinger som styrer foretaket, spesielt i hvilken grad foretakets særstilling, organisering og eierform påvirker incitamentene til å utnytte markedsrett. I tredje trinn analyserer vi hvorvidt den eventuelle markedsretten vil bli utnyttet på en måte som forvrir konkurransen. Vi fokuserer på subsidiering av den konkurranseutsatte virksomheten og begrensninger av konkurrentenes adgang til infrastruktur og andre essensielle innsatsfaktorer som det offentlige foretaket kontrollerer.

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 (se f.eks. von der Fehr og Sjørgard, 2004). At ressursutnyttelsen er effisient, innebærer som hovedregel 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 effisient ressursutnyttelse. Kriteriet om effisiens betyr forøvrig at vi ikke vier særlig oppmerksomhet til de fordelingsmessige virkninger av konkurranseforholdene eller den resulterende ressursutnyttelse.

Det kan være grunner til å avvike fra hovedregelen om kostnadseffektivitet og kostnadsreflekterende priser. For det første har offentlige foretak i mange tilfeller samfunnsoppdrag som er fordelingsmessig begrunnet. Posten er for eksempel pålagt å gi alle innbyggere et minstetilbud av posttjenester, herunder å levere brevpost med en viss frekvens, og å holde like portotakster over hele landet. Slike samfunnsoppdrag har en kostnad, for eksempel ved at prisene ikke står i forhold til de relevante kostnader, eller at inntektene ikke er tilstrekkelige til å dekke utgiftene. I vår analyse tar vi pålagte samfunnsoppdrag for gitt, men legger til grunn at oppdragene skal løses på en kostnadseffektiv måte.

En annen grunn til å avvike fra hovedregelen om kostnadseffektivitet og kostnadsbaserte priser, gjelder finansieringen av samfunnsoppdragene. I mange tilfeller vil den beste form for finansiering være over offentlige budsjetter, i form av direkte tilskudd til driften. Skattefinansiering innebærer imidlertid kostnader, dels i form av administrasjon og dels på grunn av skattemotiverte tilpasninger. Det kan derfor tenkes at det alt i alt er mer effektivt å finansiere samfunnsoppdraget gjennom å heve prisene på de varer og tjenester det offentlige foretaket leverer. Selv om prisene ikke reflekterer kostnadene, kan ulempene ved en slik prisfastsettelse allikevel være mindre enn ved en heving av det alminnelige skattenivå. Vi kommer nærmere tilbake til denne problemstillingen i kapittel 5, når vi diskuterer prisregulering.

Det må påpekes at de konkurranseproblemer som kan oppstå i forbindelse med offentlige foretak, ikke er prinsipielt forskjellige fra de som konkurransepolitikken tradisjonelt har beskjeftiget seg med. Det faktum at offentlige foretak gjerne er underlagt regulering av kjernevirksomheten, reiser imidlertid enkelte særskilte problemstillinger. Det samme gjelder det forhold at offentlige foretak ofte mottar statlige tilskudd. Selve eierskapet kan også gi konkurransepolitiske utfordringer. Ikke desto mindre vil den prinsipielle og praktiske innsikt som er vunnet i den tradisjonelle konkurranseanalyse, ha overføringsverdi til de problemstillinger som opptar oss her. Det er utgangspunktet for analysen nedenfor.

2.1 Tretrinns analyse

For å forstå hvordan et foretak opptrer – og spesielt i hvilken grad det vil opptre på en måte som undergraver konkurransen – må man ta utgangspunkt i incitamentene til dem som driver foretaket.⁶ Generelt vil handlinger avspeile både mål og handlingsrom. En analyse av mål er særlig viktig for offentlige foretak, fordi offentlige foretak må antas å bli drevet etter andre og mer sammensatte mål enn bare å oppnå størst mulig overskudd. Analysen av incitament er imidlertid mer enn en analyse av mål – det meste av analysen knytter seg til handlingsrom eller valgmuligheter og hvilke konsekvenser ulike valg vil ha for handlingsrommet fremover.

⁶ Analysen bygger på von der Fehr *et al* (1998), som inneholder en nærmere begrunnelse for og beskrivelse av metoden.

Første trinn av analysen er en identifikasjon av foretakets konkurransefortrinn eller overskuddsmuligheter, andre trinn består i å undersøke hvordan man ser seg tjent med å utnytte konkurransefortrinnene, mens tredje trinn er en analyse av om kontrakts- og informasjonsforholdene er slik at resultatet blir samfunnsøkonomisk ineffisient. Formålet med analysen er med andre ord å kartlegge om incitamentene leder til at foretakets virksomhet blir innrettet på en ineffisient måte. Det vil være tilfellet dersom foretaket har en dominerende markedsstilling, man finner det lønnsomt å utøve markedsmakten, og gjør det på en måte som resulterer i ineffisient ressursbruk.

Første trinn av analysen tar utgangspunkt i at det offentlige foretaket er gitt visse særfordeler. I tillegg til eventuelle særfordeler kan foretaket også ha andre konkurransefortrinn. Vi fokuserer på konkurransefortrinn som oppstår som følge av synergieffekter mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten. Slike synergieffekter står sentralt, ikke bare fordi de kan gi opphav til konkurranseproblemer, men også fordi de representerer den viktigste begrunnelse for å la foretaket engasjere seg utenfor kjernevirksomheten.

I andre trinn fokuserer vi på de mål offentlige foretak styres etter. I enkelte sammenhenger er det rimelig å anta at målet om størst mulig overskudd står sentralt. Ofte er imidlertid andre mål vel så viktige. Spesielt kan det tenkes at styret og ledelsen tillegger størrelse og vekst vesentlig vekt. Det får isåfall betydning både for graden og alvorligheten av mulige konkurranseproblemer, fordi et foretak som ikke primært drives med overskudd for øyet, men der størrelse og vekst er mål i seg selv, vil være mer tilbøyelig til å opptre på en måte som er skadelig for konkurransen.

I tredje trinn ser vi 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 foretaket leverer i konkurranse med andre, eller om vi ser på varer og tjenester som leveres til konkurrenter.

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. Derved vil foretaket trenge konkurrentene til side, kanskje endog fordrive dem fra markedet. Lave priser kan skyldes kostnadsfordeler, men de kan også være utslag av forretningmessige strategier som har til hensikt å øke omsetningen og vinne markedsandeler. Problemet oppstår i de tilfeller der mer effektive konkurrenter fortrenses, noe som innebærer kostnadsineffektivitet. For lave priser medfører dessuten forvriddninger i konsumet, ved at forbruket av de aktuelle varene og tjenestene overstimuleres i forhold til andre goder som er mer verdt. Analysen tar sikte på å avdekke når lave priser er et problem, og når det ikke er det.

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. I noen tilfeller gir særfordelen det offentlige foretaket muligheter for å undergrave konkurransen indirekte, gjennom kontrollen over en essensiell innsatsfaktor. Leveringsforpliktelsen kan således forde at foretaket etablerer en infrastruktur som også andre kan ha bruk for. Det gjelder for eksempel Postens nettverk av budruter og Meteorologisk institutts system

for innhenting og bearbeidelse av værdata. Kostnadene ved å etablere parallelle infrastrukturer er i mange tilfeller prohibitive. Isåfall kan det offentlige foretaket utnytte sin monopolstilling til å kreve uforholdsmessig høye priser for tilgang til infrastrukturen. Høye *tilgangspriser* kan bidra til å finansiere infrastrukturen, herunder redusere behovet for skattefinansiering. Problemet oppstår når prisene settes så høyt at de undergraver konkurransen, til skade ikke bare for konkurrentene, men også for forbrukerne. Analysen tar sikte på å belyse avveiningen mellom hensynet til finansiering av infrastruktur på den ene side og hensynet til effektiv konkurranse for de varer og tjenester som leveres med utgangspunkt i denne infrastrukturen på den annen.

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 innebærer at det offentlige foretaket utnytter sin dominerende stilling til å drive prisene i været.

2.2 Konkurransefortrinn og eksklusive overskuddsmuligheter

Utøvelse av markedsrett er betinget av at foretaket eier noe som ingen eller få andre har. Det kan for eksempel være en ressurs som er kritisk for fremstillingen av produktene, et distribusjonssystem eller innarbeidede kunderelasjoner. Har ikke foretaket et slikt eksklusivt eierskap eller konkurransefortrinn, kan det heller ikke oppnå en dominerende stilling. Det vil isåfall ikke være istand til å utøve markedsrett, og det vil ikke kunne overleve uten å drive så effektivt som mulig. Har foretaket derimot eksklusivt eierskap, kan det ofte høste en monopolgevinst, eventuelt overleve selv om det drives ineffektivt eller deler av virksomheten opererer med priser som ikke dekker kostnadene.

En kartlegging av konkurransefortrinn – potensielle overskuddsmuligheter som følge av eksklusivt eierskap – krever en systematisk gjennomgang av faktorforhold, teknologi, produkter, markedsforhold og kunderelasjoner. I denne sammenheng er konkurransefortrinn som har utspring i kjernevirksomheten, av særlig interesse. Som forklart ovenfor, kan slike fortrinn oppstå som følge av myndighetsbestemte særfordeler. I tillegg kommer eventuelle synergieffekter mellom kjernevirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet. Her fokuserer vi på hvordan slike synergieffekter kan gi det offentlige foretaket konkurransefortrinn på andre, konkurranseutsatte forretningsområder.

I noen tilfeller er kjernevirksomheten selve grunnlaget for annen virksomhet. Et eksempel er Meteorologisk institutt, der kjernevirksomheten består i å samle inn og tilrettelegge værdata. Slike værdata er helt nødvendige for å produsere gode værvarsler, en virksomhet som ligger utenfor kjernevirksomheten, og som både kan utføres og blir utført av andre. Meteorologisk institutt kontrollerer med andre ord en innsatsfaktor som dets konkurrenter er avhengige av. En tilsvarende situasjon har en for blant annet Statistisk sentralbyrå, som både fremskaffer samfunnsdata og konkurrerer om analyseoppdrag som baserer seg på disse dataene.

Kjernevirksomheten kan gi konkurransefordeler også selv om den ikke er nødvendig for konkurransevirksomheten. Postens distribusjonsnett, som er bygget opp for å ivareta forpliktelsen til å levere brevpost over hele landet med en viss regularitet, kan (sålenge det er ledig kapasitet) også utnyttes til å distribuere uadressert reklame, pakker og andre forsendelser. Det er med andre ord en samdriftsfordel mellom kjernevirksomheten og konkurransevirksomheten – i dette tilfellet relatert til at man øker volumet ved at kjernevirksomhetene kombineres med annen virksomhet – som gjør at kostnadene ved å drive disse virksomhetene sammen er lavere enn om de ble drevet hver for seg. Slike produksjonsøkonomiske synergieffekter kan ha sitt opphav i kompetanse opparbeidet innenfor kjernevirksomheten; det kan for eksempel tenkes at Meteorologisk institutt og Statistisk sentralbyrå har spesielt gode forutsetninger for å analysere de dataene foretakene selv har samlet inn.

I tillegg til produksjonsøkonomiske synergieffekter kan kjernevirksomheten gi konkurransefortrinn på produksiden, gjennom etablerte distribusjonskanaler og i form av kunderelasjoner. Det kan for eksempel tenkes at et offentlig foretak, ved å koble produkter fra kjernevirksomheten og andre produkter, kan tilby produktpakker som andre leverandører ikke uten videre kan levere. Posten ønsker for eksempel å fremstå som en totalleverandør for hele spektret av forsendelser og transporttjenester, fra brev til spesialgods. Mange næringslivskunder – særlig de som har sammensatte og kompliserte transportbehov – vil formodentlig ønske et slikt tilbud velkommen.

Posten er også et eksempel på et foretak som har etablert kunderelasjoner gjennom kjernevirksomheten, som kan utnyttes til å markedsføre nye produkter. Det gjelder blant annet produksjon av adresserte og uadresserte masseforsendelser, der Posten som distributør har direkte kontakt med mange av de aktuelle kundene. Utnyttelsen av etablerte kunderelasjoner reduserer transaksjonskostnader, blant annet fordi en kan bygge på underforståtte avtaler og opparbeidede tillitsforhold. Etablerte merkenavn kan virke på samme måte. Dersom kundene har større tillit til værvarsler fra Meteorologisk institutt, på grunn av dets lange historie og status som forskningsinstitusjon, vil det være mindre kostbart å markedsføre instituttets produkter og inngå kontrakter enn det er for andre aktører som ikke har den samme tillit i markedet.

Synergieffektene mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten kan altså ha ulike årsaker og ta mange former. Uaktet hvilken type synergieffekt det er snakk om, representerer den imidlertid både en bedriftsøkonomisk og en samfunnsøkonomisk gevinst. Den gir en bedriftsøkonomisk gevinst fordi foretaket har en konkurransefordel som kan resultere i et ekstraordinært overskudd; den er en samfunnsøkonomisk gevinst fordi den innebærer reduserte kostnader eller høyere kvalitet, til fordel for foretaket og dets kunder. Eksistensen av synergieffekter representerer derfor en begrunnelse for å la offentlige foretak slippe til på andre forretningsområder.

Det er to viktige forbehold til denne konklusjonen. For det første kan synergieffektene motvirkes av *kompleksitetskostnader*. Når flere forskjellige virksomheter drives innenfor samme organisasjon, stilles det krav til samordning. Det må etableres gode informasjonssystemer, tilstrekkelige

kommunikasjonskanaler og effektive beslutningssystemer for at virksomhetene skal kunne koordineres på en hensiktsmessig måte. Dette er i seg selv kostnadskrevende, og kostnadene er større desto mer kompleks sammensetningen av virksomheter er. I noen tilfeller vil kompleksitetskostnadene overstige de produksjonsøkonomiske eller produktrelaterte synergieffektene og dermed gjøre det ulønnsomt – både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk – å drive virksomhetene sammen. Vi kommer nærmere tilbake til denne problemstillingen i neste kapittel.

For det andre er synergieffekter, eller eksklusive overskuddsmuligheter, en forutsetning for markedsrett, som – om den benyttes – kan undergrave konkurransen, til skade for konkurrenter og forbrukere. Spesielt kan synergieffekter forsterke virkningen av eventuelle myndighetsbestemte særfordeler. Det er derfor avgjørende hvordan foretaket velger å utnytte sine eksklusive overskuddsmuligheter. Det avhenger blant annet av hvilke mål foretaket drives etter, som er tema for neste avsnitt.

2.3 Mål og handlingsrom

I økonomiske analyser er det vanlig å anta at foretak drives etter et mål om å maksimere *overskuddet*; foretakene opptrer som ”profittmaksimerende”. Denne antagelsen kan begrunnes på flere måter. Den kan for det første gis en eiermessig begrunnelse, i den forstand at eierne har et ønske om størst mulig avkastning på sine investeringer. Dernest kan profittmaksimeringsantagelsen gis en konkurransemessig begrunnelse, i den forstand at konkurransen tvinger foretaket til å drive mest mulig effektivt; foretak som ikke maksimerer overskuddet, vil gå med underskudd og bli tvunget til å nedlegge virksomheten.

Det er gode grunner til å tvile på om profittmaksimering er en god beskrivelse av de mål som offentlige foretak drives etter (i noen tilfeller rett og slett fordi formålet er et annet). Det er imidlertid verdt å merke seg at enkelte typer konkurranseskadelig adferd er forenlige med profittmaksimering. Det kan for eksempel være lønnsomt for et foretak å operere med diskriminerende tilgangsbetingelser overfor konkurrenter som ønsker tilgang til foretakets infrastruktur; høye tilgangspriser gir store marginer, samtidig som det påfører konkurrentene en kostnadsulempe. ”Rovprisstrategier” (eng. predation) – der foretaket tar sikte på å etablere en monopolstilling ved å eliminere konkurrentene gjennom aggressiv priskonkurranse – kan også være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Det er med andre ord ikke nødvendig å henvise til at offentlige foretak er ”annerledes”, for å forklare hvorfor de kan opptre på en konkurranseskadelig måte. Konkurranseproblemene lar seg heller ikke alltid løse ved å gjøre offentlige foretak mer lik private – for eksempel ved å legge større vekt på at offentlige foretak skal drive etter ”forretningsmessige” prinsipper.

Ikke desto mindre er det nødvendig å vurdere nærmere hvilke motiver som driver offentlige foretak, fordi andre motiver kan forsterke incitamentene til å undergrave konkurransen.

En nærliggende hypotese er at *størrelse* eller *vekst* er mål i seg selv. Dette er en hypotese som har relevans også for private foretak, særlig i tilfeller der foretakets ledelse spiller en avgjørende rolle. Det kan selvfølgelig

tenkes at eierne – private såvel som offentlige – også er opptatt av størrelse og vekst, men det er vanlig å anta at ledelsen er mer opptatt av foretakets størrelse enn eierne, blant annet fordi det å lede en stor virksomhet er forbundet med makt og prestisje. Når hypotesen har spesiell relevans for offentlige foretak, er det fordi offentlige eiere gjerne inntar en relativt passiv rolle. I Norge er dette en tradisjon som for statens del går tilbake ihvertfall til den såkalte Kings Bay-saken i 1963. I de senere år er tendensen forsterket i og med nyorienteringen av den offentlige eierrollen (ofte litt misvisende omtalt som ”profesjonalisering”), dels ved at mange offentlige foretak har fått en mer selvstendig stilling, og dels ved at foretakenes styrer har fått større myndighet. Det har således vært en målsetting å redusere den politiske innflytelsen over den løpende driften. Det er rimelig å anta at konsekvensen er at foretakets egne interesser – det vil si styrets, ledelsens og de ansattes interesser – blir mer fremtredende.

Etablering av større avstand har skjedd parallelt med at det er blitt stilt strengere krav, blant annet når det gjelder avkastning (kfr. NOU 2004:7). Som vi kommer nærmere inn på i neste kapittel, er det allikevel grunn til å tro at avkastningskravene reelt sett ikke er så strenge som avkastningsratene kan gi inntrykk av. Det skyldes først og fremst at foretakenes kapitalbase ofte er undervurdert. Det er derfor grunn til å tro at utøvelsen av eierskapet har betydning ikke bare for foretakenes mål, men også for deres muligheter til å forfølge disse målene. Det gjelder spesielt der eieren stiller beskjedne krav til utbytte. Selv om det i perioder har vært tatt svært store utbytter fra offentlige foretak, er den gjennomgående tendensen at offentlige eiere har latt vesentlige deler av overskuddet forbli i foretakene. De forslag som har versert blant annet i Stortinget, om å la styrene i de statlige foretakene være ansvarlige for å fastsette utbyttet, har sin bakgrunn i et ønske ikke bare om å beskytte foretakene mot vilkårlige utbyttekrav, men også om at en større del av avkastningen skal beholdes i foretakene. Konsekvensen blir isåfall at offentlige foretak får større fleksibilitet til å forfølge de mål som styret, ledelsen og de ansatte måtte finne tjenlige. Høy egenkapitalandel – som karakteriserer mange offentlige foretak – gir også større handlingsrom.

Målene om størrelse og vekst kan være forsterket av eksterne forhold. Flere offentlige foretak er for eksempel i den situasjon at omsetningen i kjernevirksomheten er synkende. Posten er et godt eksempel. Her er teknologiske og markedsmessige forhold iferd med å undergrave de tradisjonelle oppgaver innenfor brevpost, banktjenester og annen kjernevirksomhet. I en slik situasjon vil ledelsen gjerne se seg om etter nye forretningsområder. Strategien behøver ikke skyldes at størrelse er et mål i seg selv, men kan være avledet av et ønske om å mildne konsekvensene av nedtrapping i kjernevirksomheten. Nye forretningsområder gir muligheter for å omplassere ansatte. En vellykket omstilling kan dessuten motvirke den motløshet og negative stemning som uvegerlig følger med nedskjæringer, og bidra til å skape optimisme i hele foretaket, også innenfor den del av virksomheten som er i tilbakegang.

I andre tilfeller kan det være hensynet til foretakets alminnelige omdømme og politiske oppslutning som stimulerer til satsing utenfor kjernevirksomheten. NRK har for eksempel satset store ressurser på populære programmer, i konkurranse med reklamefinansierte fjernsynskanaler. Selv om mye av denne virksomheten må kunne sies å ligge utenfor

NRKs særlige ansvar som folkeopplyser og kulturbærer, er satsingen med på å opprettholde NRKs popularitet. Dersom NRK istedenfor hadde satset ”smalere”, er det stor sannsynlighet for at populariteten ville falle. Og dersom populariteten falt, ville nok også den politiske oppslutningen avta, noe som blant annet ville sette lisensen i fare.

Virkingen av det økonomiske handlingsrom som en eventuell særfordel gir opphav til, kan altså bli forsterket av målsettinger om størrelse eller vekst. Dette har konsekvenser for konkurransepolitikken. For det første innebærer det at konkurranseskadelig adferd kan være et spesielt stort problem for offentlige foretak. Et foretak som har som mål å bli større, og som har et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom, har sterkere incitamentener til å fortrenge konkurrentene enn et foretak som har som mål å drive mest mulig lønnsomt. Sappington og Sidak (2003a) uttrykker det slik:

”... despite a reduced focus on profits, a public enterprise may have stronger incentives to pursue anticompetitive activities than does a private, profit-maximizing firm. These activities include setting prices below marginal cost, raising the operating costs of existing rivals, erecting entry barriers to preclude the operation of new competitors, and circumventing regulations designed to foster competition.”

For det andre innebærer de særlige incitamentene at deler av den tradisjonelle konkurranseanalysen og praktiseringen av enkelte konkurransepolitiske virkemidler ikke er relevant, eller i verste fall direkte gal.

2.4 Konkurranses og effisiens

Med utgangspunkt i en dominerende stilling og et ønske om å utnytte markedsmakten, blir det tredje og siste spørsmål hvorvidt det offentlige foretaket vil gjøre dette på en måte som leder til ineffisient ressursbruk.

Vi fokuserer på tre kilder til ineffisiens. For det første kan det offentlige foretakets egen virksomhet være ineffektiv, for eksempel ved at ressursene ikke er fordelt mellom kjernevirksomheten og den konkurransesatte virksomheten på en kostnadseffektiv måte. For det andre kan det offentlige foretaket fortrenge mer effektive konkurrenter, slik at de samlede kostnader i bransjen ikke er minimert. Slik fortregning kan også gå utover det spekter av produkter som tilbys i markedet. For det tredje kan priser som ikke avspeiler de relevante kostnader, medføre en forvriddning av forbruket.

Med dette utgangspunkt blir det sentralt å vurdere det offentlige foretakets priser i forhold til kostnadene. Denne fremgangsmåten innebærer enkelte vanskeligheter. For det første er det ikke uten videre enkelt å fremskaffe den informasjon som er nødvendig for å avdekke de relevante kostnader. Dette er tema for neste kapittel. For det andre behøver det ikke å være et tegn på konkurranseskadelig adferd at prisene avviker fra kostnadene. I analysen nedenfor ser vi nærmere på når det kan være optimalt – både fra et bedriftsøkonomisk og et samfunnsøkonomisk synspunkt – at prisene avviker fra kostnadene. Som vi skal se, er det ikke åpenbart at dette siste momentet utgjør noe vesentlig problem for den praktiske anvendelsen av konkurranseanalysen.

Analysen av konkurranseskadelig adferd skjeller mellom den konkurranseutsatte virksomheten og kjernevirksomheten. I den konkurranseutsatte virksomheten undergraves konkurrentene gjennom å tilby kundene bedre betingelser; i kjernevirksomheten undergraves konkurrentene gjennom dårlige betingelser for tilgang til essensielle innsatsfaktorer.

I begge tilfeller konsentrerer vi oss om det offentlige foretakets prisfastsettelse. Det betyr ikke at vi neglisjerer andre konkurransestrategier, som har å gjøre med for eksempel markedsføring eller produktspekter. I mange sammenhenger er det mer realistisk å anta at et foretak forsøker å fortrenge sine konkurrenter gjennom slike strategier enn gjennom aggressiv prisfastsettelse; det er for eksempel et vanlig klagemål at foretak forsøker å undergrave konkurransen gjennom kontrollen over en essensiell innsatsfaktor ved å redusere kvaliteten på tilgangen. Ikke desto mindre kan det være hensiktsmessig å fokusere på prisfastsettelsen. Det er som sagt forholdet mellom priser og kostnader som interesserer oss, og hvorvidt det er prisene som er i utakt med kostnadene, eller kostnadene som er i utakt med prisene, spiller forøvrig mindre rolle. En analyse av andre strategier ville essensielt sett innebære en studie av kostnadssiden, men ville i det store og hele ikke lede til andre resultater (vi kommer tilbake til enkelte unntagelser fra denne regelen). Ved å fokusere på prisene – og ta kostnadssiden for gitt – forenkler vi derfor analysen, uten egentlig å innsnevre perspektivet. En annen sak er at myndighetene i den praktiske utøvelsen av konkurransepolitikken bør være oppmerksom på at arsenalet av konkurransestrategier inneholder mer enn bare prisene.

Priser og kostnader

I et velfungerende marked vil hovedregelen være at prisene reflekterer de relevante kostnader. Det innebærer at prisene ligger over variable kostnader, slik at det enkelte produkt gir et positivt dekningsbidrag til de faste kostnader. I gjennomsnitt vil prisene reflektere totale kostnader.

Det kan imidlertid tenkes grunner til at prisene avviker fra kostnadene – enten midlertidig eller permanent – uten at dette kan tas som tegn på bevisst, konkurranseskadelig adferd.

Det kan være at foretaket setter priser uten at det ligger en klar plan eller tanke bak. Det kan være at markedsavdelingen – eller hvem det nå er som bestemmer prisene – ikke kjenner kostnadene ved å fremstille produktet, eller at man følger kalkyleregler som ikke er basert på underliggende kostnader. Isåfall vil det være mer eller mindre tilfeldige forhold som gjør at prisen i en periode avviker fra kostnadene. Vi ser bort fra slike usystematiske variasjoner og legger til grunn at prisfastsettelsen – ihvertfall som hovedregel – inngår i en rasjonell strategi.

Selv med dette utgangspunkt er det ikke vanskelig å tenke seg hvorfor det kan være rasjonelt å sette priser som ikke er tilstrekkelige til å dekke de totale kostnader. Markedet kan ha forverret seg, slik at etterspørselen har falt til et lavere nivå enn opprinnelig antatt, og foretaket ser seg tvunget til å selge til en lavere pris enn planlagt; det er tross alt bedre å selge til en lav pris enn å kutte ut produktet, sålenge inntektene dekker merkostnadene. Slike mer eller mindre uforutsette forhold gir opphav til kortvarige og tilfeldige avvik mellom priser og kostnader. De kan imidlertid ikke forklare priser som ligger under gjennomsnittlige merkostnader. Det må

derfor være andre faktorer enn svingende markedsforhold som eventuelt kan begrunne hvorfor et foretak velger å selge til en pris som er lavere enn de gjennomsnittlige merkostnadene.

Én mulig forklaring er knyttet til markedsføring av nye produkter. Det er ikke uvanlig at et foretak opererer med lave introduksjonspriser, for å tiltrekke seg kunder og innarbeide seg på et nytt marked. I en introduksjonsfase kan foretaket sågar være villig til å selge til priser som ikke dekker merkostnadene ved å levere produktet. Etterhvert som foretaket har bygget opp en viss markedsposisjon, vil det heve prisene til et nivå som gir lønnsomhet.

Slike strategier er særlig aktuelle i markeder med positive etterspørselseffekter. Positive etterspørselseffekter opptrer blant annet i forbindelse med såkalte nettverksgoder, der forbrukernes nytte avhenger av hvor mange andre som bruker produktet. Vi finner eksempler på slike nettverksgoder innenfor telekommunikasjon, der den enkeltes nytte av telefoner, internettforbindelser og annet kommunikasjonsutstyr avhenger av hvor mange man kan kommunisere med. Positive etterspørselseffekter opptrer også i forbindelse med såkalte erfaringsgoder, der forbrukerne er nødt til å prøve produktet for å avgjøre hvor godt det er. I markeder med positive etterspørselseffekter kan det være lønnsomt å holde lave priser i en innledende periode, for derigjennom å bygge opp en kritisk kundemasse.

Lave priser kan også være begrunnet med et ønske om å utnytte skalafordeler. I mange tilfeller synker kostnadene med omsetningen, enten fordi det er læringseffekter i virksomheten (eng. learning by doing), eller fordi det er stordriftsfordeler i produksjonen. Lavere priser gir en raskere omsetningsøkning, og selv om prisene i en tidlig fase ligger lavt i forhold til kostnadene, vil marginene stige ettersom kostnadene faller.

Kryssprisindeffekter kan også motivere lave priser. Når et foretak selger flere, komplementære produkter, kan det være lønnsomt å holde en lav pris på ett av produktene for å stimulere etterspørselen etter de andre. Et klassisk eksempel er barberhøvlere med utskiftbare blader, der høvlene selges til lave priser og fortjenesten tas ut gjennom salget av barberbladene. Andre eksempler finner man i såkalte tosidige markeder, der kjøpere og selgere kobles. I slike markeder er det ofte bare den ene siden av markedet som betaler for tjenesten. Et eksempel er brevpost, der det gjerne er avsenderen som betaler.

Det er altså grunner til at det kan være rasjonelt for et foretak å sette en pris som ikke gir tilstrekkelige inntekter til å dekke merkostnadene knyttet til produktet. Slike priser behøver heller ikke å lede til ineffisiens. For eksempel kan det være hensiktsmessig at et nytt høykvalitetsprodukt blir introdusert til priser som ligger under kostnadene, særlig dersom det ikke er mulig å formidle informasjon om kvalitet på andre måter enn at konsumentene faktisk forsøker produktet.

Ikke desto mindre vil det være et særsyn at produkter selges til priser som ligger under kostnadene. De betingelser som kan tenkes å lede til priser som ikke dekker de relevante kostnader, er spesielle, og det er relativt enkelt (ihvertfall med et visst kjennskap til bransjen) å avgjøre hvorvidt disse betingelsene er oppfylt.

Rovpriser

Når man sier at et foretak setter ”rovpriser” (eng. predatory pricing), refereres det gjerne til en strategi der foretaket holder en lav pris for å fordrive konkurrentene fra markedet. Strengt tatt behøver ikke strategien ta sikte på å stenge konkurrentene helt ute, men for at den skal være lønnsom, må de iallfall fortrenkes i en slik grad at foretaket oppnår en dominerende stilling. Når foretaket har oppnådd en slik stilling, kan det heve prisene – gjerne til et høyere nivå enn det som var mulig med konkurrentene tilstede.

Slik adferd er skadelig, først og fremst fordi det leder til unødvendig høye priser på lengre sikt. I tillegg kan det tenkes at de fortrenkte konkurrentene er mer effektive, eller at de har andre, og muligens bedre, produkter. Utestengelse kan med andre ord medføre tap både med hensyn til kostnadseffektivitet, produktkvalitet, produktutvalg og priser.

En strategi for å fortrenge konkurrenter er bedriftsøkonomisk lønnsom dersom tapet ved lave rovpriser er mindre enn gevinsten ved høye monopolpriser. Det betyr for det første at rovprisene ikke må være altfor lave, og for det andre at det ikke må ta for lang tid før konkurrentene trekker seg ut. Endelig må monopolprisene være tilstrekkelig høye. Det siste forutsetter en form for irreversibilitet i markedet; selv om lave priser fortrenger konkurrentene, vil ikke høye priser tiltrekke dem. Den nyvundne monopolstillingen må med andre ord være beskyttet av etableringsbarrierer.

Foretaket kan i en rovprisfase finne det lønnsomt å sette priser som er lavere enn kostnadene. En vanlig test for rovpriser har derfor vært å sammenligne priser og kostnader. Spesielt har det vært hevdet at priser som er lavere enn de unngåelige kostnadene, må være rovpriser.

Før man trekker en slik konklusjon, må man imidlertid vurdere om det kan foreligge andre motiver for de lave prisene enn et ønske om å fortrenge konkurrentene fra markedet.

Ovenfor viste vi til en rekke slike motiver, herunder markedsføring av nye produkter, utnyttelse av skalafordeler samt kryssprisindeffekter mellom komplementære produkter. De resulterende prisstrategiene ligner på mange måter rovprisstrategien. I de to siste tilfellene er det imidlertid ikke grunn til å forvente at prisene vil gå opp over tid. Markedsføringsstrategier innebærer derimot at lave priser i en tidlig fase følges av høye priser senere. En vesentlig forskjell fra rovprisstrategien er imidlertid at markedsføringsstrategiene ikke behøver å medføre at konkurrentene fortrenkes. Det kan med andre ord være grunner til å akseptere lave priser, men ikke dersom konsekvensen er at foretaket opparbeider en dominerende stilling.

For å avdekke hvorvidt foretaket følger enn rovprisstrategi, og ikke en annen og mer uskyldig lavprisstrategi, er det altså nødvendig å vurdere konsekvensene av foretakets adferd. Det er også andre grunner til at det kan være nødvendig å fokusere på konsekvensene av adferden, snarere enn hvilke motiver som ligger bak eller hvorvidt prisene står i et rimelig forhold til kostnadene.

For det første kan foretaket skjule at de faktiske dekningsbidragene er negative. Det kan for eksempel gjøres gjennom å manipulere regnskapene, slik at produktspesifikke kostnader for et konkurranseutsatt produkt føres som faste kostnader eller føres på andre produkter (for eksempel innenfor kjernevirksomheten). Dette er ett av temaene i neste kapittel.

For det andre kan foretaket vri den faktiske kostnadsstrukturen slik at produktet fremstår som mer lønnsomt enn det egentlig er. Det gjøres ved å velge teknologi som gir høye faste kostnader og lave variable kostnader. Én mulighet er å overdimensjonere den generelle kapasiteten, for derved å redusere behovet for produktspesifikk kapasitet og på den måte vri kostnader vekk fra det konkurranseutsatte produktet (Sidak og Sappington, 2003a). Innenfor Posten kunne dette for eksempel skje ved at foretaket velger å dimensjonere det generelle distribusjonsapparatet (antallet ruter, størrelse på kjøretøyer etc.) slik at det finnes ledig kapasitet til å foreta leveranser som ikke faller innenfor kjernevirksomheten. Tilsvarende kunne det tenkes at Meteorologisk institutt dimensjonerer kapasiteten innenfor kjernevirksomheten (antall ansatte, utstyr etc.) slik at det finnes *de facto* ledige ressurser som det kan trekkes på i produksjonen av værvarsling og andre konkurranseutsatte tjenester.

Som forklart ovenfor, kan incitamentet til å manipulere kostnadene – enten det skjer direkte gjennom regnskapene eller indirekte gjennom valg av teknologi – være større for offentlige enn for private foretak. Det gjelder spesielt i den grad offentlige foretak drives etter andre hensyn enn profittmaksimering. Et profittmaksimerende foretak vil ikke være innrettet på en måte som innebærer ineffektivitet, bortsett fra om det er nødvendig for å skjule en ellers lønnsom rovprisstrategi. Dersom formålet er et annet, kan man i større grad være villig til å tolerere kostnadsineffektivitet.

Mer generelt vil en ledelse som vektlegger størrelse og vekst, prioritere ekspansjon sterkere enn en som utelukkende vektlegger profittmaksimering. Den vil derfor være mer tilbøyelig til å akseptere lave priser og kostnadsmanipulering. Paradoksalt nok kan dette i seg selv gjøre det mer sannsynlig at en rovprisstrategi fører frem, i den grad konkurrentene innser at foretaket vil opptre mer aggressivt enn dersom det utelukkende var opptatt av lønnsomhet. En rovprisstrategi er med andre ord mer troverdig når foretaket vektlegger størrelse og vekst *per se* (Lotts, 1990, 1999).

Dette momentet blir særlig viktig i lys av de teoretiske utfordringene med å forklare hvorfor et foretak overhodet skulle ta i bruk en rovprisstrategi, og dermed den skepsis som har vært fremført om hvorvidt utestengelse er noe vesentlig problem i praksis. Innvendingen tar utgangspunkt i at en vellykket rovprisstrategi forutsetter at konkurrentene faktisk lar seg fordrive fra markedet. Men hvorfor skulle de det? Dersom de biter seg fast, vil rovprisforetaket tape penger og etterhvert måtte heve prisene for å gjenopprette lønnsomheten. Konkurrentene kan med andre ord bare holde ut, til foretaket oppgir sin strategi.

Det er etterhvert etablert noen hovedklasser av teorier som kan forklare hvorfor en rovprisstrategi allikevel kan være vellykket:

- *Ryktedannelse.* En bedrift kan være villig til å påta seg store tap ved å presse ut dagens konkurrenter, for derved å etablere et rykte om at dette også vil skje i fremtiden dersom noen andre skulle prøve seg.

- *Kapitalmarkedet.* Et finansielt sterkt foretak vil kunne drive med underskudd lenger enn et foretak med mindre finansiell styrke. Dessuten kan en etablert bedrift gjennom å sette lave priser påvirke finansielle investors oppfatning av lønnsomheten eller risikoen ved gi lån til en nyetablering.
- *Signalisering.* Lønnsomheten av en nyetablering avhenger av foretakets oppfatning av kostnadsnivået til etablerte konkurrenter. Et effektivt foretak (med lave kostnader) kan gjennom å sette tilstrekkelig lave priser lykkes i å signalisere at det har lave kostnader og dermed forhindre at en konkurrent etablerer seg.

Det er ikke vanskelig å tenke seg situasjoner der disse teoriene kan komme til anvendelse. Det er på den annen side klart at betingelsene for at en rovprisstrategi skal være lønnsom, er relativt strenge. Dersom foretaket ikke har lønnsomhet som primær målsetting, blir dette momentet av mindre betydning. En utfordring fra et foretak som tillegger størrelse selvstendig vekt, er adskillig mer troverdig og vil derfor ha større sjanse for å føre frem.

Spesielt vil et foretak som vektlegger omsetning ikke nødvendigvis øke prisen selv om konkurrentene gir opp og forsvinner fra markedet. For et profittmaksimerende foretak er en rovprisstrategi meningsløs hvis det ikke er håp om høyere priser i en senere periode, når konkurrentene er borte. Denne logikken gjelder ikke fullt ut for foretak som tillegger høy omsetning en egenverdi. Et privat foretak som på permanent basis opererer med priser som ligger lavere enn kostnadene, vil ikke overleve. Et offentlig foretak med en myndighetsbestemt særfordel er ikke utsatt for den samme disiplin.

Det er forøvrig verdt å merke seg at testen om at en rovprisstrategi skal være lønnsom (eng. recoupment), ikke er relevant dersom foretaket ikke har lønnsomhet som målsetting. Se forøvrig diskusjonen av internasjonale erfaringer i kapittel 4 og omtalen av virkemidler i kapittel 6.

Diskriminerende tilgangsbetingelser

I noen tilfeller møter det offentlige foretaket sine konkurrenter som kjøpere av dets varer og tjenester. Enkelte av Postens konkurrenter innenfor distribusjon av masseforsendelser og direkte markedsføring benytter Postens distribusjonsnett for hele eller deler av sine leveranser. Tilsvarende får Meteorologisk institutts konkurrenter værdata fra instituttet, som de benytter i produksjonen av sine værvarslingstjenester. I slike tilfeller kan det offentlige foretaket påvirke konkurransen indirekte, dels gjennom de priser det tar for tilgang til den infrastruktur eller de innsatsfaktorer som foretaket kontrollerer, og dels ved den kvalitet som tilbys på disse varene eller tjenestene.

Ved å heve prisene på tilgang over de relevante kostnader, kan det offentlige foretaket vinne på to måter. For det første oppnår det en positiv margin på salget av disse tjenestene. For det andre øker foretaket den etterspørsel som retter seg mot dets konkurranseutsatte produkter. Den siste effekten skyldes at konkurrentene, som følge av økte tilgangspriser og dermed høyere produksjonskostnader, vil heve sine priser på de varer

og tjenester som de selger i konkurranse med det offentlige foretaket. Derved vris etterspørselen i retning av det offentlige foretakets produkter, som følgelig oppnår større salg, høyere priser eller begge deler.

En slik strategi er særlig attraktiv når det offentlige foretaket har monopol på en innsatsfaktor som konkurrentene er avhengige av. Det er tilfellet i de ovennevnte eksemplene med henholdsvis Postens distribusjonsnett og Meteorologisk institutts værdata. I slike situasjoner har det offentlige foretaket i realiteten full kontroll med konkurrentenes markedsadgang (bortsett da fra eventuelle begrensninger som følge av myndighetsbestemte reguleringer av tilgangsbetingelsene). Strategien er mindre virkningsfull når konkurrentene kan omgå det offentlige foretaket, selv om det også i slike tilfeller vil være mulig iallfall i noen grad å påvirke konkurransen.

En heving av tilgangsprisene er ikke det eneste virkemidlet det offentlige foretaket har for å påvirke konkurransen. Foretaket kan også justere de tekniske betingelsene for tilgang (tilknytningspunkter, tekniske krav til utstyr m.m.), eller kvaliteten på de produktene som leveres. Slike justeringer vil ikke gi noen direkte gevinst for foretaket (slik som en heving av prisen), men de vil påvirke konkurrentenes kostnader og dermed etterspørselen etter foretakets konkurranseutsatte produkter.

I ytterste konsekvens kan det offentlige foretaket helt undergrave konkurrentenes lønnsomhet. Dette omtales av og til som en "prisskvis". Uttrykket betegner det tilfellet at foretaket opptre på en slik måte at konkurrentenes fortjenestemargin blir mindre enn kravet til dekningsbidrag. Det kan foretaket gjøre ved å heve prisene for tilgang, senke prisen på de konkurranseutsatte produktene eller ved en kombinasjon av disse strategiene. En fullstendig prisskvis er i realiteten en variant av en rovprisstrategi, som leder til utestengelse av konkurrentene.

2.5 Konklusjon

Vi konkluderer med at det er en reell fare for at offentlige foretak som konkurrerer med private, vil opptre på en konkurranseskadelig måte. Slik konkurranseskadelig adferd vil særlig gi seg utslag på to måter. For det første vil foretakene opptre overdrevent aggressivt i markeder der de møter konkurranse. For det andre vil de begrense konkurrentenes tilgang til infrastruktur eller andre essensielle innsatsfaktorer. Konsekvensene er at offentlige foretak drives ulønnsomt, at mer effektive konkurrenter fortrenses og at produktutvalget og prisene forvrir.

Denne typen konkurranseskadelig adferd er ikke enestående for offentlige foretak. Incitamentene til slik adferd er imidlertid mer utpregede for offentlige enn for private foretak. Det skyldes to forhold. For det første har offentlige foretak en myndighetsbestemt særstilling som gir økonomisk handlingsrom. For det andre drives offentlige foretak etter andre og mer sammensatte mål enn bare overskuddsmaksimering, der størrelse og vekst ofte er fremtredende. Offentlige foretak har med andre ord ofte både muligheter og incitament til å opptre ekspansivt utover det som er driftsøkonomisk lønnsomt.

I neste kapittel diskuterer vi vanskelighetene med å avdekke slik adferd, spesielt hvorvidt den konkurranseutsatte virksomheten drives lønnsomt. Dernest omtaler vi erfaringer fra andre land. Dette leder frem til en diskusjon i kapitlene 5 og 6 om hvilke tiltak som kan forhindre eller begrense konkurranseskadelig adferd, samt hvilke virkemidler som er tilgjengelige for å iverksette tiltakene.

Produktregnskap

Dette kapitlet tar for seg prinsipper og metoder for beregning av produktkostnader for et offentlig foretak som konkurrerer, reelt eller potensielt, med andre foretak. Målsettingen er å utforme retningslinjer og krav til dokumentasjon av at den prisen det offentlige foretaket tar, dekker de relevante kostnadene ved å tilby produktet. I en ideell verden kunne man tenke seg at dette var en relativt enkel problemstilling. Fire forhold kompliserer imidlertid estimeringen av produktkostnader.

For det første er det problematisk å estimere kostnadsfunksjonen. Spesielt er det i den moderne kalkylelitteraturen lagt vekt på at kompleksitet i produktspekteret gir opphav til kostnader, og at dette i liten grad er tatt hensyn til ved utforming av kalkylene. Dette er spesielt viktig for offentlige aktører som yter tilleggstjenester i et privat marked, som en kommune som starter et helsestudio, en forskningsinstitusjon som yter konsulenttjenester eller Posten som formidler forsikrings- og banktjenester. Det er i mange tilfeller svært vanskelig å observere kompleksitetskostnader, som for eksempel kostnadene ved at forskere påtar seg oppdrag som bryter opp tiden for egen forskning. Dette problemet kan betegnes som et kalkyleproblem eller estimeringsproblem.

Et annet estimeringsproblem er knyttet til periodisering av kostnader over tid. I de fleste tilfeller investerer aktører i materielle og immaterielle driftsmidler. Kostnadene fordeles over driftsmidlenes økonomiske levetid, mens reguleringen normalt baseres på observasjoner hvert enkelt år. Problemet er at resultatet i en bestemt periode kan avhenge av prinsipper og metoder for periodisering av kostnader. Et eksempel på dette kan være valget mellom å utgiftsføre eller aktivere Postens markedsinnsats eller et offentlig helsestudios utstyrsinvesteringer.

Det tredje problemet er knyttet til å sette en effektivitetsnorm for produktkostnadene. Effektivitetsnorm er spesielt viktig 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 markedsrett. 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. Problemstillingen er hvordan man kan legge inn effektivitetsnormer i en selvkostkalkyle.

For den konkurranseutsatte delen av virksomheten er effektivitetskravene knyttet til om eventuell ineffektivitet skal belastes produktene eller ikke, det vil si om man skal stille krav til at disse kostnadene inngår i kalkylegrunnlaget. Et offentlig foretak kan være pålagt spesielle krav som gjør at

gjennomsnittskostnaden for produktene er høyere enn for et privat foretak. Et eksempel kan være kvalitetskrav knyttet til fremsendelsestid i Posten, som ikke nødvendigvis har noe med uadressert post å gjøre; et annet eksempel er dimensjoneringen av utstyr i en offentlig forskningsinstitusjon for spesielle forskningsformål, uten at produkter som leveres i konkurranse krever denne typen utstyr. I begge disse tilfellene vil det kunne diskuteres hvordan kostnaden skal fordeles. En annen type merkostnader er knyttet til kostnadsnivået for ulike innsatsfaktorer, for eksempel relatert til særskilte offentlige arbeidsavtaler. Omstillingskostnader og kostnader ved overkapasitet er andre aktuelle problemstillinger.

Det 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 som anvendes, 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 det mest formålstjenelige resultatet.

Alle disse fire problemstillingene utdypes i de påfølgende avsnitt. I neste avsnitt presenteres en del kostnadsbegrep som er essensielle for forståelse og diskusjon av kalkyler. Deretter diskuteres om (tredje avsnitt) og hvordan (fjerde avsnitt) kostnader bør fordeles mellom produkter. En oversikt over enkelte innteksregulerte virksomheter og hvordan disse praktiserer kalkulering, er vist i et vedlegg. I femte avsnitt diskuteres periodisering og behandling av kapitalkostnader, mens sjette avsnitt tar opp særskilte problemstillinger knyttet til produktkostnader for enerettsområder. Avslutningsvis presenteres og diskuteres en del konkrete krav til utforming av et produktregnskap for en regulert virksomhet.

3.1 Kostnadsbegreper

Ofte benyttes begreper som ”faktiske kostnader” og ”virkelige kostnader” i økonomisk litteratur. Generelt sett er det imidlertid ikke mulig å si hva et produkt faktisk koster, fordi dette avhenger av hvilken spesifikk beslutningssituasjon man er i (er det for eksempel en mindre endring i volumet eller en total nedleggelse det er snakk om?), hvilket tidsrom man opererer med (på kort sikt er det normalt vanskelig å påvirke kostnadene) og ikke minst foretakets evne og muligheter til å påvirke kostnadene (ledelsens gjennomføringsevner og muligheter).

Et produktregnskap (eller produktkalkyle) gir således kun et estimat for de faktiske produktkostnadene, basert på antagelser og krav til variabilitet eller påvirkbarhet. I produktregnskap kan man skille mellom kostnadsbegreper knyttet til registreringen, kostnadsstrukturen og beslutningssituasjonen.

Registrering

Utgangspunktet for produktregnskapet er et registreringssystem der man skiller mellom direkte og indirekte kostnader. En *direkte kostnad* er en kostnad som direkte kan henføres til produktet ved hjelp av registreringer. I Posten kan for eksempel kostnader knyttet til lager av valuta (kapitalbin-

ding) direkte henføre til banktjenester. Begrepet har ikke nødvendigvis noe med variable kostnader å gjøre, men med hvordan kostnader oppstår og registreres. Faste kostnader knyttet til IT-investeringer kan for eksempel relateres direkte til et produkt, men selvsagt ikke direkte til den enkelte enhet av produktet. Graden av direkte registrering avhenger av ressursbruken i registreringen – man kan således øke andelen direkte kostnader ved å øke ressursbruken. En rekke kostnader lar seg imidlertid ikke henføre direkte til et produkt, enten fordi det ikke er mulig (kostnaden er ikke regnskapsmessig separabel) eller fordi det ikke er økonomisk rasjonelt å benytte så mye ressurser på registreringssystemet. Slike kostnader betegnes *indirekte kostnader*. I praksis blandes av og til direkte kostnader og (kortsiktig) variable kostnader. Dette skyldes en misvisende amerikansk tradisjon der ”Direct Costing” ble benyttet som begrep for estimering av variable kostnader. Direkte kostnader er imidlertid nå etablert som et begrep knyttet til registrering.

I registreringssystemene kan man også benytte *standardkostnader* eller normalkostnader til erstatning for de virkelige kostnadene (spesielt ved fordeling av indirekte kostnader). I Posten kan man for eksempel tenke seg at enkelte postkontorer eller terminaler har en meget lav kapasitetsutnyttelse, langt under det som er normalt eller standard for denne typen ressurser. Istedenfor å undersøke hvor mye det enkelte produkt beslaglegger av kapasitet på hver enhet, kan man basere seg på undersøkelser av et utvalg enheter for å etablere standarder for ressursbruken. Fordelen med standardkostnader er i første rekke at det forenkler registreringssystemet, men det åpner også for å skille ut ledig kapasitet (eller beskjefdigelsesavvik). Når man har fastsatt en norm, kan man identifisere ledig kapasitet ved formelen

$$\Delta K = R - r_s \cdot x$$

der ΔK er ledig kapasitet, R er totalt ressursforbruk, r_s er standard ressursforbruk pr. enhet og x er virkelig antall enheter. Man kan for eksempel sette en standard for ressursforbruket knyttet til sortering av post og multiplisere det med mengden post for å finne normen. Ofte vil man bruke en rekke ulike volummål, da det er mange forhold som er dimensjonerende for ressursforbruket (se nedenfor om kostnadsdrivere).

Effektiv regulering fordrer at den regulerte aktør har begrensede muligheter til å påvirke resultatene i en spesiell retning. Høy grad av indirekte kostnader eller bruk av vanskelig verifiserbare standardkostnader kan i mange tilfeller øke manipuleringsmulighetene, og normalt representerer fordeling av indirekte kostnader et betydelig handlingsrom for den som utarbeider kalkylen. Det er derfor viktig at man har klare retningslinjer som tilsier at kostnader som på en økonomisk forsvarlig måte kan henføres til et produkt, blir henført, samt at det stilles krav til dokumentasjon av metoder for beregning av standardkostnader og fordeling av indirekte kostnader. Spesielt er det viktig at endringer i produktkostnader over tid kan forklares og spores tilbake til registreringssystemet.

Kostnadsstruktur

Kostnadsstrukturen er i regnskapssammenheng i hovedsak knyttet til graden av variabilitet i kostnader. En *variabel kostnad* er en kostnad som varierer med en faktor. En slik faktor betegnes ofte som en "*kostnadsdriver*". I økonomisk litteratur er det vanlig å fokusere på produksjonsvolumet, for eksempel mengden post. Det kan imidlertid være mange variabilitetsfaktorer. For eksempel vil antall kjørte kilometer og ferdselstiden (tiden det tar å kjøre budrunden) være dimensjonerende for postombæring i grisorgrindte strøk. Disse kostnadene er selvsagt også variable, men de varierer ikke med mengden post. Postmengde er imidlertid dimensjonerende for postombæring i byene. Koblingen mellom volum og andre kostnadsdrivere kan være svært komplisert og avhenge av en rekke ulike forhold. Et eksempel fra Posten er kostnader knyttet til postkontorene. For 10-15 år siden var det svært kontroversielt å nedlegge postkontorer, og Stortinget gikk imot Postens planer om å nedlegge et betydelig antall. Gitt at man måtte opprettholde en viss minimumsbemanning på de minste postkontorene, var graden av variable kostnader knyttet til volumet svært lite. Etterhvert har man imidlertid nedlagt et betydelig høyere antall kontorer enn det som den gang var planlagt. Variabilitet har således både med handlingsrom og tidsperspektiv å gjøre.⁷

Faste kostnader er ofte knyttet til det som betegnes som periodekostnader, det vil si kostnader som avhenger av tiden og ikke av produktene. Dette er imidlertid et problematisk skille, da de fleste tidsdrevne kostnader er initiert av produktene eller produktstrukturen.⁸ Å si at "på lang sikt er alle kostnader variable" gir imidlertid liten mening i regnskapssammenheng. En rekke av de registrerte kostnadene vil ikke variere med aktivitetsnivået, og selv om driftsmidlene på lang sikt vil bli erstattet med nye investeringer, vil dette kunne være til helt andre kostnadsnivåer. Skillet mellom faste og variable kostnader er således svært problematisk i et produktregnskap, selv på lang sikt.

Produktregnskapet og relevante kostnader

Det er viktig å forstå skillet mellom regnskapsmessig registrerte kostnader og økonomiske kostnader. Når man innfører et nytt produkt, og dette produktet kun utnytter ledig kapasitet, vil man kunne si at det ikke er noen *inkrementelle kostnader* eller *særkostnader* knyttet til produktet. Særkostnaden for produktet er således differansen i de målte totalkostnadene med og uten produktet. Særkostnader ved en marginal endring kalles *marginalkostnader*, mens særkostnader ved større endringer (inkrementer) kalles *merkostnader*.

Forutsetningen for at det ikke er knyttet kostnader til å utnytte ledig kapasitet, er at sannsynligheten for at kapasiteten kan utnyttes til andre

7 I Posten Norge skiller man mellom fire variabilitetsformer. Kostsiktige, volumvariable kostnader betegnes "bortfallskostnader". Mer langsiktig variable kostnader betegnes "andre produktkostnader". Kostnader som er forårsaket av en produktgruppe, men ikke et enkelt produkt, kalles "produktgruppekostnader", mens produktuavhengige kostnader kalles "bedriftsnivåkostnader". Dette samsvarer med ABC-metodikken som diskuteres i et senere avsnitt.

8 Se Bjørnenak (1994b) for en mer omfattende diskusjon.

verdiskapende formål er 0 på det tidspunkt man binder opp kapasiteten. Det tapte bidraget ved ikke å gjennomføre den beste alternative anvendelsen av ressursene, er *alternativkostnaden*. Relevante kostnader i en beslutningssammenheng er således summen av særkostnader og alternativkostnader. I økonomisk litteratur blander man ofte sammen særkostnader og alternativkostnader i begreper som merkostnader, inkrementelle kostnader eller differansekostnader, der man implisitt tar hensyn til alternativkostnaden. I regnskapslitteraturen er det ofte slik at særkostnader estimeres i regnskapet, mens alternativkostnader ligger utenfor regnskapsregistreringen. Det som på kort sikt er en alternativkostnad (grunnet manglende kapasitet), vil ofte på lengre sikt bli erstattet av en særkostnad ved at kapasiteten tilpasses arbeidsbyrden. Tidsdimensjonen og beslutningssettingen er således avgjørende for estimeringen av særkostnader og alternativkostnader.

3.2 Dekningsbidrag versus selvkost

Produktregnskapet utformes normalt enten etter bidragsmetoden eller etter selvkostmetoden. Bidragsmetoden fokuserer på produktets dekningsbidrag, det vil si omsetning minus særkostnader. Selvkostmetoden er derimot basert på at alle kostnader fordeles ut på produktene – dette kalles også fullfordelte kostnader (FAC).⁹

Som forklart ovenfor, er dekningsbidrag ikke det samme som lønnsomhet. For at et produkt skal være lønnsomt, må det normalt dekke både særkostnader og alternativkostnader. Avvik kan oppstå som følge av synergiefekter på inntektssiden, for eksempel ved at salget av ett produkt kan medføre mersalg av andre produkter. I det følgende ser vi bort fra slike inntektseffekter, da dette er noe som uansett ligger utenfor produktregnskapet. Det følger at det er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig krav at et produkt dekker sine særkostnader (merkostnader) for at det skal være lønnsomt. Lønnsomhet krever at produktet dekker kostnader knyttet til all den arbeidsbyrde som produktet genererer, altså slik at det også dekker kostnaden knyttet til alternativ anvendelse av ressursene. Anta for eksempel at man i Meteorologisk institutt har kapasitet som er initiert av beredskapshensyn, men som står ledig. Dersom denne kapasiteten utnyttes til kommersielle oppdrag, medfører virksomheten kostnader, til tross for at den ikke er dimensjonerende. Årsaken er at den ledige kapasiteten kunne vært utnyttet til annet produktivt arbeid. Verdien av dette arbeidet kan være vanskelig å fastsette, men det er som regel urimelig at det beste estimatet skulle være null.

Tradisjonelt har man ofte ansett dekningsbidragsmetoden og merkostnadskravet som det teoretisk riktige prinsippet i regulering av økonomiske virksomheter. En rekke forfattere har imidlertid kritisert denne tenkningen. Kritikken er empirisk fundamentert og retter seg i første

⁹ Merk imidlertid at fullfordelte kostnader har ulik betydning i ulike tradisjoner. I den anglosaksiske tradisjon inngår ikke kalkulatoriske rentekostnader i kostnadsgrunnlaget, mens rentekostnader i en tysk (skandinavisk) tradisjon anses å være en produktkostnad. Dette innebærer at man i en typisk engelsk kalkyle må legge til fortjenestekravet til eierne, mens et slikt krav er inkludert i selvkostnaden i en tysk virksomhet.

rekke mot hvordan bidragsmetoden leder til at man systematisk undervurderer kostnader ved ekspansjon. Kaplan (1990, s. 4) fremstiller det slik:

“It strikes us as peculiar that the costs that have varied (increased) the most, are the costs that accountants have classified as fixed.”

Praksis i privat sektor

I de fleste vestlige land har selvkostmetoden vært svært dominerende i den ikke-regulerte delen av økonomien. Dette inkluderer land som Tyskland, England, USA og Frankrike. I disse landene er det vanlig at man i regnskapsrapporteringen baserer seg på fullfordelte kostnader og ikke på merkostnadsberegninger. Dette skjer til tross for at akademiske miljøer på 60- og 70-tallet angrep praksisen. Senere har man i disse miljøene lagt vekt på å forstå praksisen med å fordele tilsynelatende irrelevante kostnader. Begrunnelsene legges til to hovedpunkter.

Det første hovedpunktet finnes blant annet i den normative kalkylelitteraturen, der man vektlegger at den systematiske undervurderingen av kostnader i ulike ledd i verdikjeden skyldes at man har et for kortsiktig og snevert syn på variabilitet (kfr. diskusjonen ovenfor). På lengre sikt vil kostnader kunne gjøres variable, eller man vil kunne finne alternativ utnyttelse av ledig kapasitet. Zimmerman (1979) benytter *vanskelig observerbare alternativkostnader* som begrunnelse for den dominerende utbredelsen av selvkostmetoden. Argumentet er at man ikke bare må ta hensyn til fortregelse av andre produkter, men også alternativkostnader knyttet til at man senker kvaliteten på de øvrige produktene som fortsatt produseres. Selv om man for eksempel ikke ansetter flere på Posten når man innfører nye produkter, kan de nye produktene fortrenge kapasitet som kunne vært utnyttet til andre formål, eller som kunne gitt høyere verdi for andre produkter (for eksempel kortere ventetider). Tilsvarende kan det at en forsker påtar seg mange kommersielle oppdrag, være med på å senke både kvantiteten og kvaliteten på den ofte statsfinansierte forskningen.

Dette synet fremkommer også i reguleringssammenheng. For eksempel viser Arthur Andersen i sitt arbeid for Europakommisjonens regulering av telesektoren til Alfred Kahns argumentasjon for fordeling av tilsynelatende faste kostnader (Arthur Andersen, 1994, 57):

“The fact that most services are typically provided in combinations, using the same facilities, does not mean that definable shares of common costs cannot in principle be causally attributed to each. ... If any of these products or services uses freight cars, circuits, or warehouse space that would in fact otherwise be used for one of the others, or if it requires the construction of greater capacity than would otherwise be necessary, then it does bear a causal responsibility for a share of common capacity costs. The allocation formulae actually employed may achieve only a rough, rule-of-thumb approximation to actual costs for which each of product or service is responsible, but those costs have objective reality.”

I tillegg hevdes det at man har hatt et for snevert syn på hva som bestemmer kostnadene. Ensidig opptatthet av volumvariable kostnader har flyttet oppmerksomheten bort fra kostnader knyttet til innkjøp, produksjonsplanlegging, kundehåndtering og annet. Disse kostnadene vil også kunne være variable, men ikke nødvendigvis med produsert volum.

Bidragsmetodens utbredelse har vært spesielt stor i Norge, sammenlignet med andre land (Bjørnenak, 1997). Den som i første rekke er kjent for å ha argumentert for metoden i Skandinavia, er den danske professoren Palle Hansen. Han skrev i 1987 følgende om resultatet av spredningen i Skandinavia (Hansen, 1987):

“Langt de fleste styrer stort sett alene på en optimering af dækningsgraden. Dette nøgletal belyser som bekendt kun forholdet mellem salgsinntægt og stykkomkostninger, men tager ikke kapacitetstrækket i betragtning. Derfor er det uegnet som informationsgrundlag for indstyrning af optimalt dækningsbidrag.”

Hansens hovedpoeng er nettopp at praksis ikke har maktet å fange opp alternativkostnadene i beslutningssammenheng.

Det andre hovedpunktet i kritikken av bidragsmetoden er basert på et såkalt ”prinsipal-agent”-rammeverk. Innenfor denne teorien studerer man situasjoner der en aktør – prinsipalen – inngår en kontrakt med en annen aktør – agenten – om utførelsen av en oppgave. Anvendelsen av rammeverket har vært mange, som forholdet mellom eierne og ledelsen i et foretak eller mellom regulerende myndigheter og et regulert foretak. En grunnleggende innsikt er at fordi agenten ofte ønsker større aktivitet og ikke bare økt lønnsomhet, vil han finne det ønskelig å underrapportere kostnader for nye virksomhetsområder. På tilsvarende måte vil han unngå å sette bort eller nedlegge aktiviteter. Dersom dekningsbidragsmetoden benyttes på en snever måte, kan den være et instrument for å oppnå slik feilrapportering. Konsekvensen av bruken av bidragsmetoden er oppsummert av Shank (i Kaplan *et al* 1990, s. 19) på følgende måte:

“The contribution-margin mentality will lead you to keep everything. It will lead you to add products, it will lead you to never drop anything, it will lead you to always make instead of buy. ... behaviourally it just provides that rationale for expediency. It’s (contribution margin is) a snare, a trap and a delusion.”

Bidragsmetoden er således ekspansjonsdrivende, i den forstand at den gir et rasjonale for stadig å innføre nye produkter og ikke å nedlegge gamle virksomhetsområder. Årsaken ligger i undervurderingen av variable kostnader, samt en systematisk tendens til å unngå en vurdering av alternativkostnaden. Kombinasjonen av dekningsbidragstankegangen og manglende oppfatning av avkastning (lønnsomhet) er spesielt uheldig.

Oppsummering

Hovedpoenget er altså at mange virksomheter ikke håndterer bidragsmetodens kompetansefelle, nemlig at man ser bort fra alternativ anvendelse av ”faste” ressurser. Kombinert med at ekspansjon tillegges en egenverdi, kan resultatet bli produktspektre som er langt større enn det som er økonomisk optimalt.

Argumentene er oppsummert i tabell 1 nedenfor. Det må understrekes at hovedargumentene for selvkostmetoden ikke er at den gir et riktig bilde i seg selv, men i første rekke at den er en reaksjon på svakheter ved dekningsbidragsmetoden. Man bør merke seg at selvkostmetoden heller ikke benytter riktige alternativkostnader, men fordeler kostnader som et

mer eller mindre godt anslag for alternativkostnaden. En slik metode kan selvsagt representere en overvurdering av alternativkostnaden, i den forstand at nytteverdien av ledig kapasitet kan være mindre enn gjennomsnittskostnaden.

	Bidragsmetoden	Selvkostmetoden
Syn på variabilitet	Ofte kortsiktig	Langsiktig tilnærming
Alternativkostnader	Utenfor modellen	Som proxy gjennom fordelingsnøkler
Muligheter for opportunistisk rapportering av kostnader	Betydelig. Kan utnytte både fordeling og ekskludering	Begrenset av kravet til at alle kostnader skal fordeles
Synliggjøring av samdriftsfordeler	Kommer frem ved at felleskostnader ikke fordeles	Skjules ved at man tvinger frem fordelinger av felleskostnader

Tabell 1: Argumenter for og imot bidrags- og selvkostmetoden.

Ved vurdering av hvilken metode som bør benyttes for reguleringsformål, må man også ta med ytterligere ett moment, nemlig normative krav til kostnadsfunksjonen. Graden av variabilitet er ikke en gitt egenskap, men en faktor som i stor utstrekning kan påvirkes av ledelsens beslutninger. Selvkostnadsmetoden vil således være en metode for å stille krav til aktørens kostnadsvariabilitet, ved at man stimuleres til å finne alternativ utnyttelse av kapasiteten.

3.3 Aktivitetsbasert kalkulasjon

Tradisjonelle selvkostmetoder har vært svært utbredt både som grunnlag for å legitimere priser i regulerte virksomheter og som beslutningsgrunnlag i uregulerte virksomheter. Metodene er imidlertid blitt kritisert for ikke å fordele kostnadene i samsvar med de forhold som faktisk bestemmer kostnadene. Man har kritisert tradisjonelle selvkostkalkyler for å vektlegge volumbaserte fordelingsnøkler for sterkt, for eksempel medgått tid pr. produsert enhet. Dagens trend er at det stilles større krav til å kartlegge de underliggende kostnadsdriverne, det vil si de faktorene som forårsaker arbeidsbyrden (og dermed normalt også kostnaden). Det synes å være et akseptert syn at kostnader skal fordeles til tjenester og produkter basert på et årsaks-virkningsforhold. Dette er den grunnleggende tenkningen innen aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC), som er den metoden man ofte støtter seg til i kalkylebasert prisregulering. Metoden er eksplisitt nevnt i EU-direktiver for post- og telesektoren, og både Posten og Telenor har brukt betydelige ressurser for å implementere aktivitetsbasert kalkulasjon. Metoden beskrives derfor i noen detalj nedenfor. I et vedlegg er det gitt en beskrivelse av erfaringer fra ulike offentlige virksomheter som har benyttet ABC-inspirerte kalkyler i prisreguleringen.

ABC-metoden

Aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC) ble introdusert på slutten av 1980-tallet, i første rekke som et verktøy for bedre å kalkulere produktkostnader i industribedrifter. Senere er konseptet utviklet både hva gjelder formål og

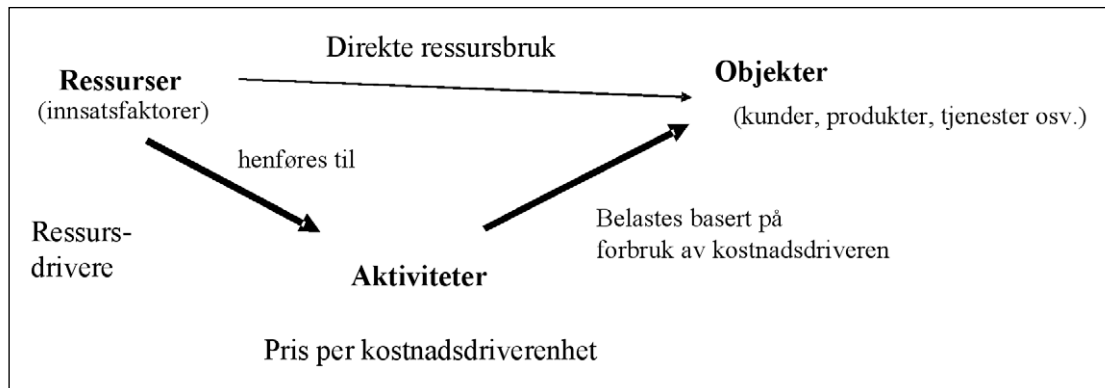
virksomhetsområder.¹⁰ Når det gjelder formål, er det i første rekke bruken av aktivitetsbasert informasjon for styringsformål som er satt i fokus. Mens de tidlige versjonene fokuserte på produktkostnader, er oppmerksomheten i senere versjoner flyttet over til hvordan aktiviteter påvirker ressursbruken, og hvordan ressursbruken kan påvirkes. Idag anvendes derfor betegnelsen aktivitetsbasert styring (eng. Activity Based Management, ABM). Når det gjelder virksomhetsområder, er oppmerksomheten flyttet fra tradisjonelle serieproduserende industribedrifter til tjenesteytende virksomheter. Dette ser man også i Norge, der de største ABC-prosjektene har vært i tjenesteytende sektorer, som for eksempel bank og post.

De grunnleggende trekkene ved ABC/ABM kan beskrives ved følgende punkter:

- Ressursbruken beskrives ved aktiviteter, i motsetning til tradisjonelle ansvarsstedsbaserte inndelinger (typisk avdelinger som består av flere aktiviteter).
- Oppmerksomheten rettes mot de faktorer som bestemmer arbeidsbyrden i virksomheten (kostnadsdrivere).
- Variabilitet beskrives i flere dimensjoner, i den forstand at en rekke ulike faktorer bestemmer kostnadene. Spesielt legges det vekt på at kompleksitet er dimensjonerende for de totale kostnadene.
- Ledig kapasitet skilles ut, slik at kostnadsobjektene ikke belastes med kostnader for ubenyttet kapasitet.

Figur 1 illustrerer tostegsprinsippet i kostnadsfordelingen. Produkter, kunder og tjenester (kostnadsobjektene) forbruker direkte ressurser (f.eks. materialer), mens hovedtyngden av ressursforbruket skjer indirekte via aktiviteter. Prisene for de enkelte aktiviteter fastsettes i henhold til den faktor som dimensjonerer aktivitetens totale arbeidsbyrde (kostnadsdriveren), og kostnader belastes kostnadsobjektene basert på forbruk av kostnadsdriverenheter. Fordelingens første steg er derfor å henføre kostnader til aktiviteter basert på hvordan aktivitetene beslaglegger ressurser. Basert på aktivitetens ressursforbruk og måling av kostnadsdriveren, fastsettes prisene for aktiviteten gjennom kostnadsdriveren. Denne prisen ligger til grunn for steg to, som består i fordelingen fra aktiviteter til kostnadsobjektene.

10 Se Bjørnenak og Mitchell (2002) for en oversikt over utviklingen av ABC-litteraturen.



Figur 1. ABC-metodens grunnprinsipper.

De grunnleggende egenskapene ved ABC-metoden utdypes i de påfølgende avsnitt.

Kostnadsgruppering

Med kostnadsgruppering siktes det til hvordan kostnader grupperes i første steg av fordelingen. Generelt stilles det følgende krav til kostnadsgrupperingen:

- Separabilitet: Det må være mulig å skille ressursbruken i en kostnadsgruppe fra ressursbruken for alle andre kostnadsgrupper. Dette kan være problematisk ved gjensidig avhengige aktiviteter (f.eks. undervisning og forskning).
- Homogenitet: Det betyr at kostnader grupperes etter hva som bestemmer kostnadene. ABC-metoden forutsetter at man kan beskrive forbruket av aktiviteten i én faktor, typisk varighet (f.eks. timebestemte kostnader) eller frekvens (f.eks. kostnader bestemt av antall kundefølgende hendelser).
- Styringsmessig meningsfullhet: Dette kravet har fått betydelig større oppmerksomhet i ABM. Et generelt krav for å kunne styre kostnadene, er at man forstår hva man bruker ressurser på. Målsettingen med grupperingen er derfor å bidra til å øke forståelsen av hva ressursene brukes til, for på den måten å bidra til kartlegging av effektiviseringspotensialet.

Ofte vil det være en avveining mellom kravene til homogenitet og styringsmessig meningsfullhet. Dersom målsettingen er å styre ressursbruken for kundebehandling, kan det være fornuftig å inndele kundebehandlingen i logiske aktiviteter og måle ressursbruken for disse aktivitetene. Enkelte av aktivitetene vil da kunne ha flere kostnadsdrivere. Dersom målsettingen er å fordele kostnader på kunder, er det viktigste å identifisere kundedreven ressursbruk. Man vil da ofte måle kundedrevne kostnader på tvers av ulike aktiviteter.

I forbindelse med innføringen av ABM er det blitt hevdet at man kan kombinere de to formålene. Problemet er at antall kostnadsgrupper kan bli svært høyt. Det kan vises at måleproblemene tiltar og presisjonen reduseres når man øker antallet kostnadsgrupper (Datar og Gupta, 1994).

Generelt kan man si at dersom formålet i første rekke er få frem hva som bestemmer kostnader, bør kriteriet om homogenitet tillegges størst vekt. Dette gjelder ofte for regulerte virksomheter, der prisene er basert på kostnader. Er formålet kostnadssammenligning mellom enheter (eng. benchmarking), bør kriteriet om styringsmessig meningsfullhet tillegges størst vekt.

Kostnadshierarkiet

Den underliggende teorien for ABC-metoden er at kompleksitet er dimensjonerende for totale kostnader, og at dette er vesentlig for å synliggjøre produktspesifikke stordriftsfordeler. Tradisjonelle kalkyler skiller kun mellom faste og volumvariable kostnader. Kostnadene ved å produsere korte serier og mange produkter, kommer dermed ikke frem. Begrepet "ikke-volumbaserte fordelingsnøkler" er innført for å markere at man tar hensyn til andre forhold enn produksjonsvolum i modelleringen av kostnadsstrukturen.

For å understøtte oppmerksomheten om flerfaktorvariabilitet, ble begrepet kostnadshierarki innført i 1990.¹¹ Begrepet er blitt så sentralt at man har benyttet det som definisjon på hva et ABC-system virkelig er. Til tross for dette er det svært vanlig ikke å ta hensyn til kostnadshierarkiet i det som i praksis betegnes som ABC-systemer.¹²

I utgangspunktet ble kostnadshierarkiet utviklet med fire nivåer:¹³

1. Enhetsnivå – volumvariable kostnader.
2. Serienivå/ordrenivå – kostnader knyttet til en gruppe enheter av ett produkt.
3. Produktnivå – kostnader knyttet til eksistensen av produktet, uavhengig av volum.
4. Bedriftsnivå – kostnader som er uavhengige av produktspekteret.

Produktspesifikke stordriftsfordeler fremkommer gjennom lave enhetskostnader ved produksjon i store serier og/eller med høye produktvolumer. Den typiske effekten av å innføre ABC-kalkyler i industrien, har vært at lavvolumprodukter fremstår som dyrere, og analysen trekker derfor i retning av å redusere produktspektrene.

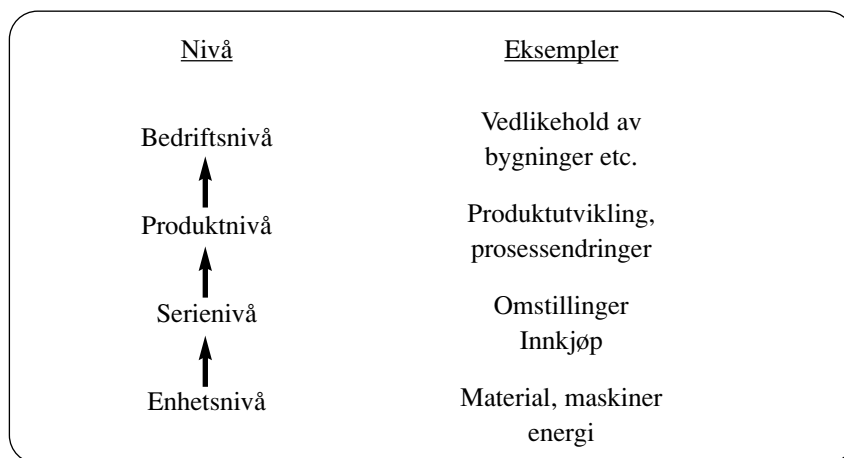
Kostnadshierarkiet er senere utvidet i en rekke dimensjoner. Typiske utvidelser gjelder kunder og kundegrupper, geografiske og andre markedssegmenteringer, samt distribusjonskanaler. Hovedpoenget er at man forsøker å modellere et hierarki av nivåer, der kostnader for et nivå kan finnes som summen av kostnadene på dette nivået og alle underliggende nivåer. Et typisk eksempel på kostnadshierarki er vist i figur 2.

11 Se Bjørnenak (1994a) for en oversikt over ulike retninger innen ABC-litteraturen.

12 Se forøvrig vedlegget til dette kapitlet.

13 I Posten skiller man som tidligere nevnt mellom fire former for variabilitet, som samsvarer med ABC-modellens kostnadshierarki.

Konkrete eksempler fra norske tjenesteytende virksomheter finnes i vedlegget til kapitlet.



Figur 2. Eksempel på kostnadshierarki.

I utgangspunktet er ABC-metoden utviklet for å få frem forskjeller i kostnader for ulike produkter, med spesiell vekt på effekten av andre forhold enn produsert kvantum. Virksomheter med store og heterogene produktspektre har derfor størst nytte av ABC-metoden.

Kostnadsdrivere og effektiv drift

Et annet sentralt konsept er kostnadsdrivere. Det er disse som former kostnadshierarkiet, ved at man identifiserer faktorer som bestemmer kostnadene på ulike nivåer, og som ikke er perfekt korrelerte med produksjonsvolumene. Hva som defineres som en kostnadsdriver, varierer.

Den enkleste definisjonen betrakter en kostnadsdriver som en uavhengig variabel som forklarer variasjon i de totale kostnadene for et kostnadsobjekt (f.eks. en aktivitet). Dette åpner imidlertid for en rekke ulike typer av kostnadsdrivere. Arbeidstidsbestemmelser vil for eksempel kunne identifiseres som en kostnadsdriver. Ved bruk av ABC-metoden er det derfor en forutsetning at kostnadsdriveren kobler sammen kostnadsgruppen (aktiviteten) og det objektet man søker å måle (f.eks. kunde eller produkt). Dessuten legger man opp til et langsiktig variasjonsforhold mellom kostnader og kostnadsdriveren.

Man kan dermed definere en kostnadsdriver som en faktor som er dimensjonerende for kostnadene på lang sikt, og som er egnet til å fordele kostnader fra en kostnadsgruppe til et kostnadsobjekt, basert på et årsak-virkningsforhold.

Å identifisere faktorer som er dimensjonerende på lang sikt, kan være problematisk, fordi dimensjoneringen ikke bare er knyttet til produktene og tjenestene, men også til organisasjonens evne til å tilpasse kostnadsnivået til den totale arbeidsbyrden. Ved bruk av ABC-metoden bør man derfor skjelne mellom kostnader for ineffektivitet i organisasjonen og produkt- og tjenestekostnader. Man bør med andre ord skjelne mellom ulønnsom (ineffektiv) drift og ulønnsomme (ineffektive) tjenester.

praktisk kapasitet som nevnervolum og ikke budsjettert eller virkelig nivå. Ved ledig kapasitet (målt mot praktisk) vil man da få en ufordelt andel av aktivitetens kostnader. Dette betegnes som kostnader for ledig kapasitet. Konsekvensen er at kostnader pr. kostnadsdriverenhet er uavhengig av kapasitetsutnyttelsen, det vil si at kostnaden ikke stiger selv om man reduserer kapasitetsutnyttelsen. Et eksempel kan illustrere dette:

Anta at kostnaden for en aktivitet ved en gitt kapasitet er 12 millioner kroner pr. år. Anta at antall arbeidstimer er kostnaddriveren. Anta videre at man teoretisk sett kan drive aktiviteten 6 000 timer pr. år. Normalt sykefravær og svingninger i etterspørselen gjør imidlertid at man praktisk sett kun greier å utnytte 5 000 timer. Ineffektivitet gjør at kapasitetsutnyttelsen senkes ytterligere, til 4 000 timer. ABC-metoden innebærer at timeprisen skal baseres på praktisk kapasitet (dvs. 5 000 timer), som gir en timepris på 2 400 kroner. Dette medfører at 1 000 timer, det vil si totalt 2,4 millioner kroner, ikke blir fordelt til produktene. Disse betraktes istedenfor som en periodekostnad.

ABC-metoden har således utviklet seg til en modell for hvordan produkter genererer arbeidsbyrde i en organisasjon. Man forutsetter videre at det er, eller bør være, en sammenheng mellom arbeidsbyrde og kostnader på lang sikt. For variable kostnader vil en slik sammenheng gjelde pr. definisjon, men også andre kostnader kan gjøres variable på lang sikt. Selv for faste kostnader vil man kunne argumentere for en fordeling basert på arbeidsbyrde, da en slik fordeling vil kunne fungere som en tilnærming for vanskelig observerbare alternativkostnader. Dette gjelder for eksempel dersom kapasiteten er begrenset, og forbruket av ressurser til et bestemt formål reduserer mulighetene til å benytte ressursene til andre formål.

Generelt kan man si at ABC-metoden er best egnet i virksomheter der det er rimelig å anta en sammenheng mellom arbeidsbyrde og kostnader på lang sikt. For arbeidsintensive virksomheter er dette vanligvis tilfellet. For kapitalintensive virksomheter er ABC-metoden relevant dersom kapitalen er delbar i forhold til arbeidsbyrde, eventuelt at alternativkostnaden for de kapitalintensive aktivitetene er korrelert med målet på arbeidsbyrde. ABC-metoden er således mer relevant for forskningsinstitusjoner og Posten enn for telenettet. For de fleste virksomheter vil det imidlertid være slik at metoden egner seg bedre for noen deler av virksomheten enn for andre.

Linearitet, separabilitet og homogenitet

Modelleringen av arbeidsbyrde i ABC-modellen er basert på relativt strenge antagelser (Noreen, 1991; Bjørnenak, 1994a). Disse er i første rekke:

- **Linearitet:** Kostnadene (arbeidsbyrden) antas å variere lineært i forhold til kostnadsdriveren.
- **Homogenitet:** Den enkelte aktivitet har kun én kostnadsdriver.
- **Separabilitet:** Kostnaden for en aktivitet antas separabel i forhold til alle andre aktiviteter, og kostnadene for et produkt er separabelt fra alle andre produkter.

Forutsetningene for at ABC-metoden skal gi et relevant bilde av hva det koster å produsere et bestemt produkt, er vanskelige å oppfylle. ABC-metoden beskrives derfor ofte som en oppmerksomhetsskapende ("attention directing") teknikk som benyttes for å redusere antall beslutningsalternativer.

Målefeil

I kalkylesammenheng kan man skille mellom to hovedgrupper av feil. Spesifikasjonsfeil er knyttet til at fordelingsnøklerne ikke fanger opp underliggende kostnadsstruktur. Målsettingen med ABC-metoden er å redusere spesifikasjonsfeilen. Den andre hovedgruppen er målefeil, som er knyttet til registrering og måling av de verdier som inngår i kalkylen. Målefeilene vil øke ved innføringen av ABC. Årsaken er ganske enkelt at oppsplittingen av kostnader i en rekke kostnadsgrupper og måling av mange forskjellige fordelingsnøkler, øker usikkerheten.

Kalkylesystemet til Posten Norge er et eksempel på en meget avansert og kompleks ABC-kalkyle. Dette gir seg også utslag i betydelig måleusikkerhet. En indikasjon på denne usikkerheten finner vi for de produktrelaterte kostnader knyttet til banktjenester.¹⁴ Variasjonen i kostnader fra et år til et annet skyldes delvis at man i disse årene benyttet ulike definisjoner av hva som inngår i de ulike kostnadsgruppene. Det har også sammenheng med endringer i Postens konsesjonsbetingelser, samt i omfanget av virksomheten og tiltak for å redusere kostnadene. Variasjonen er imidlertid allikevel særdeles stor. Det er heller ikke mulig – basert på den dokumentasjon som er fremlagt for Post- og teletilsynet – fullt ut å finne ut av hva som er årsaken til de store variasjonene. Dette viser at man selv med en avansert og ressurskrevende ABC-kalkyle vil kunne ha stor måleusikkerhet. Det tilsier at det bør stilles strenge krav til dokumentasjon av kalkyleprinsipper, ikke minst for å forklare endringer i kostnadsbilder over tid.

ABC for regulerte virksomheter

Som vist ovenfor, er ABC-metoden utviklet for virksomheter som har beslutningsproblemer knyttet til produktvalg. Den grunnleggende teorien er at kompleksitet medfører kostnader, og at de fleste ressurser må antas å være drevet av produktene. Unntakene er ledig kapasitet og bedriftsnivå-kostnader, som ikke fordeles til produktene. Metoden er således langt på vei en selvkostkalkyle, og den typiske effekten av å innføre metoden, er at man synliggjør at store deler av produkttilbudet ikke er lønnsomt.

Bruk av ABC-metoden i regulering av foretak bryter således med den kortsiktige dekningsbidragstenkningen. Man argumenterer ofte med at ABC-metoden representerer en tilnærming til mer langsiktige merkostnader. Dette gir ytterligere et teoretisk fundament for metoden, i forhold til økonomisk teori om når det er lønnsomt å ekspandere.

ABC-metoden er også relativt robust i forhold til opportunistisk regnskapspraksis. Utgangspunktet er at alle kostnader skal fordeles –

¹⁴ Gruppen har hatt tilgang til disse kostnadsdataene, men Posten har ikke ønsket at tallene skulle offentliggjøres (se forøvrig kapittel 9 for en nærmere omtale).

basert på effektiv drift – men dog slik at enkelte kostnader kan plasseres på bedriftsnivå. Bevisbyrden for uttrekket av kostnader er dermed den omvendte av i bidragsmetoden, der kostnader er faste inntil det motsatte er bevist.

Man kan imidlertid stille spørsmål ved bruken av praktisk kapasitet som nevnevolum, spesielt i tilfeller der det er konkurranse mellom offentlige og private foretak. For det første gir dette incitamenter til å sette nevnevolumet høyt, da det medfører lavere enhetskostnader. Dessuten kan det være uheldig å tillate at det offentlige foretaket får skille ut ineffektivitet, når det konkurrerer med aktører som må dekke alle kostnader.

Konsekvensen kan bli at til tross for at konkurrentene er mer effektive, vil det offentlige foretaket fremstå med lavere enhetskostnader, fordi ineffektiviteten er belastet den skjermede delen av virksomheten (kjernevirksomheten). Tilsvarende argumenter kan rettes mot bedriftsnivåkostnader. Mye taler derfor for at man i reguleringssammenheng bør modifisere ABC-metoden til en ren selvkostkalkyle, der også bedriftsnivåkostnader og ledig kapasitet belastes alle produktene (f.eks. proporsjonalt med øvrige kostnader).

Egenskaper ved ABC-metoden er oppsummert i tabell 2.

	ABC
Syn på variabilitet	Langsiktig, flerfaktor, bruk av kostnadshierarkiet
Alternativkostnader	Som selvkosttilnærminger, men basert på den faktor som genererer arbeidsbyrden
Muligheter for opportunistisk rapportering av kostnader	Delvis gjennom valg av drivere og nevnevolum (ledig kapasitet)
Synliggjøring av samdriftsfordeler	Gjennom ledig kapasitet og kostnadshierarkiet

Tabell 2: Egenskaper ved ABC-metoden i reguleringssammenheng.

3.4 Periodisering

I et produktregnskap skal kostnadene ikke bare fordeles mellom produkter og tjenester – de skal også fordeles mellom perioder. Hovedprinsippet er at varige driftsmidler skal bokføres til anskaffelseskostnad og fordeles over driftsmiddelets økonomiske levetid etter en fornuftig avskrivningsplan. Over tid kan den opprinnelige anskaffelseskostnaden imidlertid være svært misvisende i forhold til den reelle kapitalbindingen. Det kan derfor ha stor betydning hvordan man setter grunnlaget for avskrivningene og hvilken avskrivningsprofil man velger. I dette avsnittet ser vi på valget mellom henholdsvis historiske kostnader og gjenanskaffelsesverdier som avskrivningsgrunnlag. Vi ser også på betydningen av ulike avskrivningsmetoder, graden av utgiftsføring (herunder av immaterielle verdier) og, ikke minst, hvordan man fastsetter åpningsbalanser i offentlige virksom-

heter. Innledningsvis diskuteres fastsettelse av avkastningskrav og kalkulatorisk rente.

Kalkulatorisk rente

Konkurransen på like vilkår innebærer at også offentlige eiere stiller avkastningskrav til den kapital som stilles til rådighet for virksomheten.¹⁵ Eiernes alternativverdi av bundet kapital må synliggjøres ved at man multipliserer avkastningskravet med den kapital som er bundet i virksomheten. Rentekostnaden må så belastes det enkelte produkt, ved at man beregner en kalkulatorisk rente på den kapital som er tilordnet produktet. Vanligvis gjøres dette ved at man fordeler kapitalbinding knyttet til varige driftsmidler likt med fordelingen av avskrivningene, mens omløpsmidler fratrukket rentefri, kortsiktig gjeld belastes i forhold til omsetningen. Rentefri gjeld, som for eksempel leverandørgjeld, trekkes ut fordi renteelementet i dette tilfellet ligger i varekostnaden. Totalkapital fratrukket rentefri, kortsiktig gjeld betegnes sysselsatt kapital og vil normalt være det naturlige utgangspunkt for beregning av kalkulatorisk rente.

I et produktregnskap må det stilles krav om at produktene belastes med korrekte kalkulatoriske rentekostnader. Typiske feil i beregningen av kalkulatoriske rentekostnader er knyttet til følgende forhold:

- For lav kapitalbinding fordi deler av kapitalen ikke tas med; for eksempel er det vanlig at man ikke tar med kapitalbinding knyttet til immaterielle eiendeler (merkenavn etc.).
- For lav kapitalbinding fordi man vurderer kapitalverdien til urealistisk lave verdier; for eksempel historisk anskaffelsesverdi for eiendommer.
- For lav verdi på eldre materiell fordi man avskriver for raskt (enten bruker for korte levetider eller gal profil) eller at man utgiftsfører kostnader som burde vært aktivert.

Disse forholdene utdypes nedenfor.

Kapitalgrunnlaget

Hvis regnskapet er basert på bokførte verdier vurdert til anskaffelseskostnad, kan det skjule betydelige merverdier, i for eksempel bygningsmasse. En profesjonell eier vil stille krav til at man forrenter all kapital som stilles til rådighet. Man kan således ikke legge til grunn normalavkastning på et kapitalgrunnlag som er misvisende lavt (f.eks. en bygning som er bokført til en brøkdel av virkelig verdi). I slike tilfeller bør balanseverdiene revurderes til virkelige verdier. Alternativt må man oppjustere avkastningskravet. Det siste er imidlertid ikke en god løsning, da avkastningskravet bør representere alternativkostnaden på kapital, uavhengig av regnskapsprinsipper.

En løsning på problemet vil være å erstatte de historiske verdiene med gjenanskaffelsesverdier. Avskrivningene justeres da løpende, i takt med prisstigningen på driftsmidlet. Det samme gjør restverdien og dermed

15 For mer om fastsettelse av avkastningskrav, se Gjesdal og Johnsen (1999).

også kapitalbindingen. Merk at man tar hensyn til prisstigningen i rentekomponenten, noe som innebærer at man må anvende en realrente på den bundne kapitalen. Et eksempel er vist i tabell 3.

Historiske kostnader og nominell rente										
	Første maskin					Andre maskin				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Anskaffelsesverdi	260	260	260	260	260	332	332	332	332	332
Restverdi ved begynnelsen av året	260	208	156	104	52	332	265	199	133	66
20 % avskrivning	52	52	52	52	52	66	66	66	66	66
12 % rente på restverdi	31	25	19	13	6	40	32	24	16	8
Total kapitalkostnad	83	77	71	65	58	106	98	90	82	74
Gjenanskaffelseskostnad og realrente										
	Første maskin					Andre maskin				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Anskaffelsesverdi	260	273	287	301	316	332	348	366	384	403
Restverdi ved begynnelsen av året	260	218	172	120	63	332	279	220	154	81
20 % avskrivning	52	55	57	60	63	66	70	73	77	81
10 % rente på restverdien	26	22	17	12	6	33	28	22	15	8
Total kapitalkostnad	78	77	74	72	69	99	98	95	92	89

Tabell 3: Kapitalkostnader, eksempel med prisstigning.

I eksemplet er det tatt utgangspunkt i en maskin som anskaffes for 260, og der prisen for en ny maskin stiger med 5 prosent pr år. Med metoden basert på historiske kostnader og nominell rente, avskrives driftsmiddelet lineært over fem år, for så å gjenanskaffes det sjette året. En ny maskin koster da 332. Det er lagt til grunn at det nominelle rentekravet er 12 prosent. Dersom renten baseres på inngående balanseverdi, faller kapitalkostnaden fra 83 til 58 for den første maskinen, mens man ved anskaffelse av ny maskin får et hopp til 106.

Antar man at den generelle prisstigningen er 2 prosent, blir realrentekravet på (tilnærmet) 10 prosent. Dersom avskrivningene skjer i henhold til gjenanskaffelseskostnad og realrente, får man en annen og gjennomsnittlig høyere kapitalkostnad. En høyere kapitalkostnad gir grunnlag for å kunne gjenanskaffe anleggsmidler som stiger i verdi.

Merk at økningen i kapitalkostnad det sjette året er mindre med gjenanskaffelsesmetoden, men økningen er fremdeles betydelig. Hovedårsaken til at man får slike sprang, er at avskrivningsprofilen er lineær. Dette momentet kommer vi tilbake til i neste avsnitt.

Som et eksempel på hvor store differansene kan bli når man bruker henholdsvis historiske kostnader og gjenanskaffelsesverdier som beregningsgrunnlag, kan det nevnes at for NSB er differansen mellom kapitalkostnader i finansregnskapet og ABC-kalkylen mer enn 300 millioner (Bjørnenak, 2000). Dette skyldes i stor grad at de balanseførte verdiene er satt for lavt, og at man i ABC-kalkylen anvender gjenanskaffelsesverdi.

Avskrivningsprofil

Lineære avskrivninger er det vanligste i praksis. For eksempel benytter Posten lineære avskrivninger i sitt produktregnskap. Et sentralt problem med lineære avskrivninger er at man ved en konstant kontantstrøm får monotont økende avkastning. Dette er illustrert i et eksempel i tabell 4. I eksemplet har vi tatt utgangspunkt i et konstant driftsresultat før avskrivninger (merk at ved inflasjon innebærer dette en realnedgang).

Investeringen på 1 000 avskrives lineært over 10 år. Vi ser at rentabiliteten (i forhold til inngående kapitalverdi) stiger fra 10 til 100 prosent i perioden. Prosjektets internrente er 15,1 prosent. Man får altså en underrapportering av rentabiliteten i de første årene og en, tildels dramatisk, overrapportering de siste årene. Gjennomsnittrentabiliteten representerer også en kraftig overrapportering av lønnsomheten.

Et alternativ til den lineære avskrivningsmetoden er å tilpasse avskrivningene til kontantstrømmen. Dette kan man enkelt gjøre ved konstante kontantstrømmer, ved å bruke en annuitet med rente lik internrenten. Avskrivningene blir da monotont stigende over levetiden (progressive).

	ÅR									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Driftsresultat før avskrivninger	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Konstante avskrivninger	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Driftsresultat	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Kapital	1000	900	800	700	600	500	400	300	200	100
Rentabilitet, %	10	11	13	14	17	20	25	33	50	100
Riktige avskrivninger	49	56	65	75	86	99	114	131	151	174
Driftsresultat	151	144	135	125	114	101	86	69	49	26
Kapital	1000	951	895	830	755	668	570	456	325	174
Rentabilitet, %	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15

Tabell 4: Effekten av lineære avskrivninger.

I reguleringsammenheng står man mellom valget enten å justere avskrivningsprofilen eller å tilpasse resultatkravet. Er kontantstrømmen lineær, kan man bruke annuitetsmetoden. Det innebærer imidlertid særskilte avskrivninger for reguleringsformål, siden man i eksternt regnskapet normalt vil bruke lineære avskrivninger. Uansett kan man ikke uten videre akseptere at et positivt resultat er tilstrekkelig for lønnsomhet. Dersom anleggene er undervurderte, enten som følge av for raske avskrivninger eller prisstigning, vil man måtte stille større krav enn normalavkastningen. Et mulig alternativ er å se på avkastningen i gjennomsnitt over flere år.

Utgiftsføring versus aktivering

Både i privat og offentlig sektor lar man i mange tilfeller være å balanseføre eiendeler. En eiendel kan defineres som en fremtidig økonomisk fordel. Det innebærer at utgifter til for eksempel markedsføring av merkenavnet Posten er en eiendel, fordi målsettingen med markedsføringen er økt salg i fremtiden. Markedsføringsutgiftene skulle således vært aktivert og avskrevet over den perioden de har effekt. Det samme gjelder utgifter til forskning og utvikling. Dersom utgiftene er stabile over tid, vil avskrivningene kunne sammenfalle med kostnadene. Allikevel vil det innebære en undervurdering om man lar være å aktivere utgiftene, fordi kapitalbindingen, og dermed rentekomponenten i kostnadene, blir vurdert for lavt. Dette kan illustreres med et eksempel:

Anta at man hvert år investerer 1 000 i markedsføring, og at dette gir fordeler over fire år. Den resulterende kapitalbindingen og avskrivningene i et bestemt år T er vist i tabell 5.

Investeringsår	Kapitalbinding, rest	Avskrivning
T-3	250	250
T-2	500	250
T-1	750	250
T	1000	250
Totalt	2 500	1 000

Tabell 5: Effekt av aktivering på kapitalbinding

Eksempelet tar utgangspunkt i inngående beholdning som årets kapitalbinding (man kan også bruke f.eks. gjennomsnittlig kapitalbinding) og lineære avskrivninger. Merk at mens utgiftsføring gir en årlig kostnad på 1 000, gir aktivering ved et avkastningskrav på 10 prosent en kapital-kostnad på 1 250, det vil si 1 000 i avskrivninger og 250 i rentekostnader (rente av 2 500). Manglende aktivering av investeringer i for eksempel immaterielle eiendeler gir således en for lav kapitalkostnad.

Åpningsbalanser

Et spesielt problem i offentlig sektor oppstår i situasjoner der man omdanner et offentlig forvaltningsorgan til et selskap som følger regnskapsloven. Dette gjelder for eksempel NSB, Posten og helseforetakene. I disse tilfellene må det fastsettes inngangsverdier i balansen, for bygninger, teknisk utstyr og annet. Dette gir en unik anledning til å fastsette riktige balanseverdier. I et regnskap basert på historiske kostnader, er det rimelig å anta at den opprinnelige anskaffelsesverdien for deler av driftsmidlene – for eksempel bygningsmassen – er vesentlig undervurdert. Åpningsbalansen gir derfor en mulighet til å sette verdier som gjenspeiler gjenanskaffelsesverdien av tilsvarende driftsmidler på angjeldende tidspunkt.

Åpningsbalansene justeres imidlertid normalt dramatisk ned i forhold til virkelige gjenanskaffelsesverdier. Dette var tilfellet både for NSB og helseforetakene. I sistnevnte tilfelle settes verdiene til to tredjedeler av de tekniske fagmiljøenes laveste anslag for driftsmidlene (justert for slitasje etc.). I tillegg foreslås det å anvende de lengste anslagene for økonomisk levetid, som på ingen måte representerer beste anslag. Resultatet blir vesentlig for lave kapitalkostnader.

Normregulering versus faktisk kapitalbinding

En aktuell problemstilling i konkurranseutsatt virksomhet med omstillingsbehov er overkapasitet med hensyn til driftsmidler. Man står i slike tilfeller overfor et valg mellom å benytte en kalkulert kostnad basert på normer for nødvendige driftsmidler eller faktisk kapitalbinding. Førstnevnte løsning er valgt innenfor blant annet tele- og kraftsektoren. I tilfeller der man konkurrerer mot private aktører, vil en slik tilnærming kunne gi ulike konkurransevilkår. Dersom overkapasiteten skyldes beredskapshensyn eller andre offentlige pålegg, bør man imidlertid vurdere ikke å belaste det konkurranseutsatte produktet med disse kostnadene.

Oppsummering

Alle momenter trekker normalt i samme retning for veletablerte, offentlige aktører som konkurrerer med private, som for eksempel NSB og Posten. For det første er de bokførte verdiene normalt lavere enn gjenanskaffelsesverdiene. Man fikk gjerne også undervurderte tingsinnskudd i åpningsbalansen. Man utgiftsfører heller ikke alle investeringer med fremtidige økonomiske fordeler, og man har en avskrivningsplan som over tid gir en for lav gjennomsnittlig kapitalbinding. Summen av disse momentene blir ofte en vesentlig undervurdering av kapitalkostnadene. Dette innebærer at det ikke er et tilstrekkelig krav for å sikre lønnsomhet at man dekker kapitalkostnader tilsvarende normalavkastningen på bokført kapital. Enten må man stille høyere krav, eller så må man revurdere balanseverdiene – fortrinnsvis det siste.

3.5 Produktkalkyler på enerettsområder

I de foregående avsnitt var oppmerksomheten rettet mot produktregnskapet for virksomhetsområder der et offentlig foretak konkurrerer med private, og der problemstillingen er at det offentlige foretaket setter for lave priser. Dersom man driver ulønnsomt, vil man over tid få et problem med opprettholdelse av virksomheten. Man må derfor ha en kilde til å dekke over den ulønnsomme driften, og til å fremskaffe likviditet for investeringer. En slik kilde kan være realisering av skjulte verdier i regnskapet, for eksempel salg av regnskapsmessig undervurderte eiendommer. Posten realiserte for eksempel en regnskapsmessig gevinst på en halv milliard kroner ved salg av eiendommer i 2001. Slike salg gir både resultateffekter og likviditetseffekter.

Mens likviditetseffekter og resultateffekter knyttet til salg av eiendommer er relativt enkelt observerbare, er andre kilder til subsidiering vanskeligere å få frem. I reguleringssammenheng har man særlig vært opptatt av krysssubsidiering mellom kjernevirksomheten (enerettsområder) og

konkurransetsatte områder, ved at man tar for høye priser innenfor enerettsområdene og benytter denne superprofitten til å dekke over annen, ulønnsom virksomhet. Enkelte synes å knytte kryssubsidiering til finansiering. Om finansiering av ulønnsom virksomhet kommer fra statstilskudd, salg av eiendeler eller annen drift, spiller imidlertid liten rolle. Problemene med for lave priser på konkurransetsatte områder og for høye priser på enerettsområder kan derfor i noen grad ses som to separate problemstillinger. Det må stilles krav til produktregnskapet uansett om en offentlig virksomhet opererer på både enerettsområder og konkurransetsatte områder, eller bare på en av disse.

En mulighet er å velge en selvkosttilnærming for enerettsprodukter, på samme måte som for konkurransetsatte produkter. Et argument for denne løsningen er at brukerne må dekke alle kostnader forbundet med å tilby disse tjenestene. Et motargument er at enerettsprodukter ofte er naturlige monopoler med fallende enhetskostnader, og at gjennomsnittskostnaden derfor overvurderer de relevante kostnadene ved å tilby tjenesten. Resultatet kan således bli at tjenesten underutnyttes. Fordi enerettsprodukter er av ulik natur og finansieres på ulike måter, er det vanskelig å fastsette en generell regel for hvilke krav som skal stilles. Incitamentsproblemer og kalkyleproblemer knyttet til beregning av merkostnader, gjelder imidlertid også for enerettsområder, om enn kanskje i mindre grad. Bruk av selvkostprinsippet som utgangspunkt vil derfor være naturlig også her. Dette innebærer en symmetrisk behandling av enerettsprodukter og konkurransetsatte produkter.

Et mulig unntak fra denne symmetriske behandlingen av ulike virksomhetsområder gjelder overkapasitet. For konkurransetsatte produkter har vi argumentert mot ABC-prinsippet om at uønsket ledig kapasitet ikke skal belastes produktene. Årsaken til dette er at de konkurransetsatte virksomhetene må dekke sin andel av ineffektiviteten. For enerettsprodukter – og spesielt for tilgangsprodukter, det vil si produkter der andre aktører ønsker tilgang til innsatsfaktorer som kontrolleres av et offentlig foretak – kan det være aktuelt å fravike dette prinsippet. Prisen på tilgangsproduktene bør i utgangspunktet settes i henhold til en normbasert selvkostkalkyle, der de som søker tilgang til nettet, betaler en gjennomsnittskostnad basert på effektiv utnyttelse. Dette prinsippet benyttes for eksempel ofte for tilgangspriser i telenettet. Tilsvarende kan man argumentere for at man for øvrige enerettsprodukter bør skille ut ineffektivitet i kalkylen.

Vi kommer tilbake til disse problemstillingene i kapittel 5.

3.6 Konklusjoner og retningslinjer

Kort oppsummert, anbefaler vi at man bør stille følgende krav til produktregnskapet for konkurransetsatte produkter:

- Utgangspunktet bør være fullfordelte kostnader (selvkost). Hovedbegrunnelsen er at man ellers lett kan undervurdere kostnadene, enten på grunn av opportunistisk adferd eller fordi kostnadene er vanskelig observerbare.

- Hovedprinsippet for fordeling er kausalitet. Det innebærer en ABC-tilnærming, der man stiller krav til 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 andre kostnader eller en annen, på forhånd fastlagt fordelingsplan. Ledig kapasitet og bedriftsnivåkostnader inngår i denne gruppen av kostnader. Ledig kapasitet bør imidlertid i utgangspunktet fordeles proporsjonalt med annen utnyttelse av denne ressursen.
- Balansen bør revurderes til gjenanskaffelsesverdi dersom de verdier som fremkommer, er vesentlig for lave.
- En kalkulatorisk rentekostnad for all sysselsatt kapital fordeles i utgangspunktet til produktene. Dette gjelder også selv om kapitalgrunnlaget er høyere enn det en økonomisk effektiv aktør ville ha hatt. Avkastningskravet skal baseres på etablerte kriterier for vurdering av risiko og alternativ avkastning.
- Produktregnskapet bør i utgangspunktet bekreftes med begrenset revisjon. Unntaket er de tilfeller der en slik revisjon ikke er økonomisk forsvarlig.
- Uansett revisorgodkjenning vil handlingsrommet for fordelinger og manipuleringsmulighetene være betydelige. Man bør derfor også i utgangspunktet gi andre aktører innsyn i den offentlige aktørens produktregnskap for både enerettsprodukter og konkurranseutsatte produkter.
- Produktregnskapet skal være godt dokumentert med hensyn til valgte fordelings- og periodiseringsprinsipper.
- Endringer i produktregnskapet skal kunne dokumenteres løpende.

I sum innebærer dette at man stiller strenge krav til lønnsomheten på de konkurranseutsatte virksomhetsområder der offentlige foretak opererer. I tillegg bør man også stille krav til produktregnskapet for produkter som ikke er konkurranseutsatte, eller der foretaket har betydelig markedsmakt (f.eks. på grunn av en dominerende markedsposisjon). Også her bør selvkostprinsippet legges til grunn, men med den justering at overkapasitet (ineffektivitet) i ulike ressursgrupper skilles ut. Vi kommer nærmere tilbake til disse problemstillingene i kapittel 5, der vi diskuterer tiltak.

3.7 Vedlegg: Erfaringer fra bruk av produktregnskap

Formålet med dette vedlegget er å vise hvordan forskjellige tjenesteytende virksomheter som er helt eller delvis regulerte, kalkulerer kostnader for sin tjenesteproduksjon. Det legges spesielt vekt på hvordan virksomhetene håndterer de sentrale elementene i aktivitetsbasert kalkulasjon, nemlig inndeling i kostnadsgrupper, kostnadshierarkiet, kostnadsdrivere og effektiv drift.

Utvalget av virksomheter er basert på to kriterier. Det første er om virksomheten er relevant i forhold til bruk av kalkyler for regulerings-

formål. Det andre er om det har vært mulig å samle relevant informasjon fra virksomheten. Følgende oversikt viser virksomhetene og datakilder (for kildedokumentasjon, vises det forøvrig til referanselisten).

Virksomhet	Kilde
Vinmonopolet	Rapport fra utredningen "Styringsmodell for Vinmonopolet" (ikke offentliggjort).
Posten	Beskrivelser av produktregnskapet og innrapportert produktregnskap for 2000-2003.
Sykehussektoren	Bjørnenak og Pettersen (2003).
Telenor	SNF-rapporter fra prosjektet "Kalkulering av teletjenester".
NSB	Bjørnenak (2000).

Tabell 6: Kilder for beskrivelse av virksomhetene.

Vinmonopolet

Erfaringene fra Vinmonopolet er basert på et prosjekt med formål å utvikle en ny prismodell for Vinmonopolets påslag for videresalg av vin fra importører. Det skal ved videresalg ikke tas ut superprofitt, og påslaget skal baseres på kostnader. Prismodellen regulerer således både nivået på inntektene og deres struktur (differensierte prispåslag). Resultatet av prosjektet var en ny prismodell som nå er tatt i bruk, samt et verktøy for intern sammenligning (eng. benchmarking) av Vinmonopolets butikker. Rapporten fra prosjektet er ikke offentlig tilgjengelig.

Det ble ikke foretatt en fullstendig ABC-analyse. Kostnadene ble gruppert etter salgssteder/avdelinger (ansvarskoder). Dette skyldes at man på daværende tidspunkt hovedsakelig var opptatt av kartlegging av kostnadsdrivere, samt videreutvikling av budsjettoppfølgingen av butikker, og at man ikke ønsket å utforme en detaljert ABC-analyse.

Det ble fremhevet at både volum, kompleksiteten i varesortimentet og kompleksiteten i butikknettene var kostnadsdrivere. Kompleksitet ble også identifisert som kostnadsdriver gjennom regresjonsanalyser.

Formålet var å finne en metode for inndeckning av Vinmonopolets kostnader via salget, det vil si at inntekten skal baseres på et påslag på varesalget. Det ble derfor ikke gjort noe forsøk på annet enn å skille mellom volumavhengige kostnader og andre kostnader. Volumavhengige kostnader ble delt inn etter varetype (vin og brennevin). Deretter ble det foretatt en regresjonsanalyse basert på data fra ca. 120 butikker. Forklaringsgraden for volum vektet for produktsammensetningen var meget høy ($R^2 > 0,9$).

Vinmonopolet har en relativt enkel produksjonsprosess, og for reguleringsformål var hovedformålet å kartlegge kostnadsdriverne. Volum ble

identifisert som den viktigste kostnadsdriveren, og prismodellen ble endret fra en modell utelukkende basert på verdipåslag på inntakskostnad til en modell som inneholdt både verdi og solgt volum. Modellen ble også brukt til kartlegging av effektiviteten i de ulike Vinmonopol-butikkene. Ineffektiviteten/slakk i butikkene ble imidlertid ikke skilt ut i kalkylen. Vinmonopolet får derfor dekke inn disse kostnadene i påslaget.

Antall produktvarianter ble antatt å ha betydning for kostnadene, men dette ble ikke kartlagt i analysen. Årsaken var at reguleringen ikke åpnet for at man for eksempel kunne ta seg betalt for innføringen av nye produkter (dvs. kreve et gebyr fra importøren for at nye produkter skulle testes i butikkene). En mer omfattende ABC-analyse ville kunne gi et bedre grunnlag for økt differensiering.

Posten Norge

Formålet var å fremskaffe et kalkylegrunnlag for både reguleringsformål og intern styring. Produktregnskapet skal synliggjøre om ulike produktgrupper dekker kostnader etter ulik grad av fordeling (inklusive fullfordelte).

Inndelingen av kostnader er basert på en verdikjedemodell for de ulike virksomhetsområdene. Aktivitetene er også beskrevet geografisk. Dette må ses i sammenheng med styringsformålet. Man har i Posten lang tradisjon for å måle ressursbruken for ulike aktiviteter. ABC-prosjektet var imidlertid av meget stort omfang, med mer enn ti prosjektansatte til blant annet å foreta tidsstudier av de ulike aktivitetene. Prosjektet er nå vesentlig nedskalert. Det er utviklet store datasystemer for å beskrive ressursbruken i dimensjonene aktivitet, sted og aktivitetsnivå (antall brev etc.). Ressurskartleggingen er trolig en av de største i Norden.

Volum er uten sammenligning den viktigste kostnadsdriveren. Det er imidlertid også enkelte andre kostnadsdrivere, som kundestruktur og postkontorstruktur. I deler av postombæringen er kostnadene således ikke først og fremst avhengige av volum, men varierer med kundestrukturen (ferdtid, i områder med spredt bosetning). Som vist tidligere i kapitlet, benyttes et kostnadshierarki med fire ulike nivåer (enhet, produkt, produktgruppe og bedrift).

For reguleringsformålet har det vært sentralt å skille ut ineffektivitet. Det ble således etablert en norm for hva som var effektiv drift av postkontorer, og tjenestene fikk fastsatt priser i henhold til denne. Ineffektivitetskostnader ble skilt ut og dekket delvis av staten (gjennom en såkalt "omstillingspakke") og delvis gjennom avtalen med Postbanken. Posten er et eksempel på ABC-kalkyle som en normativ modell for arbeidsbyrde.

ABC-modellen i Posten er svært sentral i myndighetenes regulering av virksomheten, og relevansen er økende. Dette skyldes blant annet økende oppmerksomhet fra andre aktører når det gjelder mulig kryssubsidiering mellom kjernevirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet. Relevansen av kostnadsdriverne er høy, fordi det er rimelig å forutsette en lineær sammenheng mellom arbeidsbyrde og kostnadsnivå for de ulike aktivitetene. Variasjonen i de rapporterte produktkostnadene indikerer imidlertid en betydelig usikkerhet i kalkylen (se ovenfor).

Sykehussektoren

Siden slutten av 1990-tallet har det vært en gradvis overgang fra rammefinansiering til stykkprisfinansiering av norske sykehus. Dette stiller krav til at man har et kalkylemessig grunnlag for å fastsette stykkpriser. I alt fastsettes rundt 500 ulike stykkpriser basert på kostnadsanalyser.

Finansieringen er imidlertid fremdeles en sammenblanding av ramme- og stykkprisfinansiering, og effekten på inntektsrammen er i første rekke knyttet til endringer (økninger) i antall behandlinger.

Stykkprisene er basert på inndeling av kostnadene i ti kostnadsgrupper (pleie, medisiner, laboratorium, røntgen, operasjon m.fl.).

Grupperingen er en form for aggregerte aktiviteter. Det er imidlertid en del aktiviteter som holdes utenfor. Dette gjelder spesielt forskning, undervisning og polikliniske aktiviteter. Kapitalkostnader (avskrivninger og rente) er heller ikke med.

Kostnadsgrupperingen foretas på et utvalg av sykehusene. Basert på disse grupperingene beregnes relative kostnader for de ulike behandlingene. Det foretas derfor ikke en kalkyle på hvert enkelt sykehus, men bare for et representativt utvalg.

I utgangspunktet fordeles alle kostnader til antall behandlede pasienter (med de unntak som er nevnt over). Det skyldes at det er antall behandlede pasienter som gir grunnlaget for inntektsrammen. Analyser viser imidlertid at kompleksitet har stor betydning for kostnadsnivået i sykehusene, og at hierarkiet burde vært tatt hensyn til i fastsettelsen av inntektene. Dette problemet er forsøkt løst ved at sykehusene får differensierte rammer, der en tar hensyn til andre forhold enn volum (for eksempel bredden i behandlingstilbudet og beredskap). Stykkprisandelen varierer mellom 30 og 70 prosent av totale inntekter. Grunnlaget for fastsettelsen av rammefinansieringen er svært uklart. Inntektsreguleringen er derfor basert på en rekke forenklinger.

For hver av de 10 kostnadsgruppene er det beregnet en faktor som er dimensjonerende. Den viktigste faktoren er antall liggedøgn. For hver behandlingstype (Diagnoserelatert gruppe, DRG) fastsettes en standardverdi for alle kostnadsdriverne, det vil si antall liggedøgn, antall operasjonstimer, antall røntgenvekter og så videre. Beregningen av standardverdier har to problematiske sider. For det første er det ikke gjort noen forsøk på å skille ut lav effektivitet. Kostnaden pr. operasjonstime øker dermed dersom man har lav kapasitetsutnyttelse. For det andre har sykehusene incitament til kun å behandle pasienter som er mindre krevende enn standarden innen hver gruppe ("pasientskumming"), eventuelt å kode mindre krevende pasienter i grupper med høyere standardverdier ("pasientkryp").

Norske sykehus er svært ulike med hensyn til hvilke tjenester de tilbyr og hvilke pasienter som blir behandlet. Det er derfor ikke overraskende at stykkprisforsøket har medført kritikk mot fastsettelsen av pris for enkelte grupper. Selv om kostnadsdriverne har høy forklaringskraft, er det en rekke forhold som ikke kommer godt frem. Løsningen har vært å benytte en form for rammefinansiering i tillegg til stykkprisene. Kalkylen gir imidlertid lite grunnlag for hvordan denne rammen skal fastsettes.

Enda sterkere kritikk er fremmet mot kodingsmanipulering. Dette problemet kunne vært redusert ved at man gikk mer direkte på de kostnadsdrivende elementene, det vil si ved å fastsette egne priser for enkelttjenester som pleie, røntgen og laboratorieprøver. Avvikende kodingspraksis kartlegges på grunnlag av differanse mellom faktisk nivå på kostnadsdriverne i forhold til standard. Har et sykehus gjennomsnittlig liggetid for en gruppe pasienter på fem døgn, mens standarden er ti, kan det være en indikasjon på kodingspraksis som er avvikende fra normen.

Telenor – fastnett

Prisregulering av teletjenester er i første rekke knyttet til tilgang og bruk av nettet (kalt netjtjenester) og gjelder for de områdene der det ikke er tilstrekkelig konkurranse, som samtrafikk (tilgang til annen operatørs nett) og leid samband fra Telenor. Reguleringen fastslår at prisene på disse tjenestene skal være kostnadsorienterte, og at man skal dokumentere dette med en kostnads-kalkyle (produktregnskap). Dokumentasjonen skal vise at man ikke tar ut ekstraordinær avkastning på regulerte produkter. En nylig avsagt dom fra Oslo byrett (Telenor vs NetCom) viser at det stilles strenge krav til legitimering av priser på ulike tjenester (Bjørnenak og Fjell, 2003).

Kalkylen som beskrives her, gjelder netjtjenester i Telenor Networks. Grupperingen er i forhold til ulike fysiske nettkomponenter. Arbeidsaktiviteter fordeles også til nettkomponentene. Kostnadsgrupperingen er derfor i all hovedsak knyttet til det fysiske nettet og ikke til arbeidsprosessene i virksomheten.

Det benyttes ikke noe kostnadshierarki i Telenor. Her er alle kostnader fordelt ut på nettet, basert på forbruk. Kostnader for markedsføring, fakturering og kundebetjening er imidlertid ikke tatt med i kalkylen. Disse aktivitetene er i hovedsak lagt til andre deler av Telenor og er ikke underlagt regulering.

Ett av hovedproblemene med kalkylen er at det er dårlig samsvar mellom aktivitet (arbeidsbyrde) og kostnadene i nettet, først og fremst på grunn av stordriftsfordeler. Samdrift mellom ulike produkter gjør kostnadsstrukturen enda mer kompleks. Når volumet av taletelefoni økte på 1990-tallet, gikk kostnaden pr. kapasitetsenhet ned. Selv om prisene på leid samband falt i perioden, falt de ikke like raskt som enhetskostnaden. Resultatet ble derfor at man fikk en ekstraordinær høy avkastning i produktregnskapet for leid samband. Telenor ble av den grunn dømt i Oslo byrett til å betale tilbake 51 millioner kroner til NetCom for overpriser (senere har man fått et forlik på 35 millioner kr.). I nettvirksomheten medfører økt volum for et produkt at enhetskostnaden for andre produkter faller. Kostnadene er med andre ord hverken separable eller lineære.

ABC-metoden løser derfor ikke problemet med kostnadsberegninger i telenettet, i og med at de fundamentale forutsetningene om separabilitet og linearitet er brutt. Det er imidlertid mulig å stille større krav til kostnadsbasen og krav om å skille ut ineffektivitet i organisasjon og nett. Dette har imidlertid Post- og teletilsynet i liten grad tatt tak i. Dagens løsning er en form for avkastningsregulering, basert på mer eller mindre tilfeldige fordelinger av kostnader. Problemet er at det ikke eksisterer enkle alternativer. Det er foreslått å bruke normkostnadsmodeller, men

disse har vist seg å være vanskelig å implementere, og de er derfor lite utbredt.

NSB

I 1996 ble det innført et skille i jernbanen mellom infrastruktur og trafikk. Formålet var å tilrettelegge for konkurranse i trafikkdelen, som ikke er et naturlig monopol. NSB – som er ansvarlig for jernbanetrafikken – har imidlertid ikke greid seg uten statsstøtte. For persontrafikk ligger denne støtten på i overkant av én milliard kroner pr. år. Støtten er spesifisert til enkeltruter, i henhold til en offentlig kjøpsavtale. Ved hjelp av en ABC-kalkyle beregner NSB nødvendige subsidier for hvert tognummer. Departementet velger så om de ønsker å kjøpe eller ei. Reguleringen er derfor knyttet til at man støttekjøper underskudd på enkelte ruter, mens andre baseres på kommersiell drift. Kalkylens aktualitet er økt betydelig, som følge av at man nå konkurranseutsetter deler av rutenettet.

NSB bruker aktiviteter og aktivitetsgrupper i sin ABC-kalkyle. For å unngå for høy kompleksitet, har man imidlertid valgt å benytte aktiviteter på et relativt høyt aggregeringsnivå (som f.eks. billettsalg, konduktør og togfremføring). Oppmerksomheten har vært rettet mer mot homogenitet med hensyn til kostnadsdrivere enn styring. Fordi regnskapet har gitt bedre oversikt over kostnadene for de ulike aktiviteter, har det allikevel resultert i en rekke effektiviseringsprosesser.

Kostnadshierarkiet utnyttes i stor grad, i og med at støtten ikke går til den enkelte reisende, men til det enkelte produkt (tognummer). Man benytter derfor kostnadsdrivere som antall reisende, antall kilometer, antall avganger og direkte registreringer på produkt. Kostnaden pr. reisende varierer derfor med antallet som reiser, antall avganger og så videre.

NSB skiller ikke ut ledig kapasitet. Beregninger av ledig kapasitet ble ikke lagt inn da kalkylen ble utformet. Det har også vært motstand internt (fra fagforeningene) mot å beregne ledig kapasitet. Modellen tar heller ikke på andre måter hensyn til hva som er effektiv drift.

Kalkylens relevans er imidlertid relativt stor. Det er rimelig å anta separabilitet og linearitet for de ulike kostnadsgruppene og tilhørende kostnadsdrivere. Et problem er imidlertid kapitalkostnadene, som varierer mellom ulike togsett. Totalkostnadene kan derfor variere en del med hvilke typer materiell som benyttes. Dette problemet reduseres vesentlig om man bruker gjenanskaffelseskostnader.

Med unntak av behandlingen av effektiv drift er NSBs ABC-modell en tilnærmet lærebokmodell. Relevansen er helt klar. Hovedproblemet er at ineffektivitet veltes over på produktene, og at incitamentene til effektiv drift dermed er begrenset. En normmodell er et nærliggende alternativ. Det er også interessant at man har valgt å benytte gjenanskaffelseskostnader som grunnlag for kapitalkostnadene. Et kostnadsgrunnlag basert på historiske kostnader fra finansregnskapet ville gitt store skjevheter.

Oppsummering

Tabellen nedenfor oppsummerer de grunnleggende trekkene ved de seks eksemplene:

Foretak	Formål	Kostnadsgrupper	Hierarki	Forklaringsgrad	Effektiv drift	Problemer
Vinmonopolet	Prisstruktur og resultatnivå	Butikker	Nei	God	Delvis, men kun internt	Tar ikke med effektivitet og kompleksitet
Posten	Prisstruktur og resultatnivå	Aktiviteter	Ja	Meget god	Delvis	Ressurskrevende, usikkerhet
Sykehusene	Prisstruktur	10 kostnadsgrupper (aggregert)	Nei	Middels	Nei	Ingen norm, store avvik mellom sykehusene
Telenor Nett	Prisstruktur og resultatnivå	Nettelementer	Nei	Lav	Nei	Mangler gode kostnadsdrivere (faste kostnader)
NSB	Offentlig kjøp, konkurranse	Aktiviteter/materiell	Ja	God	Nei	Mangler effektivitetsmål

Tabell 7: Oversikt over egenskaper ved kalkyler.

Vi ser at ABC-inspirerte kalkyler anvendes for å fastsette prisstrukturen i fire av de fem tilfellene. For Posten og Telenor er ett av hovedpoengene å unngå krysssubsidiering mellom konkurranseutsatt virksomhet og monopolvirksomhet. Felles for alle foretakene er at man bruker modellen for å fastsette et "rimelig" inntektsnivå for den regulerte virksomheten.

I Vinmonopolet, Posten og NSB benyttes modellen også til intern sammenligning mellom enheter (eng. benchmarking) og styring av aktivitetskostnader. Hovedkriteriet for inndelingen av kostnader er imidlertid i de fleste tilfeller homogenitet i forhold til kostnadsdriver.

Et interessant trekk er at det kun er i NSB at man tar eksplisitt hensyn til kostnadshierarkiet. Årsaken er at man i de fleste av foretakene ønsker å bruke volum som inntektsgivende faktor (kfr. Vinmonopolet, Posten, Telenor og sykehusene). Isåfall blir hierarkiet mindre viktig.

Forklaringskraften for kostnadsdriverne, det vil si i hvilken grad kostnadsdriverne forklarer variasjon i de totale kostnadene over tid (eller burde gjøre det), varierer sterkt. Størst problemer har man i Telenor Nett, der det er store faste og irreversible kostnader. Det er også problemer i sykehusmodellen, som viser seg å være for lite differensiert til å fange opp variasjonene i sektoren. Best er modellene for Posten og NSB. Postens modell er imidlertid svært kompleks og krevende, og innebærer betydelig grad av asymmetrisk informasjon, mellom foretaket selv på den ene side og de regulerende myndigheter på den annen. Variasjonen i rapporterte produktkostnader indikerer at det er betydelig måleusikkerhet/endringer i prinsipper over tid.

NSBs modell er tilsynelatende svært læreboktro. Problemet er at man ikke har greid å bygge inn effektivitetskrav i modellen. Modellen, som var tenkt å fungere som et surrogat for konkurranse, mister dermed noe av sin relevans. Også i de fleste andre foretakene er problemet med ineffektiv drift i liten grad tatt hensyn til. Posten og Vinmonopolet har modeller som fanger opp ineffektiv drift, men disse brukes bare i Posten for regulering av inntekt.

Internasjonale erfaringer

Konkurranselatene mellom offentlige og private foretak er blitt viet betydelig oppmerksomhet internasjonalt. Nylig la Konkurrencesverket i Sverige frem en rapport som omhandler temaet (Konkurrencesverket, 2004). I juni 2004 arrangerte OECD en rundebordskonferanse om regulering av markedsdeltagelsen for offentlige foretak. Her ble prinsippene for organisering av denne typen offentlig virksomhet og medlemslandenes erfaringer diskutert. Med dereguleringen av markeder og økende selvstendighet for mange virksomheter innenfor offentlig sektor i form av foretaksdannelser (eng. corporatisation) er kontaktpunktene mellom offentlige og private foretak blitt stadig flere.

I kraft av sine eiere og sin virksomhetstype vil offentlige foretak kunne ha både fordeler og ulemper i konkurransen med private. Som redegjort for i kapittel 2, vil offentlige foretak på noen områder kunne nyte godt av offentlige subsidier, eierne kan stille andre krav til virksomheten enn lønnsomhet (bruk av en bestemt type arbeidskraft, lokalisering, tjeneste- og produktutforming), og myndighetene som eiere vil i praksis ha større tilbøyelighet til å akseptere svak lønnsomhet enn eiere av private foretak. Selv om det ikke kan utelukkes at offentlige foretak har særskilte konkurranseulemper, er utgangspunktet for drøftingene og erfaringene internasjonalt de potensielle konkurransefordelene de offentlige foretakene oppnår.

I mange tilfeller er det offentlige eierskapet i seg selv begrunnet som et økonomisk virkemiddel (f.eks. innen helse, utdanning, politi, fengsel). I økende grad tillates imidlertid offentlige foretak å etablere seg i markeder der de forventes å skulle konkurrere med private foretak. I førstnevnte tilfelle er konkurransefordelen et uttalt virkemiddel, og fordelene består ofte av at andre foretak ved lov stenges ute av markedet. I det sistnevnte tilfellet skal myndighetene i prinsippet være nøytral til hvem som eier foretakene. Begrunnelsen for at offentlige foretak skal få etablere seg i slike markeder, kan være at staten ønsker å drive forretningsvirksomhet, eller at offentlige foretak har et konkurransefortrinn som ut fra effisienshensyn bør utnyttes. Et slikt konkurransefortrinn kan for eksempel være knyttet til samdriftsfordeler med kjernevirksomheten.

I dette kapitlet redegjør vi for arbeidet med å etablere prinsippene for konkurranse mellom offentlige og private foretak, slik disse har utviklet seg internasjonalt. Vi redegjør først for en del prinsipper for organiseringen av offentlige foretak som møter konkurranse fra private foretak. Sentrale temaer er virksomhetsorganisering – det vil si valg av formell tilknytning til offentlige myndigheter – krav til regnskapspraksis og eventuelle kriterier for å avgjøre hvilke markeder offentlige foretak skal tillates å delta i. Vår redegjørelse er basert på myndighetsinitierte utredninger og forslag fra et utvalg land.

Krav om konkurransenøytralitet mellom offentlige og private foretak kan også søkes løst gjennom anvendelse av eksisterende lovverk. Her er det særlig konkurranselovverket som er relevant. Dette lovverkets siktemål er å sikre effektiv konkurranse. Sentrale bestemmelser er knyttet til forbud mot misbruk av dominerende stilling og konkurransebegrensende fusjoner og oppkjøp. Innenfor EU-retten er det fastslått at offentlig eide foretak er underlagt konkurranseloven på lik linje med private foretak. Det foreligger således flere konkurranserettslige saker som berører konkurransen mellom private og offentlige foretak. I disse sakene rettes formelt sett ikke oppmerksomheten mot foretakenes eierstruktur som sådan. Det avgjørende er om virksomhetene er vurdert som foretak (eng. undertaking) i rettslig forstand. Gitt en slik avklaring, kommer disse sakene i hovedsak inn under konkurranselovgivningens forbud mot misbruk av dominerende stilling.

Erfaringene fra disse konkurranserettslige sakene avslører at konkurranseloven ikke er uten svakheter når det gjelder å håndtere konkurranse mellom offentlige og private foretak. Vurderinger av hvorvidt det foreligger misbruk av dominerende stillinger, utløser en rekke vanskelige spørsmål. Det stilles store krav til informasjon om kostnadsstrukturen i foretakene, og det er grunn til å tro at informasjonsproblemet er særlig stort når offentlige foretak er involvert.

I det følgende ser vi først på internasjonale erfaringer og synspunkter når det gjelder krav til regulering og organisering av offentlige foretak. Deretter gjennomgås de konkurranserettslige erfaringene. Så følger noen vurderinger av hvilke typer av offentlige virksomheter som faller inn under konkurranselovens foretaksbegrep. Kapitlet avsluttes med å vise hvordan forbudet mot statsstøtte kan komme til anvendelse i forbindelse med offentlige foretaks markedsdeltagelse.

4.1 Regulering og organisering av markedsdeltagelse

Myndighetenes reguleringer av offentlige foretaks markedsdeltagelse består av fire tiltaksområder:

- Prinsipper for hvilke markeder offentlige foretak skal få etablere seg i.
- Krav til foretaksorganisering.
- Krav til føring av produktregnskap.
- Tilføyelser i konkurranselovene.

I det følgende vil vi trekke frem noen eksempler på bruk av disse virkemidlene, slik de er rapportert i et utvalg publikasjoner (kfr. OECD, 2004; Konkurrentverket, 2004a).

Nederland

Nederland har i flere år arbeidet med regulering av offentlige foretaks markedsdeltagelse. I 1995 ble det opprettet en egen arbeidsgruppe som skulle studere forholdet mellom marked og myndighet. Gruppen la frem

en rapport i 1997 som blant annet inneholdt forslag om et generelt forbud mot markedsadgang for offentlige foretak. Gruppens synspunkt var at offentlige foretak bare unntagelsesvis burde få drive kommersiell virksomhet.

Regjeringen la i 2001 frem en modifisert utgave av disse forslagene. Et sentralt element i regjeringens forslag var en godkjenningsordning, der engasjementer for offentlige foretak i kommersiell virksomhet skulle underlegges en formell godkjenningsordning. Godkjenning skulle bare kunne gis etter en eksplisitt vurdering av hvilke fordeler og ulemper markedsadgangen ville gi allmennheten. Det fremgår ikke av våre kilder hvilke forhold som ble ansett som særlig relevante i en slik vurdering. To forhold forventes allikevel å stå sentralt. Det ene er hvilke konsekvenser en slik etablering vil ha for foretakets kjernevirksomhet. Det andre er hvilken effekt etableringen vil ha på konkurransen i det markedet der etableringer finner sted.

Dersom man hadde fulgt en slik praksis i Norge, ville det for eksempel innebåret at foretak som Posten, Meteorologisk institutt og NSB måtte ha innhentet godkjenning for alle aktiviteter som utøves i konkurranse med private. Vi diskuterer en slik mulighet i kapittel 6.

Forslaget om en godkjenningsordning møtte stor motstand. Kritikken gikk blant annet ut på at ordningen var svært restriktiv, og at den ville utløse store administrative kostnader. I tillegg ble det påpekt at det ikke var tilstrekkelig klargjort hva som ville falle inn under betegnelsen markedsaktivitet (som det dermed måtte innhentes godkjenning for). Kritikken medførte at regjeringen valgte å trekke forslaget.

Regjeringen utarbeidet deretter et revidert forslag. I stedet for å stille strenge krav til markedsdeltagelse, ble oppmerksomheten skjovet over mot hvilke krav som skulle stilles til organiseringen av denne typen kommersiell offentlig virksomhet. Gjennom å stille krav til organiseringen, ville regjeringen sikre at konkurransen mellom offentlige og private foretak skjer på mest mulig like vilkår.

Forslaget listet opp følgende sett av forbud:

1. Krysssubsidiering. Konkurransutsatte tjenester tilbudt av offentlige foretak skal omsettes til priser som dekker kostnadene.
2. Eksklusiv tilgang til data. Det siktes her til bruk av informasjon for eksempel innsamlet i offentlige etater.
3. Blanding av myndighetsutøvelse og økonomisk virksomhet.
4. Fordelsbehandling av offentlige foretak.

Når det gjelder de to sistnevnte forbudene, ble det blant annet trukket frem at sammenblanding av myndighetsutøvelse og økonomisk virksomhet kan gi offentlige foretak konkurransefordeler som følge av at kundene oppfatter den offentlige aktøren som en særlig troverdig og sikker leverandør. Dersom man hadde fulgt et slikt prinsipp i Norge, ville man fratatt offentlige foretak – som for eksempel Posten og Meteorologisk institutt – konkurransefordeler som skyldes at kundene

vurderer foretakene som særlig dyktige og pålitelige i kraft av sin kjernevirksomhet eller statlige eierskap. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen i neste kapittel.

Forslagene var oppe til debatt i parlamentet i september 2004. Utfallet ble at man i tillegg skulle ta frem igjen tidligere forslag om også å etablere forbud mot visse typer offentlig markedsdeltagelse.

Danmark

I Danmark har arbeidet med konkurranseforholdene mellom offentlige og private foretak resultert i en egen tilføyelse til konkurranseloven, som nå inneholder en egen bestemmelse om statsstøtte.¹⁶ Denne bestemmelsen forbyr tildeling av statsstøtte som virker forvridende på konkurransen. Dette gjelder både tilskudd til offentlig virksomhet og tilskudd til private foretak som utfører oppdrag for det offentlige. I lovens kapittel 3 heter det således:

§ 11.a Konkurrencerådet kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales.

Stk. 2. Påbud efter stk. 1 kan udstedes, når støtten

1) direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurransen og

2) ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.

Stk. 3. Afgørelse af, om ydet støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, medmindre andet følger af anden lovgivning. Afgørelse af, hvorvidt en ydet støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, skal træffes senest fire uger fra modtagelsen af rådets anmodning. Konkurrencerådet kan forlænge fristen.

Punkt 3 innebærer en viktig begrensning i lovens anvendbarhet. Offentlig støtte av den typen det her siktes til, er bare ulovlig dersom ikke andre offentlige reguleringer måtte tillate den. Dette illustreres av følgende sak fra 2004.

Tangsø Idrettssenter, som driver en svømmehall, klaget over at Lemvig kommune hadde forvridt konkurransen ved å yte etableringsstøtte til en ny, konkurrerende svømmehall i kommunen – Lemvig Svømmehall – og ved kun å støtte svømming i denne svømmehallen. I kommunen tilbys offentlig svømming kun av Tangsø Idrettssenter og Lemvig Svømmehall.

Konkurrencestyrelsen fant Lemvig kommunes selektive støtte til Lemvig Svømmehall konkurranseforvridende. Et inngrep ut fra konkurranselovens § 11 forutsatte imidlertid at støtten ikke er lovlig i henhold til andre offentlige reguleringer. Spørsmålet om lovlighet av en kommunal støtte avgjøres av den kommunale tilsynsmyndighet. Denne uttalte at kommunen

¹⁶ Statsstøtte-forbudet i EU-lovgivningen vedrører kun støtte som kan ha grenseoverskridende effekter.

lovlig kunne yte både anleggs- og driftstilskudd for å stimulere svømming i kommunen. Ut fra dette regelverket hadde kommunen ingen plikt til å yte tilskudd til alle tilbydere av aktiviteten i kommunen. Kommunen stod derfor fritt til å reservere tilskuddet for en av tilbyderne, sålenge eksklusjonen av andre ikke var usaklig begrunnet.

Selv om dette tillegget reduserer effekten av konkurranselovens forbud om statsstøtte, er det allikevel grunn til å tro at uttalelser om konkurranseforvridende statsstøtte, slik som Konkurrencestyrelsen kom med i dette tilfellet, kan påvirke omfanget av slike støtteordninger. Lokalpolitisk kan slike uttalelser tenkes å utløse krav om endringer i praksis.

En annen svakhet ved den danske løsingen er den mangelfulle informasjonen om kostnadene i de berørte virksomhetene. Offentlige foretak som driver i konkurranse med private, blir ikke pålagt en regnskapsmessig utskillelse av den konkurranseutsatte virksomheten. Dette vanskeliggjør vurderinger av påstander om kryssubsidiering og rovpriser.

Sverige

I Sverige har det vært gjennomført en rekke utredninger om offentlige foretaks markedsdeltagelse. Mye av dette arbeidet er oppsummert i Konkurrensvetket (2004).

I 2000 la Statskontoret frem en rapport med analyser av statlig kommersiell og konkurranseutsatt virksomhet. Denne rapporten viste at de fleste offentlige legale monopolene i Sverige også driver med konkurranseutsatt virksomhet, og at dette svært ofte utløser misnøye hos private aktører. Anbefalingene fra Statskontoret er i hovedsak sammenfallende med det opprinnelige forslaget fra den nederlandske regjeringen om at denne typen kommersiell virksomhet i utgangspunktet burde forbyes og bare tillates der det foreligger eksterne krav (altså fra andre enn foretaket selv) om slik aktivitet. I de tilfeller der tillatelse gis, bør det stilles betingelser om regnskapsmessig utskillelse fra det legale monopolet. Statskontoret anbefalte også opprettelse av et eget tilsyn for offentlig kommersiell virksomhet.

I den såkalte Underprissettingsutredningen (SOU 1995: 105) ble det fremmet forslag i tråd med synspunktene som Statskontoret senere inntok i sin utredning. Utvalget gikk imidlertid ikke så langt som å foreslå forbud mot offentlig kommersiell virksomhet. Konklusjonene var forøvrig at

- det burde innføres en egen lov om konkurransenøytralitet mellom offentlig og privat virksomhet,
- offentlig konkurranseutsatt virksomhet burde regnskapsføres separat, blant annet for å avdekke utilbørlig prissetting, og
- det burde opprettes et tilsyn med representanter fra offentlige og private aktører, med en uavhengig ledelse.

I sin høringsuttalelse til utredningen ville Konkurrensvetket gå lengre i retning av å forby offentlig kommersiell virksomhet. Det anbefalte at en egen lov om konkurransenøytralitet kun skulle innføres som en overgangsordning, og at det offentlige på lengre sikt ikke burde drive virksomhet i markeder med fungerende konkurranse.

I Konkurrentverkets rapport, fremlagt høsten 2004, blir ikke dette synet videreført.¹⁷ I rapporten anbefales tiltakene rettet inn mot selve organiseringen av og tilsynet med den offentlige kommersielle virksomheten:

- Offentlig næringsvirksomhet må skilles fra offentlige myndighetsoppgaver.
- En mer tydelig beskrivelse i styringsdokumentene av hvilke typer næringsvirksomhet en statlig enhet kan drive med.
- Statskontoret gis anledning til å granske statlig næringsvirksomhet.
- En tilsynsmyndighet gis anledning til å vurdere om kommunal næringsvirksomhet er i overensstemmelse med kommuneloven.

I Sverige er det nylig gjennomført en gransking av kostnadsstrukturen i Statistiska centralbyråen (SCB) i regi av Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2004). Denne granskningen fremstår som særlig interessant, i og med at SCB har vært gjennom en omfattende økning i konkurranseeksponeringen. På tross av dette har SCB beholdt en organisasjonsform som forvaltningsmyndighet. Byrået har fremdeles en rammefinansiert kjernevirksomhet, i form av produksjon av offisiell statistikk. På 1990-tallet ble det gjennomført en reform som reduserte omfanget av rammefinansiert statistikkproduksjon. Etter reformen er det bare den såkalte sektorovergripende statistikken som SCB har ansvaret for, mens ansvaret for den sektorspesifikke statistikken er desentralisert til 24 andre statistikkansvarlige enheter.

Bakgrunnen for reformen var et ønske om effektivisering i form av større kostnadsbevissthet og sterkere brukerinnflytelse på statistikkproduksjon. Myndighetene forventet seg konkurranse i markedet for statistikkproduksjon. I praksis produserer imidlertid SCB fremdeles mye av den sektorspesifikke statistikken, men det skjer etter bestilling av ansvarlige enhet og mot betaling. Denne aktiviteten inngår således i den oppdragsfinansierte virksomheten, som utgjør om lag 50 prosent av SCBs samlede omsetning. Øvrig oppdragsvirksomhet er konsulentoppdrag, forskning og utredning.

Regjeringen etablerte prinsipper om kostnadsbaserte priser for tjenestene. For å sikre at prinsippene ble overholdt, ble SCB pålagt å dokumentere grunnlaget for prisfastsettelsen overfor Riksrevisionen. Utover kravet om kostnadsbaserte priser ble det imidlertid ikke stilt krav om organisatorisk utskillelse av den konkurranseutsatte virksomheten. Det ble heller ikke foretatt en oppbygging av avdelingsstrukturen i SCB som skiller de to hovedtypene av virksomhet. Innenfor den enkelte avdeling foregår det derfor både rammefinansierte og oppdragsfinansierte aktiviteter.

Ikke overraskende konkluderte Riksrevisionen med at informasjonsgrunnlaget for å vurdere kostnadene knyttet til de ulike tjenestene, og dermed det økonomiske bidraget fra de ulike tjenestene, er svært mangelfullt. Det fastslås at det er umulig å ta stilling til om oppdragsvirksomheten drives med kostnadsdekning. Det er flere grunner til dette. For det første er det

17 Hvorvidt Konkurrentverket faktisk hadde endret syn, eller om det hadde tilpasset sine anbefalinger til hva som realistisk sett kunne få gjennomslag, skal være usagt.

ikke tilstrekkelig klargjort, hverken av SCB selv eller av myndighetene, hva som inngår i den rammefinansierte statistikkproduksjonen. For eksempel fremgår det ikke hva SCB kostnadsfritt plikter å gi allmennheten av opplysninger. For det andre fremstår den organisatoriske integreringen av de forskjellige virksomhetstypene som et hinder for å avdekke kostnadsstrukturen. Fra SCBs side gjøres det heller ikke forsøk på å identifisere kostnader etter disse skillelinjene (rammefinansierte og oppdragsfinansierte). Dette skjer på tross av at myndighetene stiller krav til at den oppdragsfinansierte virksomheten skal gå i balanse.

Et annet sett av konklusjoner vedrører SCBs anvendelse av prinsippene for prisfastsettelse. Et stykke på vei er det opp til den enkelte avdeling å fastsette prisene for oppdrag. Riksrevisionen påpeker også at SCB i flere tilfeller anvender markedsbaserte priser, som i dette tilfellet må tolkes dit hen at de utnytter sin markedsrett til å øke prisene.

Riksrevisionens rapport illustrerer problemet med integrert drift av enerettsaktiviteter og konkurranseutsatt virksomhet. Selv om noe av problemet skyldes at SCB ikke har etablert en virksomhetsbasert regnskapsinndeling, er det grunn til å tro at usikkerheten om slike tall vil måtte forbli stor så lenge virksomhetene er integrerte. Den enkelte ansatte vil kunne veksle mellom ulike oppgaver innenfor én og samme arbeidsdag, der noen faller innenfor den rammefinansierte virksomheten, mens andre er oppdragsvirksomhet. Som påpekt av Riksrevisionen, vil det være betydelige problemer med å kontrollere praksis for registrering av tid på det enkelte oppdrag, og hva som er de relevante kostnadene ved denne tidsbruken.

4.2 Anvendelse av konkurranselovgivningen

Som påpekt innledningsvis i dette kapitlet, er det innenfor EU-retten en rekke eksempler på konkurranserettslig behandling av saker som berører konkurransen mellom private og offentlige foretak. Med konkurranseretten sikter vi her til saker som kommer inn under bestemmelsene som forbyr konkurransehemmende samarbeid og misbruk av dominerende stilling.

Det er først og fremst forbudet mot misbruk av dominerende stilling som er kommet til anvendelse. Med misbruk av dominerende stilling siktes det til adferd som påfører konsumentene skade i form av for eksempel høye utsalgspriser – enten direkte eller indirekte ved at foretaket forhindrer konkurranse fra andre foretak (såkalt utestenging). Offentlige foretak har ofte en dominerende stilling i markedet i kraft av en kjernevirksomhet. Når de samme foretakene ekspanderer inn i konkurranseutsatte virksomheter, oppstår muligheten for misbruk av den dominerende stillingen. Erfaringene med disse konkurranserettslige sakene illustrerer at konkurranseloven ikke er uten svakheter. Vurdering av eventuelt misbruk av dominerende stillinger utløser en rekke vanskelige spørsmål.

I forhold til vår problemstilling er det særlig muligheten for utestengelse av andre foretak gjennom rovpriser som fremstår som relevant. Utgangspunktet for den konkurranserettslige forståelsen av rovpriser er at foretaket med en dominerende stilling reduserer sine priser til et nivå som

undergraver lønnsom drift hos konkurrerende (eksisterende eller potensielle) foretak. Det er imidlertid åpenbare praktiske problemer forbundet med å ta stilling til om lave priser er et uttrykk for at konkurransen fungerer, eller om det er rovpriser som skal svekke den fremtidige konkurransen. Her ser vi først på hvilke kriterier som er etablert gjennom rettsavgjørelser for å avdekke rovpriser, og deretter viser vi til noen eksempler der et offentlig foretak har fulgt en rovprisstrategi.

Utgangspunktet for rovprissaker er at den anklagede bedriften må inneha en dominerende stilling i markedet. Gitt at en slik dominerende stilling er fastslått, kan foretaket dømmes for å ha satt rovpriser, dersom det kan påvises at produktprisen er lavere enn kostnadene ved å produsere produktet. Det står således sentralt i vurderingen å avklare hvilke kostnadsbegreper som legges til grunn.

Utgangspunktet for implementering av målbare kriterier har vært foreslåene til Areeda og Turner (1974). De argumenterte for at marginalkostnaden er det relevante kostnadsbegrepet, og at priser over marginalkostnaden bør være tillatte, mens priser under marginalkostnaden ikke bør tillates. På grunn av måleproblemer ble marginalkostnaden foreslått erstattet med gjennomsnittlige variable kostnader (AVC). Areeda-Turner-testen går derfor ut på å sammenligne produktprisen med AVC.

Prinsippene i denne testen ble etablert i sakene mot henholdsvis AKZO og Tetra Pak. I samsvar med Areeda-Turner-testen la EF-domstolen til grunn at priser under AVC utgjør ulovlige rovpriser. Dommen slo imidlertid fast at også priser som ligger over AVC, men under gjennomsnittlige totalkostnader (ATC), kan være ulovlige. Det avgjørende er isåfall foretakets intensjon. Dersom det kan godtgjøres at intensjonen er å presse ut andre bedrifter, kan priser over AVC anses for å være ulovlig (Whish, 2003). Motta (2004) oppsummerer dette synet ved å formulere følgende rovpristest:

1. Vurdér hvorvidt anklaget bedrift innehar en dominerende stilling i markedet.

Hvis bedriften innehar en slik dominerende stilling, vurdér forholdet mellom pris og kostnad:

2. Hvis prisene beregnes til å ligge over ATC, anses prisene å være lovlige.

3. Hvis prisene beregnes til å ligge mellom ATC og AVC, er prisene i utgangspunktet lovlige. Anklageren gis anledning til å bevise det motsatte.

4. Hvis prisene beregnes til å ligge under AVC, er prisene i utgangspunktet ulovlige. Anklagede gis anledning til å bevise det motsatte.

Selv en slik tilsynelatende enkel test gir rom for betydelig skjønn. Kostnadsbegrepene krever for eksempel avklaring av tidshorisont. På svært kort sikt er store kostnadskomponenter faste, mens de fleste vil være variable på lengre sikt. Vi viser forøvrig til diskusjonen i kapittel 3 om kostnadsbegreper og produktregnskap samt analysen av tiltak i kapittel 5.

Rovpriser er bare én av flere former for misbruk av markedsrett som i sin ytterste konsekvens kan føre til utestengelse av andre foretak. Nedenfor ser vi nærmere på noen saker som er knyttet til misbruk av dominerende stilling – både rovpriser og andre former for utestengelse. Deutsche Post er anklaget for flere forhold vedrørende misbruk av dominerende stilling, og sakene har fått stor oppmerksomhet internasjonalt. Disse sakene vedrører særlig forholdet mellom en monopolvirksomhet (enerettsområde) og annen konkurranseutsatt virksomhet. Posten i Sverige har ikke et enerettsområde og er således egnet til å illustrere hvilke utfordringer som er knyttet til etablering av konkurranse om hovedvirksomheten.

Deutsche Post I

I 1995 ble det statlige tyske postvesen omdannet til aksjeforetaket Deutsche Post. Foretaket er nå børsnotert. Ved utgangen av 2003 hadde den tyske stat en eierandel på 20 prosent, KfW Bankgruppe hadde en eierandel på 42,6 prosent, mens de resterende 37,4 prosent var frie aksjer. Deutsche Posts hovedaktivitet har vært distribusjon av brevpost, og foretaket har enerett til dette innenfor angitte vektclasser. I tillegg opererer foretaket i markedet for pakkepost, herunder postordre, i konkurranse med blant annet Universal Parcel Service (UPS) og Federal Express. I 1994 anklaget UPS foretaket for å benytte inntektene fra den lønnsomme enerettsaktiviteten til å finansiere rovpriser i markedet for postordreforsendelser. UPS krevde opphør av adferden og selskapsmessig separasjon av de to aktivitetene.

Påstandene om rovpriser ble dokumentert ved en rekke konkrete kontrakter inngått mellom Deutsche Post og kunder i postordre- og katalogmarkeder. Kontraktene viste ulike former for lojalitets- og volumbaserte rabatter.

Deutsche Posts virksomhet kjennetegnes ved flervareproduksjon og deltagelse i flere markeder. Kostnadsbegrepene AVC og ATC, som blant annet ble benyttet i AKZO-saken, er problematisk å overføre til virksomheter kjennetegnet ved flervareproduksjon. I saken mot Deutsche Post falt Europakommisjonen ned på begrepet merknad (eng. incremental costs). Merknad forstås økningen i bedriftens totale kostnader som følge av en bestemt økning i produksjonen. Den aktuelle produksjonsøkningen vil ofte være hele volumet for et bestemt produkt, for eksempel postordreforsendelser. Gjennomsnittlig merknad ved produksjonen av y enheter av et produkt kan derfor uttrykkes med følgende formel:

$$AIC = \frac{TC(x, y) - TC(x, 0)}{y}$$

der AIC angir merknaden pr. produsert enhet, $TC(x, y)$ angir foretakets total kostnader når volumet av den øvrige produksjonen er x og foretaket er involvert i produksjonen av det aktuelle produktet, mens $TC(x, 0)$ er total kostnadene når foretaket ikke er involvert i produksjonen av det aktuelle produktet, men bare produserer volumet x av andre produkter. Det er verdt å legge merke til at merknadene inkluderer produktspesifikke faste kostnader.

I saken mot Deutsche Post tallfestet Kommisjonen gjennomsnittlig merknad for postordreforsendelser og sammenlignet denne med

Deutsche Posts gjennomsnittsinntekt i postordremarkedet. Kommisjonen konkluderte med at Deutsche Posts postordrevirksomhet hadde gått med tap i en femårsperiode, og at dette var uttrykk for rovpriser og brudd på artikkel 82.

Kommisjonen gikk ikke inn på Deutsche Posts motiv for rovprisstrategien. I tråd med anklagen fra UPS var det de finansielle mulighetene for strategien som ble trukket frem, ved at tapet i postordremarkedet ble finansiert av inntekter i kjernevirksomheten. Deutsche Post drev med andre ord en form for kryssubsidiering av postordremarkedet, som påførte kundene i det ordinære brevmarkedet et tap i form av unødvendig høye priser.

Identifisering av merkostnaden for postordreaktiviteten krever en gjennomgang av de ulike prosessene, som innsamling, sortering, langtransport, lokaltransport og utlevering. Deutsche Posts kjernevirksomhet knyttet til leveringsforpliktelsen utløser krav til dimensjonering av kapasitet på en del av disse områdene. Disse kostnadene skulle således ikke belastes postordredelen. For eksempel konkluderte Kommisjonen slik vedrørende kostnadene i langtransport (som også benyttes for postordreforsendelser):¹⁸

“Even if the volume is small, a certain amount of long-distance transport between the centers must continue in order to maintain the service-quality standards of counter parcels as laid down by law. Thus the costs of long-distance transport, in terms of staffing, equipment and capital, are not attributable to a particular service and can be eliminated only if the statutory obligation to serve no longer applies.”

Denne typen samdriftsfordeler mellom aktiviteter som er underlagt leveringsplikt og postordre tillates dermed å komme kundene i postordremarkedet til god i form av lavere priser. Hvis disse samdriftsfordelene er vesentlige, ville en slik rettspraksis kunne åpne for en *de facto* utvidelse av monopolområdet til det offentlige foretaket. Kommisjonen forhindret en slik løsning ved å pålegge en omorganisering som fratok Deutsche Post eksklusiv rett til utnyttelse av samdriftsfordelene. I tillegg til heving av prisene og en bot på 24 millioner euro, ble Deutsche Post pålagt å skille den konkurranseutsatte pakketjenesten ut i et eget datterforetak. I den grad datterforetaket – Deutsche Post Euro Express – velger å kjøpe tjenester fra Deutsche Post (sortering, transport og utlevering), skal det skje til markedsbaserte priser. Alle slike tjenester skal også tilbys konkurrentene til Deutsche Post Euro Express til de samme vilkår.

En slik organisering av markedet og foretakene forutsetter at samdriftsfordelene ikke er betinget av sameierskap. I noen tilfeller kan det tenkes at samdriftsfordeler betinger en nærhet i organiseringen av de to aktivitetene, som av den grunn ikke er forenlig med foretaksutskillelse av den typen som Deutsche Post ble pålagt. Når transaksjonene på denne måten tvinges over i markedet, kan man i prinsippet få en dårligere utnyttelse av samdriftsfordelene. Det er vanskelig å se at dette er tilfellet i forholdet mellom brevdistribusjon og postordre (se også diskusjonen i kap. 7).

Derimot er det grunn til å tro at en slik foretaksorganisering av den konkurranseutsatte virksomheten svekker mulighetene for å sette rovpriser, idet det blir vanskeligere å belaste kjernevirksomheten med kostnader som er utløst av konkurranseutsatt virksomhet.

Kort oppsummert har saken mot Deutsche Post etablert rettspraksis for vurdering av rovpriser i situasjoner der:

- Den dominerende bedriften opererer i flere markeder. Prinsipp: Bruk gjennomsnittlige merkostnader (AIC).
- Den dominerende bedriften skal ivareta myndighetsbestemte leveringsforpliktelser. Prinsipp: Kapasitet og bemanning knyttet til leveringsforpliktelsene tas for gitt ved beregning av AIC.
- Den dominerende bedriften driver både lovpålagte aktiviteter og deltar i konkurranseutsatte markeder. Prinsipp: Selskapsmessig separasjon.

Saken mot Deutsche Post illustrerer en konkurranseanalyse som skissert i kapittel 2. Deutsche Post har hatt et konkurransefortrinn i markedet, fordi foretaket har kunnet realisere samdriftsfordeler med kjernevirksomheten. Europakommisjonen fastslo at Deutsche Post har kunnet gå med tap i postordremarkedet ved å trekke på inntekter opptjent i kjernevirksomheten. Begge deler tilsier at Deutsche Post kunne operere med priser i postordremarkedet som deres konkurrenter ikke kunne møte. Når Deutsche Post på tross av samdriftsfordelene gikk med tap i postordremarkedet, ble kundene i det ordinære brevmarkedet påført et tap i form av høyere priser. I tillegg kan Deutsche Post ha presset ut mer effektive aktører.

Priser som er lavere enn merkostnadene, er i prinsippet kun ulovlige dersom motivet er å stenge konkurrentene ute, for deretter å høste gevinstene av større markedsrett. Grunnen til at et slikt motiv ikke kreves godtgjort når prisene er lavere enn gjennomsnittlige variable kostnader (AVC) eller gjennomsnittlige merkostnader (AIC), er at slike priser anses for ikke å kunne begrunnes på en annen måte enn nettopp økt fremtidig inntjening. Prinsippene utelukker ikke ulovlige rovpriser i situasjoner der prisene er høyere enn AVC eller AIC, men da kreves det sannsynliggjort at motivet til bedriften har vært å presse ut konkurrentene.

Dette innebærer at bedrifter som av andre grunner enn bedriftsøkonomisk lønnsomhet setter lave priser, ikke kan anklages for rovpriser (det er imidlertid opp til selskapene selv å føre bevis for at slike grunner foreligger). Sappington og Sidak (2003a,b) trekker frem dette som en særlig utfordring knyttet til offentlige foretak. Det politiske eierskapet og styringen av disse foretakene kan medføre at disse legger andre prinsipper enn lønnsomhet til grunn for driften. Et ønske om ekspansjon, markedslederskap og opprettholdelse av arbeidsplasser kan være alternative mål for virksomheten. Saken mot Deutsche Post viser at finansiering av for eksempel leveringsforpliktelser nettopp kan skape et økonomisk handlingsrom for denne typen adferd. Legges slike målfunksjoner til grunn, kan offentlige foretak følge rovprisstrategier uten egentlig å ha som bevisst mål å øke avkastning i fremtiden. Saken mot Deutsche Post viser imidlertid at motivet til det offentlige foretaket ikke tillegges vekt.

Deutsche Post II

I 1998 ble Deutsche Post innklaget for Europakommisjonen av British Post Office. Saken vedrørte markedet for internasjonale masseforsendelser. Anklagen gjaldt Deutsche Posts behandling av masseforsendelser fra England til Tyskland. Deutsche Post ble anklaget både for å skape forsinkelser i forsendelsene, og for å sette for høye priser.

Utgangspunktet for anklagen var adresserte masseforsendelser som på oppdrag fra tyske bedrifter ble produsert i land som Sverige, Nederland eller England, med påført tysk avsender (oppdragsgiveren) på konvoluttene, for deretter å bli sendt til Tyskland via England. Deutsche Post var selv etablert i markedet for slike internasjonale masseutsendelser og konkurrerte følgelig med blant annet British Post Office om oppdragene i Tyskland (og andre land).

I EU er markedet for innsamling og utlevering av internasjonale postforsendelser deregulert, men det domineres fremdeles av de nasjonale brevmonopolene både i avsender- og mottagerlandene. Prisene for mottak og utlevering av internasjonale forsendelser er regulert i et eget avtaleverk mellom EU-landene. I henhold til denne avtalen skal mottagerlandets postforetak motta en betaling fra avsenders postforetak som utgjør 70 prosent av innlandsporto i mottagerlandet. Stridens kjerne var om denne typen masseforsendelser var å anse som innenlandske – i dette tilfellet tyske – forsendelser eller som internasjonale forsendelser. I og med at forsendelsene var påført tysk avsender, hevdet Deutsche Post at de var å anse som innenlandske forsendelser, som dermed skulle belastes full innenlandsk porto før utlevering.

I tillegg til den direkte merkostnaden av portoforhøyelsen, hevdet British Post Office at Deutsche Post holdt forsendelsene tilbake (selv etter at forhøyet porto var akseptert av avsenders postforetak). Forsinkelser på opptil flere uker skulle være vanlig.

Kommisjonen konkluderte med at Deutsche Post hadde misbrukt sin dominerende stilling. Konsekvensene av dette var blant annet diskriminering av ulike kundegrupper, for eksempel ved at tyske bedrifter fikk dårligere betingelser for masseforsendelser i Tyskland enn sine utenlandske konkurrenter. I ytterste konsekvens kunne adferden medføre at British Post Office og andre utenlandske aktører ble stengt ute av det tyske markedet som følge av lang fremføringstid og høye tilgangspriser. Saken illustrerer således sentrale problemstillinger knyttet til konkurranse mellom offentlige og private foretak, der det offentlige foretaket har en beskyttet kjernevirksomhet som benyttes til å øke kostnadene til konkurrentene eller forhindre adgang til markedet.

Posten i Sverige

I 1993 ble det rettslige monopolet på brevdistribusjon opphevet i Sverige. I ettertid kan det fastslås at Posten har opprettholdt en *de facto* monopolstilling. I 2002 stod foretaket for omlag 94 prosent av alle adresserte brevfor­sendelser i Sverige.

Etter dereguleringen har det vært rettet en rekke anklager mot Posten for misbruk av dominerende stilling. I mange av disse sakene konkluderte

Konkurrenseverket med at det forelå misbruk. Bare i perioden 1994-1996 ble det fattet 12 vedtak mot Posten om konkurransebegrensende adferd (Post- og telestyrelsen). Sakene berører både problemer i den deregulerte kjernevirksomheten for brevdistribusjon og problemer i andre konkurranseutsatte markeder som postordre og uadressert reklame.

Ifølge Post- og telestyrelsen innførte Posten prissystemer som vanskeliggjorde prissammenligninger med konkurrentene. For mange kunder var det vanskelig å vurdere besparelsen ved å bytte til en konkurrent, som for eksempel City Mail. Det ble blant annet langt inn klausuler i avtalene med større kunder om at prisene ville kunne øke dersom de benyttet konkurrenter på de steder der disse var etablert. Avtalene presiserte imidlertid ikke hvor mye prisene kunne øke. For kunder med landsdekkende forsendelser virket dette innlåsende.

I tillegg benyttet Posten seg av geografisk prisdiskriminering. Når konkurrenter kom inn i et nytt område (de større byene), svarte Posten med å senke prisene i disse områdene. I noen tilfeller ble det fastslått at prisfastsettelsen var å anse som en rovprisstrategi og dermed misbruk av dominerende stilling.

Svensk Direktreklam konkurrerer med Posten i markedet for uadressert post. I likhet med for eksempel Norpost i Norge har foretaket ikke eget distribusjonsapparat i distriktene. I disse områdene er det derfor avhengig av tilgang til distribusjonsapparatet til konkurrenten Posten. I dette markedet ble Svensk Direktreklam rammet av Postens praksis med å betinge prisene på om kunden – i dette tilfellet Svensk Direktreklam – også benyttet Posten i de større byene. Konkurrenseverket konkluderte med at dette var brudd på konkurranselovgivningen.

Post Danmark

Forbruger-Kontakt i Danmark distribuerer uadressert post (reklame og gratisaviser) i konkurranse med Post Danmark og noen andre mindre aktører. I 2003 mistet Forbruger-Kontakt tre store kunder – Coop, SuperBest og Spar – til Post Danmark. I den forbindelse anklaget foretaket Post Danmark for å misbruke sin dominerende stilling. Anklagen var omfattende og omfattet følgende fire forhold:

- Rovpriser.
- Diskriminerende og lojalitetsskapende priser og rabatter.
- Avtaler med urimelig lang løpetid.
- Krysssubsidiering med ulovlig statsstøtte som resultat.

Ifølge Konkurrencestyrelsens redegjørelser gikk hovedanklagen på rovpriser (Konkurrencestyrelsen, 2004a,b). Konkurrencerådets konklusjoner kom i to etapper. I septemberbeslutningen ble det konkludert med at Post Danmark hadde misbrukt sin dominerende stilling ved å anvende prisdiskriminering og lojalitetsskapende priser og rabatter. Påstanden om avtaler med urimelig lang løpetid ble derimot avvist. Anklagen om statsstøtte ble vurdert til å være Europakommisjonens ansvar, og den ble av den grunn ikke behandlet videre. Forbruger-Kontakt har rettet en slik klage til Kommisjonen.

Hovedanklagen om rovpriser ble ansett som så komplisert at behandlingen av denne delen av saken ble gitt mer tid, og konklusjonen forelå i november 2004. Konkurrencestyrelsen konkluderte med at Post Danmark ikke hadde satt urimelig lave priser i det aktuelle markedet. I begrunnelsen henvises det til rettspraksis etablert i saken mot Deutsche Post (se ovenfor). Denne saken etablerte som tidligere nevnt prinsippet om merkostnadstesten, der priser lavere enn gjennomsnittlig merkostnad vil bli ansett som rovpriser.

Konklusjonen var basert på et produktregnskap fra Post Danmark, som fordeler kostnadene og inntekter etter fullkostnadsprinsippet. I dette regnskapet skilles det mellom produktspesifikke kostnader, henførbare felleskostnader og ikke-henførbare felleskostnader.

Post Danmark argumenterte for at det kun var produktspesifikke kostnader som skulle inngå i grunnlaget, det vil si kostnader som direkte kunne knyttes til uadressert reklame. Felles variable kostnader burde ikke inngå, siden dette er kostnader som ikke vil bortfalle dersom virksomheten innenfor uadressert post nedlegges, blant annet på grunn av leveringsplikten. Post Danmark mente å ha støtte for dette synet i Deutsche Post-dommen.

Konkurrencestyrelsen mente imidlertid at en grundigere gjennomgang av slike felleskostnader er påkrevd, for å avdekke eventuelle besparelser på noe lengre sikt dersom den konkurranseutsatte virksomheten skulle opphøre. Utgangspunktet for vurderingene var besparelser i et 3-5 års perspektiv. Etter en slik gjennomgang av regnskap og produksjonsprosene i Post Danmark fant Konkurrencestyrelsen grunnlag for å hevde at det forelå muligheter for reduserte kostnader innenfor forsyningspliktaktivitetene dersom virksomheten innenfor uadressert post opphørte.

Avviket mellom Konkurrencestyrelsens og Post Danmarks anslag for merkostnader er unntatt offentlighet. Konkurrencestyrelsen fant imidlertid at prisene til Post Danmark i de aktuelle markedene lå over Konkurrencestyrelsens anslag for gjennomsnittelig merkostnad. Konklusjonen ble derfor at prisene ikke kunne betraktes som rovpriser.

4.3 Konkurranseloven og offentlige foretak

Sakene som er omtalt ovenfor, viser at konkurranselovgivningen kan være et viktig virkemiddel for å motvirke problemer i markeder der private og offentlige foretak møtes. Offentlig eierskap eller lovpålagte enerettsaktiviteter utløser ingen unntagelsesbestemmelser i konkurranselovgivningen, og offentlige foretak er således underlagt loven på lik linje med private foretak.

I Höfner-saken om offentlig arbeidsformidling uttrykker EF-domstolen seg slik (EU, 1990):

”A public employment agency engaged in the business of employment procurement may be classified as an undertaking for the purpose of applying the Community competition rules since, in the context of competition law, that classification applies to every entity engaged in an

economic activity, regardless of its legal status and the way in which it is financed.”

Utgangspunktet for denne saken var at de tyske føderale arbeidskontorene ble tildelt en eksklusiv rett til arbeidsformidling. Disse tjenestene ble tilbudt gratis til befolkningen. Konklusjonen til EF-domstolen var at denne arbeidsformidlingen var å anse som ervervsvirksomhet.

Ervervsvirksomhet er all slags økonomisk virksomhet, og praksis har ikke oppstilt et krav om vederlag for at noe skal karakteriseres som ervervsvirksomhet. Statens eller kommunenes ervervsvirksomhet må imidlertid skjernes fra deres myndighetsutøvelse. Myndighetsutøvelse er for eksempel tildeling av kompetanse, rettigheter og offentlige reguleringer. Tildeling av eksklusive rettigheter er i kjerneområdet for utøvelse av offentlig myndighetsutøvelse og faller i utgangspunktet utenfor konkurranselovens ervervsvirksomhetsbegrep. Dersom tildeling av eksklusive rettigheter skjer på grunnlag av eierrådighet, kan det på den annen side være at en står overfor offentlig ervervsvirksomhet som kan omfattes av lovens forbudsbestemmelser, selv om tildelingen foretas av et offentlig organ. Et eksempel på sistnevnte er Luftfartsverkets tildeling av eksklusiv rett til drift av betalingstelefon på sivile flyplasser til den gang Televerket.

Selv om virksomheter som postbæring uten tvil er å anse som ervervsvirksomhet, vil det være en rekke tvilstilfeller innenfor andre områder av offentlig sektor, som for eksempel helse og omsorg. Spørsmålet er om slik offentlig tjenesteproduksjon, for eksempel pleievirksomhet og sykehuses laboratorier- eller røntgenavdelinger, kan regnes som ervervsvirksomhet etter konkurranseloven. I Norge vil ifølge Ot. prp. nr. 6 (2003-2004)

”Dette [...] bero på en sammensatt vurdering, hvor det blant annet legges vekt på måten virksomheten finansieres på, om det ytes vederlag for tjenesten og om det også er etablert private aktører i det aktuelle tjenestemarkedet.”

Rettspraksisen i EU er under utvikling på dette området og gir foreløpig få klare holdepunkter for statusen til de ulike virksomhetene innenfor dagens helseforetak eller til øvrige offentlige tjenesteproduksjon for den saks skyld.

Bettercare

En sak som berører disse spørsmålene, er saken mellom Bettercare og North & West Belfast Health & Social Services Trust (N&W). Bettercare er et privat foretak som tilbyr pleiehjemtjenester i Nord-Irland. N&W kjøper pleiehjemsplasser av Bettercare, samtidig som det driver egne pleiehjem. Anklagen fra Bettercare gikk ut på at N&W utnyttet sin dominerende stilling til å presse ned kontraktsprisene til Bettercare. En slik anklage kunne bare behandles innenfor konkurranselovens bestemmelser dersom N&Ws virksomhet ble definert som økonomisk virksomhet. Office of Fair Trade konkluderte med at N&W ikke drev økonomisk virksomhet (OFT, 2002):

“The abuse your client is alleging, namely non-cost related low prices offered by N&W for residential and nursing home care services, relates to

N&W's activities as a purchaser of social care. The purchasing of such services for the disadvantaged in society using monies raised by taxation would seem to be typically those of the State and would not appear to be of an economic or commercial nature. Therefore, when acting as a purchaser of social care we do not currently consider that N&W is acting as an undertaking for the purposes of the CA98."

OFT vurderte N&W i denne sammenheng til å være "purchaser of social care of last resort in an area of zero or less than full economic value".

Beslutningen ble anket til Competition Commission Appeals Tribunal (CCAT), som i august 2002 konkluderte:

"on the material available...North & West's activities in running its statutory residential homes and engaging in the contracting out of social care to independent providers are for the purposes of the Competition Act 1998 to be regarded as economic activities for the purposes of deciding whether North & West is an undertaking within the meaning of section 18 (1) of the Act."

Etter dette tok OFT saken opp til ny vurdering for å avgjøre om det forelå misbruk av markedsrett knyttet til N&Ws påståtte underpriser i kontrakter med Bettercare. OFT konkluderte med at det ikke forelå misbruk av markedsrett. Dette ble begrunnet med at N&W ikke selv fastsatte prisene (OFT, 2003):

"The OFT has found that N&W does not set the prices for residential and nursing home care for the elderly that BetterCare is paid, nor does it determine the funding for its own residential homes. Therefore, N&W cannot have committed an abuse with respect to the alleged low or discriminatory prices. It has not, therefore, infringed the Competition Act. The relevant rates are set by the Eastern Health and Social Services Board and the Department of Health, Social Services and Public Safety. The OFT has found that these two bodies do not carry out economic activities and so are not undertakings for the purposes of the prohibitions in the Competition Act."

I ettertid har OFT publisert et notat der det redegjøres for synet på konkurranserettslig behandling av saker som vedrører offentlig tjeneste-produksjon. Her fastslås det at saker som berører offentlige virksomheter som kun driver innkjøp av tjenester fra private, høyst sannsynlig vil bli avvist. Videre vil OFT trolig avvise saker som involverer offentlige virksomheter som både driver egen produksjon og innkjøp fra andre private, når denne virksomheten har "non-economic purposes".

4.4 Offentlige subsidier og konkurransefortrinn

I saken mot Deutsche Post var leveringsforpliktelsene og finansiering av disse indirekte involvert. Leveringsforpliktelsene berørte spørsmål knyttet til Deutsche Posts mulighet til å finansiere rovpriser, samt spørsmål knyttet til kostnadsfordeling mellom leveringsforpliktete tjenester og konkurranseutsatte tjenester. I utgangspunktet skal statens økonomiske tilskudd til virksomheten være innrettet mot aktiviteter som ikke produseres i konkurranse med andre.

I andre situasjoner kan konkurransepolitiske problemer oppstå som følge av potensiell konkurranse mellom subsidiert og ikke-subsidiert virksomhet. Myndighetene på lokalt eller sentralt nivå kan subsidiere en aktivitet for å stimulere produksjonsomfanget utover det et uregulert marked ville gi. Det kan for eksempel gjelde busstransport, skoler og sykehus. Spørsmålet er om denne typen tilskudd er konkurranseforvridende og undergraver lønnsomheten til eksisterende eller potensielle bedrifter.

Igjen kan det skilles mellom behandling av slike saker i eksisterende lover og myndighetenes utøvelse av eierskapet i disse foretakene.

De rettslige sidene ved slike saker faller inn under EU-traktatens artikkel 87 om statsstøtte. Denne forbyr enhver form for støtte som kan virke konkurransevridende gjennom å favorisere enkeltbedrifter eller enkeltprodukter. Dersom en kjernevirksomhet finansiert over offentlige budsjetter gir rom for annen type virksomhet, for eksempel ekspansjon i andre markeder til priser som er lavere enn merkostnadene, har vi sett at dette utløser forbudsbestemmelsen mot misbruk av dominerende stilling. Med Europakommisjonens påpekning av at kjernevirksomheten til Deutsche Post finansierte rovpriser, er det klart at denne typen finansiering kan utløse lovbrudd selv om rovpriser ikke kan påvises. Et tilskudd til kjernevirksomheten som er romsligere enn nødvendig, kan virke konkurranseforvridende, for eksempel gjennom tilgang på kapital til finansiering av bedriftsoppkjøp, markedsføring, produktutvikling eller kompetanseoppbygging.

Tilskudd av offentlige midler til et offentlig eller privat foretak kan således komme inn under forbudsbestemmelsen mot konkurranseforvridende statsstøtte.

Altmark-saken

Altmark Trans er et transportforetak som i 1990 fikk konsesjon til å drive busstransport i Landkreis Stendal i Tyskland. For denne busstransporten mottok selskapet subsidier fra tyske myndigheter. I 1994 ble konsesjonen fornyet, samtidig som en utfordrer fikk avslag på sin konsesjonssøknad.

Utfordreren brakte saken inn for den tyske forvaltningsdomstolen og hevdet at Altmark Trans ikke var økonomisk levedyktig, fordi det var avhengig av subsidier fra myndighetene, og at konsesjonstildelingen av den grunn ikke var gyldig.

Forvaltningsdomstolen bad EF-domstolen om en vurdering av hvorvidt subsidiene gitt til Altmark Trans var å anse som ulovlig statsstøtte i henhold til artikkel 87. Konklusjonen ble at støtte ikke er ulovlig dersom den er å anse som kompensasjon for en offentlig pålagt tjenesteproduksjon (eng. public service obligations). Det oppstilles imidlertid kriterier for hvordan støtten isåfall må tildeles for å unngå at den faller inn under forbudet i artikkel 87:

1. Bedriften som mottar støtte, må reelt sett ha offentlig pålagte produksjonsforpliktelser, og disse må være klart definert.
2. Grunnlaget for beregning av støtten må være klart i forkant av produksjonen.

3. Støtten kan ikke overstige kostnadene ved å oppfylle de offentlige produksjonsforpliktelsene.
4. Dersom foretaket som utfører produksjonen ikke er valgt ut i en anbudskonkurranse, skal støtten fastsettes på grunnlag av antatte kostnader i et representativt foretak.

Et slikt krav til tildeling av støtte reiser problemstillinger som var fremme i de rovprissakene som det ble redegjort for ovenfor. I sakene mot Deutsche Post ble det fremhevet at rovprisstrategier ble muliggjort gjennom finansieringen av kjernevirksomheten. Hvis så er tilfellet, er det klart at støtten har oversteget kostnadene ved å oppfylle de offentlige produksjonsforpliktelsene (kfr. pkt. 3).

Det offentlige driver også i stor utstrekning egen tjenesteproduksjon. Eksempel på slik tjenesteproduksjon er drift av sykehus og aldershjem. Spørsmålet er om en slik tjenesteproduksjon faller inn under konkurranse-loven. Faller virksomheten inn under konkurranse-loven, vil Altmark-saken kunne sies å legge til dels sterke føringer på måten tildeling av støtte kan skje på, selv i situasjoner der myndighetene måtte avstå fra konkurranseutsetting ved for eksempel anbud.

Deutsche Post III

Som nevnt i kapittel 2, kan offentlige foretak oppnå en konkurransefordel dersom kjernevirksomheten ikke reguleres tilstrekkelig stramt. I en situasjon med overfinansiering av kjernevirksomheten kan foretaket understøtte ulønnsomme aktiviteter på andre forretningsområder. Hvis for eksempel foretaket ønsker å presse ut konkurrenter i et marked gjennom å fastsette priser som ikke dekker de relevante produksjonskostnadene, kan tapet som foretaket pådrar seg, dekkes av inntekter (bevilgninger) som var tiltenkt kjernevirksomheten.

I saken Deutsche Post I ovenfor refererte vi Europakommisjonens konklusjon om at foretaket hadde satt rovpriser. Hvis det i tillegg kan påvises at rovprisene er finansiert med statlige midler, faller saken inn under EU-traktatens artikkel 87 om statsstøtte. I en avgjørelse av 19. juni 2002 påla Kommisjonen Deutsche Post å tilbakebetale 907 millioner euro (572 mill. + renter) som det hadde mottatt i støtte. Kommisjonen fastslo at denne støtten bryter et sentralt prinsipp om at et foretak ikke kan motta statsstøtte tiltenkt produksjon av offentlige samfunnsoppgaver, for så å la disse midlene finansiere aktiviteter i andre konkurranseutsatte markeder. Anklager fra blant annet United Parcel Service (UPS) lå til grunn for Kommisjonens granskning. Anklagene gikk ut på at Deutsche Post brukte inntekter fra det lønnsomme brevmonopolet til å finansiere rovpriser i konkurranseutsatte markeder. Søkelystet ble satt på markedene for budtjenester og postordre. Kommisjonen foretok en detaljert gjennomgang av Deutsche Posts inntekter og kostnader i disse markedene og konkluderte med et betydelig akkumulert underskudd. Siden disse tjenestene ikke kunne kobles til Deutsche Posts lovpålagte oppgaver, ble underskuddet ansett som ulovlig tildeling av statsstøtte til en konkurranseutsatt virksomhet.

Stram regulering av kjernevirksomheten er således ikke bare et spørsmål om samfunnsøkonomisk effisiens. Denne saken mot Deutsche Post viser

at fravær av en slik stram regulering reiser sentrale juridiske problemstillinger knyttet til statsstøtteregeverket.

Chronopost

La Poste er det offentlig eide postforetaket i Frankrike. Frem til 1990 var virksomheten en integrert del av statsadministrasjonen, men ble deretter skilt ut i et eget rettssubjekt, regulert av en egen lov. Loven gir foretaket anledning til å drive konkurranseutsatt virksomhet i tillegg til kjernevirksomheten (brevpost). Mens La Poste ennå var integrert i statsadministrasjonen, var det etablert en avtale som skulle gi foretaket Chronopost tilgang til La Postes logistikkapparat. Chronopost har hele tiden hatt status som datterforetak under La Poste-strukturen, formelt sett ved at La Postes holdingforetak Sofipost har hatt 66 prosent av aksjene i Chronopost. Chronopost opererer i det konkurranseutsatte markedet for ekspressforsendelser.

En av Chronoposts konkurrenter (SFEI) innklaget foretaket til Europakommisjonen med påstander om at Chronoposts tilgang til La Postes infrastruktur var å anse som statsstøtte, fordi Chronoposts betaling til La Poste ikke var i overensstemmelse med prinsippet om markedsbaserte priser. I den aktuelle perioden hadde Chronopost eksklusiv tilgang til La Postes infrastruktur (fra og med 1995 mistet foretaket denne eneretten).

Kommisjonen konkluderte med at tilgangen til La Postes logistikkapparat ikke utgjorde statsstøtte. Ifølge Kommisjonen foreligger det ikke statsstøtte dersom internprisen (fra datterforetak til morforetak) dekker totale kostnader, inkludert kapitalkostnaden forbundet med å yte disse tjenestene. Denne vurderingen faller således sammen med merkostnadstesten som ble anvendt i den omtalte Deutsche Post I-saken.

Beslutningen ble anket. Ankeinstansen fant at det ikke var nok at Kommisjonen vurderte markedsbetingelser i forhold til kostnadene som La Poste hadde rapportert i forbindelse med bistanden til Chronopost. Med henvisning til tidligere rettspraksis ble det fastslått at Chronoposts faktiske priser for tilgang til infrastrukturen måtte sammenlignes med priser på tilsvarende tjenester i et velfungerende marked. Med denne begrunnelsen ble Kommisjonens beslutning annullert.

Chronopost anket denne avgjørelsen videre til EF-domstolen. Domstolen uttalte at en virksomhet som La Poste, i kraft av å ha en juridisk fastslått monopolstilling, er vesensforskjellig fra annen privat og konkurranseutsatt virksomhet, og at eventuell ulovlig statsstøtte ville kunne utelukkes på grunnlag av rapporterte kostnadsdata for aktivitetene utløst av Chronoposts tilgang. Kravet er at prisen Chronopost betaler, kan vises å dekke de variable kostnadene og en andel av de faste kostnadene i postnettet, herunder inkludert en normalavkastning på kapitalen.

Den påståtte statsstøtten knyttet til lave tilgangspriser gjelder en periode der Chronopost hadde eksklusiv tilgang til infrastrukturen. I dagens situasjon i Frankrike og i andre land vil statsstøtte ikke skje på denne måten. Avgjørelsen i Deutsche Post I-saken viser at det nå foreligger krav om lik tilgang for konkurrerende foretak. Settes prisene for lavt, vil derfor støtten bli tildelt alle på en ikke-diskriminerende måte.

4.5 Konklusjon

Vi har i dette kapitlet sett på hvordan konkurranse mellom offentlige og private foretak er behandlet i et utvalg europeiske land. Både prinsipper og praksis har vært i tildels rask utvikling i de senere år, ettersom omfanget av slike saker er blitt stadig større. Selv om det på flere områder gjenstår uavklarte spørsmål, synes det allikevel å ha utmeislet seg relativt bred enighet om den grunnleggende angrepsmåte. Vi vil spesielt peke på følgende:

For det første synes det å ha skjedd en tilstramning i synet på hvilke områder og hvilken måte offentlige foretak skal få engasjere seg på. I enkelte land – herunder Nederland og Sverige – har det vært fremmet forslag om generelle forbud mot at offentlige foretak skal få etablere seg i konkurranse med private. Selv om disse forslagene neppe blir vedtatt, ihvertfall ikke i sin mest radikale form, viser de en vilje til å oppstille strenge strukturelle krav.

For det andre iverksettes det tiltak med sikte på å etablere et klarere skille mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte delen av virksomheten i offentlige foretak. Slike skiller blir dels etablert gjennom den generelle lovgivning og dels gjennom rettsavgjørelser med medhold i konkurranselovgivningen.

For det tredje har det skjedd en klargjøring – som samtidig synes å innebære en tilstramning – med hensyn til omfanget av og formen på direkte støtte til offentlige foretak. EF-domstolen har nedfelt et sett av grunnprinsipper, som blant annet fastslår hvordan ulovlig statsstøtte skal beregnes. I enkelte land – som Danmark – har man innført egne statsstøttere regler rettet mot støtte som kan vri konkurransen på innenlandske markeder.

Vi kommer tilbake til disse momentene i forbindelse med diskusjonen om tiltak og virkemidler i kapitlene 5 og 6.

Tiltak

I dette kapitlet presenterer vi våre anbefalinger når det gjelder tiltak for å forhindre eller begrense forvridninger i konkurransen mellom offentlige og private foretak.

Vår diskusjon tar utgangspunkt i analysen i de foregående kapitler. Denne analysen viser for det første at det er en risiko for at offentlige foretak vil benytte en særstilling til å forvri konkurransen. Foretakene har både muligheter og incitamenter til en slik adferd. Særfordeler – i form av monopolistisk prisfastsettelse innenfor kjernevirksomheten, direkte tilskudd og lave, reelle avkastningskrav, eventuelt i kombinasjon med andre konkurransefordeler – gir foretakene økonomisk handlingsrom; målsettinger om størrelse og vekst forsterker incitamentene til å fordrive konkurrentene; og krysssubsidiering og diskriminerende tilgangsbetingelser gir instrumenter for å undergrave konkurransen. Dette er ikke teoretiske betraktninger – erfaringer fra inn- og utland tilsier at problemet er reelt.

Analysen viser for det andre at konkurranseproblemet ikke lar seg løse ved strammere regulering av foretakenes adferd. Det er svært vanskelig – for ikke å si umulig – å etablere et regnskapssystem som sikrer tilstrekkelig godt innsyn i virksomheten. Dårlig informasjonsgrunnlag, i kombinasjon med muligheter for opportunistisk adferd, gir liten presisjon og tyngde i reguleringen. Myndighetene kan derfor ikke basere seg på at man gjennom direkte regulering av priser, kvalitet og andre strategiparametere kan sikre at foretakene opptrer på en måte som ikke er til skade for konkurransen.

Første skanse i arbeidet for effektiv konkurranse må derfor være å etablere en struktur som begrenser incitamenter til å undergrave konkurransen. Strukturreguleringen må avgrense de offentlige foretakenes virksomhet. Dette er nødvendig, ikke bare for å forhindre at konkurransen undergraves, men også for å beskytte kjernevirksomheten – foretakenes egentlige samfunnsoppgave. Strukturreguleringen må dessuten etablere en hensiktsmessig organisering av foretakene. Det innebærer en organisatorisk distanse – juridisk, såvel som personellmessig og lokaliseringmessig – mellom kjernevirksomheten på den ene side og konkurransevirkosheten på den andre. Prisregulering og annen adferdsregulering er først og fremst aktuelt for å utfylle de strukturmessige tiltakene.

Nedenfor utvikler vi disse ideene i detalj.

5.1 Diskrete valg og fornuftige beslutningsregler

Det finnes en rekke mulig tiltak for å forebygge eller avbøte mulige konkurranseproblemer i forbindelse med et offentlig foretak, inklusive

- begrensning av foretakets særfordeler,
- avgrensning av foretakets virksomhet,
- organisatorisk oppdeling av virksomheten,
- prisregulering i konkurransemarkeder, og
- regulering av tilgangsbetingelser.

Uansett valg av tiltak er det viktig å være klar over at doseringen som regel ikke kan optimaliseres fullt ut. Ofte står valget mellom å gripe inn eller å la være, mellom å tillate en handling eller å forby den, eller mellom et begrenset sett av mulige tiltak. Myndighetene står med andre ord ofte overfor diskrete valg.

Et eksempel på et slikt diskret valg er spørsmålet om hvorvidt et offentlig foretak skal få lov til å tre inn på nye forretningsområder. I prinsippet kunne man tenke seg å gradere tiltaket, slik at foretaket fikk anledning til å operere innenfor noen områder, men ikke innenfor andre, eller ved at omfanget av virksomheten innenfor de aktuelle forretningsområdene ble begrenset. I praksis er det imidlertid vanskelig å foreta en slik gradering, og valget står derfor gjerne mellom å tillate at foretaket driver utenfor kjernevirksomheten eller å nekte slik aktivitet.

Et annet eksempel på et diskret valg er regulering av priser eller tariffer. I prinsippet kunne det tenkes et fullstendig fleksibelt reguleringsregime, der prisene kontinuerlig optimaliseres mot det nivå som alt i alt gir den beste ressursutnyttelsen. I praksis står valget mellom et begrenset antall reguleringsmodeller. Når valget av reguleringsmodell først er foretatt – for eksempel slik at prisene fastsettes i henhold til regnskapsmessige kostnader, gitt et bestemt avkastningskrav – er prisfastsettelsen forankret, og det er begrensede muligheter for å finjustere prisene etter forhold som ikke fanges opp av modellen.

I valget mellom å foreta et inngrep eller å la være, risikerer man å gjøre to typer feil. For det første risikerer man å foreta inngrep selv om det ikke er påkrevd. Det kan for eksempel skje ved at et offentlig foretak får sin virksomhet begrenset i et tilfelle der det faktisk ikke foreligger noen reell fare for konkurranseforvridning. For det andre risikerer man å la være å foreta inngrep når det er påkrevd. Det siste ville for eksempel være tilfellet dersom et offentlig foretak fikk anledning til å ekspandere på nye områder, med den følge at konkurransen ble undergravet.

Faren for å gjøre feil av den ene eller annen type forsterkes ved at myndighetene i praksis er nødt til å følge relativt enkle beslutningsregler. Tidsmessige hensyn og knappe administrasjonsressurser medfører at beslutninger ofte må fattes raskt og med begrensede muligheter for å avdekke alle relevante saksforhold.

Det er derfor avgjørende at myndighetene utvikler beslutningsregler som minimerer risikoen for å gjøre den mest alvorlige av de to typene feil. I

diskusjonene nedenfor fokuserer vi derfor på hva som er verst, å gripe inn når det ikke er behov for det, eller å la være å gripe inn når behovet er der.

5.2 Særfordeler og økonomisk handlingsrom

Uaktet hvilke målsettinger foretaket drives etter, vil det økonomiske resultatet i kjernevirksomheten bestemme mulighetene for å styrke konkurranseevnen på andre virksomhetsområder. Spesielt vil et overskudd i kjernevirksomheten gi rom for å subsidiere øvrig virksomhet.

Sett fra foretakets synspunkt, er det økonomiske handlingsrommet bestemt av tre forhold,

- differansen mellom salgsinntekter og produksjonskostnader,
- offentlige tilskudd og utbyttepolitikk, samt
- avkastningskrav.

Man kan ikke se bort fra at kjernevirksomheten i perioder kan bli underfinansiert, fordi prisene er for lave, tilskuddene utilstrekkelige eller avkastningskravene overdrevne. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg underfinansiering som et systematisk fenomen. Det skyldes ikke minst egeninteressen til styret, ledelsen og de ansatte i foretaket, som alle vil ønske å sikre foretaket en god økonomi. Sålenge det er politisk oppslutning om foretakets samfunnsoppdrag (kjernevirksomheten), er det vanskelig å tenke seg at man ikke vil være istand til å presse frem en tilstrekkelig romslighet i de økonomiske rammebetingelsene.

Dette står ikke i motsetning til det faktum at man fra mange offentlige foretak jevnlig hører klager om at økonomien er for trang. Slike klagemål må først og fremst tas som uttrykk for at foretakenes representanter har større ambisjoner enn deres politiske foresatte, eller at de er uvillige til å foreta den effektivisering som er nødvendig for å bringe virksomheten innenfor gitte rammer. Klagene kan naturligvis også være ledd i en form for strategisk tilpasning, der alt annet enn krisemaksimering – eller i det minste et konstant trykk mot de økonomiske rammebetingelser – kan bli oppfattet som at virksomheten er overfinansiert.

Foretakenes muligheter til å skaffe seg handlingsrom, forsterkes av at foretakene selv er de fremste – og ofte eneste – premissleverandører når det gjelder informasjon om de faktiske økonomiske forhold. Det er foretakene som sitter på informasjonen om priser, omsetning, kostnader og andre relevante størrelser. Det ville være naivt å tro annet enn at foretakene rapporterer i overensstemmelse med interessene til dem som arbeider der. Det behøver naturligvis ikke å bety at foretakene bevisst feilrapporterer (selv om slikt også kan forekomme), men snarere at rapporteringen er farvet av ledelsens og de ansattes virkelighetsoppfatning, herunder de mål man mener bør forfølges. Det vil derfor være en systematisk tendens til at den informasjon som presenteres, går i foretakenes favør.

Det er altså god grunn til tro at problemet for offentlige foretak ikke er underfinansiering, men overfinansiering av kjernevirksomheten. Det

innebærer at foretakene kan trekke på ressurser fra kjernevirksomheten for å understøtte aktivitet på andre forretningsområder.

Det er derfor særlig fire punkter som er sentrale når det gjelder å begrense det økonomiske handlingsrommet i kjernevirksomheten, nemlig

- nivået på regulerte priser,
- størrelsen på direkte tilskudd,
- avkastningskrav, samt
- vurdering av kapitalbasen.

I tillegg kan utbyttepolitikken og kapitaltilførselen ha betydning, i den grad foretakets likviditet og egenkapitalsituasjon har betydning for evnen til å engasjere seg på andre forretningsområder.

Inntektssiden i kjernevirksomheten bestemmes dels av de priser foretaket kan (eller får) ta for de varer og tjenester det leverer, og dels av direkte tilskudd til virksomheten. I denne sammenheng er det for såvidt ikke avgjørende i hvilken grad inntektene kommer fra salg eller direkte tilskudd – sammensetningen av inntektene er først og fremst et spørsmål om fordeling av utgiftene på brukere og skattebetalere. Et høyt prisnivå innebærer at brukerne av de varer og tjenester som produseres i kjernevirksomheten, må bære en relativt stor andel av kostnadene, mens et lavt prisnivå innebærer et større behov for skattefinansiering. I teorien er forholdet mellom brukerfinansiering og skattefinansiering optimalisert når tapet ved fortrent bruk som følge av høyere priser tilsvarer kostnadene ved økt beskatning.

I henhold til teorien for optimal beskatning skal prisene under visse omstendigheter settes så høyt at kjernevirksomheten går med overskudd, altså slik at salgsinntektene mer enn dekker kostnadene. Dette vil være den optimale løsning dersom kostnadene ved beskatning er store, eller bruken av varer og tjenester fra kjernevirksomheten i liten grad fortrenses av høye priser. En slik prisfastsettelse forutsetter imidlertid at overskuddet tilflyter de offentlige kasser, for derved å redusere behovet for skattefinansiering av offentlige utgifter. Dersom myndighetene ikke evner å føre en utbyttepolitikk som trekker ut det faktiske overskudd, skal prisene settes tilsvarende lavere.

Effektiv regulering av det økonomiske handlingsrom krever at oppmerksomheten rettes ikke bare mot inntektssiden, men også mot kostnadssiden i virksomheten. Det er særlig viktig at de regulerte foretakene følger en regnskapspraksis som gir et korrekt bilde av virksomheten. Vi har diskutert de spesielle problemer knyttet til regnskapsførselen i kapittel 3. Her skal vi nøye oss med å understreke problemet knyttet til den kapitalbase foretaket råder over.

Problemet oppstår i de tilfeller der offentlige foretak har eiendeler hvis verdi ikke kommer til uttrykk i regnskapene. Enkelte offentlige foretak – som for eksempel Posten – har tildels betydelige eiendommer, i form av bygninger og tomtgrunn. Verdien av disse eiendommene er i mange tilfeller fastsatt i henhold til historiske kostnader, og kan således være nedskrevet til relativt lave verdier. Dette gir opphav til to typer problemer.

For det første innebærer en undervurdering av kapitalbasen at det reelle kravet til avkastning blir for lavt. Det betyr igjen at foretaket kan drive ulønnsomt i hele eller deler av virksomheten. For det andre innebærer en undervurdering av kapitalbasen at foretaket har en gunstigere finansieringssituasjon enn den som fremkommer i regnskapets balanse. Det betyr igjen at foretaket, ved å realisere eiendommer – gjennom salg eller utleie – kan skaffe seg midler som kan benyttes til å finansiere nye investeringer. Slike inntekter bør betraktes som knyttet til kjernevirksomheten og bør gå til å finansiere denne, eventuelt trekkes inn som utbytte.

Kort summert er vår anbefaling at den økonomiske virkningen av eventuelle særfordeler nøytraliseres ved at det økonomiske resultatet i kjernevirksomheten reguleres stramt. Det forutsetter at inntektene i kjernevirksomheten – enten de kommer fra salgsinntekter eller tilskudd – ikke overstiger det som er strengt nødvendig for å finansiere kostnadene. Et eventuelt overskudd i kjernevirksomheten bør trekkes ut i form av utbytte.

Det er verdt å legge merke til at dersom reguleringen av kjernevirksomheten var perfekt – i den forstand at kostnadene ikke var høyere enn strengt nødvendig, regnskapstallene var korrekte og prisen var fastsatt i henhold til disse – ville konkurranseproblemet i forhold til den øvrige virksomhet langt på vei være løst. Isåfall ville nemlig ikke foretaket kunne trekke på kjernevirksomheten for å understøtte annen virksomhet. Det ville heller ikke kunne fastsette diskriminerende tilgangsbetingelser overfor konkurrenter. Når vi i det følgende diskuterer andre tiltak for å forhindre konkurranseforvridninger, er det ut fra en erkjennelse av at selv om en bør tilstrebe en best mulig regulering av kjernevirksomheten, er det neppe realistisk å regne med at reguleringen blir tilstrekkelig god til å eliminere alle særfordeler. De øvrige tiltakene kan forøvrig også bidra til en bedre regulering av selve kjernevirksomheten.

5.3 Avgrensning av virksomheten

Et hovedspørsmål i reguleringen av offentlige foretak er hvorvidt virksomheten skal avgrenses til kjernevirksomheten eller om foretaket skal ha anledning til å drive også på andre forretningsområder i konkurranse med andre foretak.

Dette spørsmålet har en rekke sider, knyttet til

- synergieffekter,
- konkurranse, og
- regulering.

Nedenfor diskuterer vi disse momentene etter tur.

Synergieffekter

Synergieffekter er knyttet til det vi i kapittel 2 omtalte som konkurransefortrinn eller unike overskuddsmuligheter.

Slike konkurransefortrinn oppstår blant annet ved utnyttelsen av såkalte *samdriftsfordeler*. Det er samdriftsfordeler når kostnadene ved å drive to

aktiviteter parallelt, er lavere enn kostnadene ved å drive dem hver for seg. Samdriftsfordelene kan være knyttet til den fysiske produksjonskapital, som når man får en bedre utnyttelse av faste installasjoner (kapasitet) ved å kombinere produksjonen av flere, forskjellige produkter. Samdriftsfordelene kan også være knyttet til humankapitalen, ved at kompetanse opparbeidet innenfor én produksjonsaktivitet kan utnyttes til å forbedre effektiviteten eller kvaliteten innenfor en annen. Endelig kan samdriftsfordelene være knyttet til utnyttelsen av felles administrasjonsressurser. Samdriftsfordeler kalles av og til for *breddefordeler* (eng. *economies of scope*).

Ikke alt som fremstår som samdriftsfordeler, er det. Et eksempel er forholdet mellom ombæring av brev-/pakkepost og masseforsendelser (reklame). I enkelte tilfeller tilsier en effektiv innretning av postombæringen at det finnes ledig kapasitet som kan brukes til å medbringe masseforsendelser. Det gjelder for eksempel postruter der det må brukes bil.¹⁹ Der forholdene er slik at bruk av (motor)sykkel eller ombæring til fots er mest effektivt, vil imidlertid kapasiteten være begrenset av hvor meget det enkelte postbud kan bære med seg. I slike tilfeller vil utdeling av masseforsendelser kreve en utvidelse av kapasiteten, som ofte kan skje like effektivt i regi av andre enn den som har ansvaret for postombæringen.

Av og til er tilsynelatende samdriftsfordeler i virkeligheten en skjult form for kryssubsidiering. Det gjelder for eksempel i enkelte av de tilfeller der ansatte fra kjernevirksomheten benyttes til å utføre oppdrag på andre forretningsområder. Selv om disse personene har en kompetanse som gjør dem spesielt godt egnet til å utføre slike oppdrag, innebærer oppdragsarbeidet at ressurser trekkes vekk fra kjernevirksomheten. Det er bare dersom dette ressurstapet mer enn oppveies av effektivitets- eller kvalitetsgevinster i oppdragsvirksomheten, at det er snakk om genuine samdriftsfordeler.

Samdriftsfordeler på noen områder kan dessuten oppveies av samdriftsulemper på andre. For eksempel har Posten valgt å organisere bulkhåndteringen av henholdsvis brev- og pakkepost mer eller mindre helt uavhengig av hverandre. Selv om en i utgangspunktet vil tro at det finnes fordeler ved å samkjøre sortering og transport av brev- og pakkepost, er disse fordelene tilsynelatende ikke tilstrekkelige til å oppveie de organisatoriske og logistiske ulemper ved samkjøring av aktivitetene. Mer generelt oppstår det ofte kompleksitetskostnader i store og sammensatte virksomheter.

Problemet med å identifisere og realisere samdriftsfordeler, har en direkte parallell til synergieffekter i andre typer konkurransesaker. Det er for eksempel et kjent fenomen at antatte synergieffekter ved fusjoner har en tendens til ikke å materialisere seg (se f.eks. von der Fehr og Sørgard, 2004).

Vi konkluderer med at myndighetene bør innta en skeptisk holdning til påståtte samdriftsfordeler. Gitt foretakets incitamenter og informasjons-

¹⁹ Utdeling av masseforsendelser tar imidlertid ekstra tid, slik at det ikke er kostnadsfritt å kombinere slik utdeling med alminnelig brevpost.

fordel, bør bevisbyrden ligge på foretaket selv, som må kunne dokumentere at det foreligger samdriftsfordeler. Bare dersom dokumentasjonen ikke gir rom for tvil – i den grad at samdriftsfordelene fremstår som åpenbare – er det grunn til å anta at de er reelle. Ellers er det god grunn til å tvile på at de finnes.

Konkurransemessige forhold

En avgrensning av foretakets virksomhet forhindrer *kryssubsidiering* mellom kjernevirksomheten og annen virksomhet.

Kryssubsidiering skjer ved at foretaket trekker på ressurser fra kjernevirksomheten for å redusere prisene på de produkter som leveres fra den øvrige virksomheten. Dette kan skje ved at et overskudd i kjernevirksomheten går til å dekke et underskudd i annen virksomhet (eng. accounting cross-subsidisation).

Ressursoverføringen kan også skje i form av reelle produksjonsressurser, der ressurser som kunne vært benyttet i kjernevirksomheten, istedenfor settes inn i annen virksomhet (eng. managerial cross-subsidisation). Det kan for eksempel gjøres ved at foretaket systematisk bruker de mest effektive ressursene – enten det er arbeidskraft, lokaler eller maskiner og utstyr – i den konkurranseutsatte virksomheten og lar de minst effektive ressursene være i kjernevirksomheten. I slike tilfeller kan ikke kryssubsidieringen leses ut av regnskapene. Denne form for kryssubsidiering kan bare avdekkes gjennom en grundig vurdering av hvorvidt foretaket alt i alt har kostnadseffektiv innretning av sine ressurser.

Ressursoverføringen kan dessuten skje i form av ineffektive teknologivalg. Anta for eksempel at en økning i faste felleskostnader innebærer en reduksjon av variable kostnader i alle deler av virksomheten. Dersom reduksjonen i de variable kostnadene i den konkurranseutsatte virksomheten er større enn den andelen av de faste kostnadene som tilordnes denne delen av virksomheten, vil resultatet bli overinvestering i faste kostnader (Braeutigam og Panzar, 1989). Mer generelt vil det være incitament til å velge teknologier som gir sterk konkurranseevne i den konkurranseutsatte delen av virksomheten, selv om dette innebærer at kjernevirksomheten blir mindre effektiv. Incitamentene til effektivisering vil dessuten være sterkere i den konkurranseutsatte delen av virksomheten enn i kjernevirksomheten. Denne formen for kryssubsidiering kan heller ikke leses ut av regnskapene, men forutsetter en vurdering av foretakets teknologivalg.

Deltagelse i konkurransemarkeder kan altså gi et incitament til å overvelte kostnader til kjernevirksomheten, gjennom regnskapsmessige operasjoner eller gjennom forvridning av ressursbruk og teknologivalg. Slik sett virker konkurransen til å redusere effektiviteten i kjernevirksomheten. Konkurransen kan imidlertid også gi et trykk mot kostnadene som fører til effektivisering, ikke bare av den konkurranseutsatte virksomheten, men også av kjernevirksomheten. Det faktum at en effektivisering av kjernevirksomheten kan frigjøre ressurser for den øvrige virksomheten, gir i seg selv et incitament til å iverksette effektiviseringstiltak. Dessuten kan tiltak for å øke effektiviteten eller kvaliteten innenfor den konkurranseutsatte virksomheten – for eksempel i form av forskning og utvikling – gi

positive overføringseffekter (eng. spill over) til kjernevirksomheten (Palmer, 1991).

Slike overføringseffekter kan være av organisatorisk eller psykologisk natur. Det kan for eksempel tenkes at de ansattes innstilling til sitt arbeid kan være påvirket av hvordan de ser på foretakets identitet. Den senere tids omdanning av offentlige institusjoner til statsforetak og aksjeforetak kan i noen grad oppfattes som tiltak for å endre oppfatningen av foretakene. Det samme kan rekrutteringen av ledere fra næringslivet og åpningen for private eiere. Dersom de ansatte ser på foretaket som markedsbasert og konkurranseutsatt, kan det være lettere å gjennomføre omstillinger og andre effektiviseringstiltak – også innenfor kjernevirksomheten – enn dersom de ansatte anser foretaket som en del av offentlig forvaltning.

Dersom vi et øyeblikk ser bort fra eventuelle synergieffekter og konsentrerer oppmerksomheten om betydningen av at foretaket blir eksponert for konkurranse gjennom engasjementer på andre virksomhetsområder, er det grunn til å tro at for selve kjernevirksomheten vil virkningene alt i alt bli negative. Selv om det trykk mot kostnadene som naturlig oppstår i den konkurranseutsatte virksomheten også kan gi incitamentet til å effektivisere kjernevirksomheten, vil det neppe være tilstrekkelig til å motvirke de negative effektene av ulike former for kryssubsidiering. Dette skyldes ikke minst den dreining av ledelsens oppmerksomhet som konkurranseutsatte engasjementer nødvendigvis må innebære. I den konkurranseutsatte virksomheten er foretaket nødt til å opprettholde effektivitet og kvalitet dersom det skal lykkes. Foretakets ledelse vil derfor måtte rette en stor del av oppmerksomheten mot denne delen av virksomheten. Konsekvensen kan bli at den konkurranseutsatte virksomheten får en uforholdsmessig stor del av oppmerksomheten – ihvertfall så lenge kjernevirksomheten kan anses som rimelig trygg – noe som naturlig innebærer at ressurser forskyves fra kjernevirksomheten til den øvrige virksomhet (Sappington, 2001).

I tillegg til virkningene for foretaket selv kommer eventuelle virkninger på konkurransen i de markeder der foretaket engasjerer seg. Dersom konkurransen i utgangspunktet er svak, kan foretaket bidra til en forsterket konkurranse til fordel for kundene. Betydningen av sterkere konkurranse er naturligvis mindre desto sterkere konkurransen er i utgangspunktet. I verste fall vil foretakets engasjement undergrave konkurransen, for eksempel ved at foretaket lykkes i å drive konkurrentene ut og monopolisere markedet.

Reguleringsmessige forhold

Reguleringsmessige hensyn taler nokså entydig for en avgrensning av virksomheten. For det første vil en avgrensning forenkle innsynet i virksomheten. Foretakets kjernevirksomhet vil – med utgangspunkt i samfunnsoppdraget – under enhver omstendighet bli underlagt en form for regulering, enten det gjelder utforming og omfang av de varer og tjenester som skal tilbys, tilskudd til driften, prisfastsettelse eller andre forhold. Generelt sett er det enklere å utforme reguleringen desto mer enhetlig og oversiktlig virksomheten er. Dersom foretaket i tillegg driver med andre aktiviteter, blir det nødvendig å etablere regnskapssystemer og

andre administrative ordninger som sonnder mellom de ulike deler av virksomheten – for å skille klinten fra hveten, om en så må si.

For det andre vil en avgrensning av virksomheten forhindre at foretaket skaffer seg økonomisk handlingsrom gjennom en feilallokering av kostnader. Som vi allerede har vært inne på, har foretakets ledelse og ansatte incitamentet til å overføre kostnader fra den uregulerte, konkurranseutsatte delen av virksomheten til den regulerte kjernevirksomheten, enten ved regnskapsmessige føringer eller ved en reell ressursoverføring. En avgrensning av virksomheten avskjærer mulighetene for slike kostnadsmessige forskyvninger.

For det tredje vil en avgrensning av virksomheten redusere mulighetene for at foretaket pådrar seg ekstrakostnader gjennom ekspansjon på ulønnsomme forretningsområder. Det er i praksis umulig å utforme en fullt ut incitamentskorrekt regulering, og det vil derfor alltid være en fare for at foretakets virksomhet innrettes på en måte som ikke er forenlig med myndighetenes målsettinger. Dersom foretaket for eksempel er underlagt en generell avkastningsregulering, kan resultatet bli ulønnsomme investeringer. I den klassiske studien av dette problemet konkluderes det slik: *”The firm has an incentive to expand into other regulated markets, even if it operates at a (long-run) loss in these markets; therefore, it may drive out other firms, or discourage their entry into these other markets, even though the competing firms may be lower-cost producers.”* (Averch og Johnson, 1962). Problemet forhindres om foretaket ikke har anledning til å drive utenfor kjernevirksomheten.

En avgrensning av virksomheten reduserer også mulighetene for ekspansjon på lønnsomme forretningsområder og begrenser derigjennom en mulig kilde til finansiering av kjernevirksomheten. Som forklart i kapittel 2, og som vi kommer tilbake til nedenfor i forbindelse med spørsmålet om prisregulering, er det generelt sett en avveining mellom å finansiere virksomheten gjennom inntekter fra virksomheten selv og skattefinansierte overføringer over offentlige budsjetter. Det synes som om det er en tiltagende tendens til at offentlige foretak pålegges å skaffe seg inntekter selv gjennom å etablere nye aktiviteter. En slik politikk kan bare lykkes dersom disse aktivitetene faktisk er lønnsomme. Det forutsetter enten at det ikke er særlig konkurranse i de markedene der foretaket etablerer seg, eller at kjernevirksomheten gir grunnlag for synergieffekter som medfører at offentlige foretak har et konkurransefortrinn. I motsatt fall vil ikke resultatet bli større grad av egenfinansiering – tvertimot kan foretaket behøve større overføringer som følge av ulønnsomme engasjementer på andre områder. Dersom det forekommer kryssubsidiering, vil ikke mangelen på lønnsomhet fremkomme i regnskapene. En kan derfor ende opp i den paradoksale situasjon at engasjementer på konkurranseutsatte virksomhetsområder som har til hensikt å øke egenfinansieringen og redusere behovet for direkte tilskudd til driften, regnskapsmessig sett fremstår som lønnsomme, mens de i realiteten tapper kjernevirksomheten for ressurser, slik at de offentlige tilskuddene faktisk er blitt enda større.

Avgrensning

En avgrensning av et foretaks virksomhet medfører både fordeler og ulemper. Fordelene er særlig knyttet til regulering av kjernevirksomheten

samt å forhindre kryssubsidiering og konkurranseskadelig adferd. Ulempene er først og fremst knyttet til tapet av eventuelle synergieffekter.

Det er ikke mulig på teoretisk grunnlag alene å avgjøre hvorvidt avgrensning av virksomheten alt i alt er ønskelig. Det er imidlertid mulig å oppstille betingelser for når avgrensning er ønskelig og når det ikke er det. Det er dessuten mulig å si noe om sannsynligheten for at disse betingelsene vil være oppfylt.

Det er først grunn til å understreke at det offentlige foretakets incitamenter til å ekspandere er større når de myndighetsbestemte særfordelene er store enn når de er små. Dersom reguleringen av kjernevirksomheten ikke er effektiv – slik at særfordelene ikke lar seg nøytralisere – er det med andre ord større grunn til å avskjære foretakets muligheter for å utvide virksomheten.

Dernest bør det være en forutsetning at de øvrige konkurranseutsatte virksomhetene er lønnsomme. Tar vi reguleringsregimet forøvrig som gitt, avhenger lønnsomheten – og spørsmålet om avgrensning – særlig av to forhold; størrelsen på synergieffektene og graden av konkurranse i de markeder der foretaket vil etablere seg. Spesielt er avgrensning av foretakets virksomhet mer hensiktsmessig når både synergieffektene og marginene i konkurransemarkedet er små. Omvendt er avgrensning mindre hensiktsmessig når synergieffektene eller marginene i konkurransemarkedet er store.

Selv om det offentlige foretakets etablering i et nytt marked kan forbedre dette markedets virkemåte, er det grunn til å være skeptisk til å bruke mangelfull konkurranse som et argument for å tillate ekspansjon. Mangelfull konkurranse kan angripes på en rekke forskjellige måter, og det er på ingen måte opplagt at det beste virkemiddelet er å tillegge et bestemt offentlig foretak oppgaven med å styrke konkurransen. Konkurranseproblemet bør angripes ved kilden – enten det er etableringshindringer, foretakskonsentrasjon, prissamarbeid eller annet – og det vil bare være i helt spesielle tilfeller at det beste tiltaket for å fremme konkurranse, er å oppmuntre et bestemt foretak til å etablere seg.

Det avgjørende moment bør derfor være om foretaket har spesielle forutsetninger for å drive den angjeldende virksomheten, i form av synergieffekter med kjernevirksomheten. Som forklart ovenfor, bør kravet til slike synergieffekter være strengt: Bare dersom synergieffekter av vesentlig størrelse kan dokumenteres på en overbevisende måte, bør det være grunnlag for en ekspansjon av virksomheten. Dersom det ikke kan dokumenteres vesentlige synergieffekter, taler risikoen for konkurranse- og reguleringsproblemer for ikke å tillate ekspansjon.

I praksis vil det være vanskelig å basere dokumentasjonskravet på en beskrivelse av synergieffektene alene. Synergieffekter er enkle å angi, men vanskelig å realisere. Dessuten vil det være vanskelig for utenforstående å vurdere realismen i påståtte synergieffekter. Det bør derfor kreves at synergieffektene gir seg observerbare økonomiske utslag. Et nærliggende krav er at engasjementer på nye områder kommer kjernevirksomheten til gode. Det vil isåfall ikke være nok at den øvrige virksomheten er lønnsom – den må gi et dekningsbidrag som resulterer i lavere priser eller

bedre kvalitet på produktene innenfor kjernevirksomheten. Et slikt krav er i tråd med synspunktet om at det ikke bør være forholdene i konkurransemarkedet som skal være avgjørende for hvorvidt foretaket bør få anledning til å etablere seg. Dessuten bidrar det til å rette oppmerksomheten mot foretakets kjernevirksomhet – de primæroppgaver som er selve grunnlaget for foretakets eksistens. Foretaket er jo nettopp opprettet for å ivareta et offentlig forsyningsansvar, og det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i hensynet til dette ansvaret.

Vi anbefaler derfor at etablering utenom kjernevirksomheten som hovedregel bare bør tillates dersom foretaket kan dokumentere at det er vesentlige synergieffekter mellom kjernevirksomheten og den øvrige virksomheten, og at disse fordelene vil komme kjernevirksomheten til gode, i form av lavere priser bedre kvalitet på produktene eller lavere finansieringsbehov. Det bør også være en forutsetning at kjernevirksomheten er effektivt regulert – hvis så ikke er tilfellet, er det ikke sannsynlig hverken at effektivitetsgevinstene blir realisert, eller at de kommer kjernevirksomheten til gode.

I praksis kan det være å naturlig implementere testen ved å kreve at konkurranseutsatte virksomheter hver for seg gir inntekter som dekker fullfordelte kostnader. Dersom foretaket mener at det er urimelig at den øvrige virksomheten skal bære en forholdsmessig andel av de faste kostnadene, må det være opp til foretaket å dokumentere dette.

En slik test vil kunne passeres også i tilfeller der det faktisk ikke foreligger synergieffekter mellom kjernevirksomheten og den øvrige virksomhet. Det vil imidlertid bare skje dersom konkurransen er svak og marginene høye. I slike tilfeller kan det være en fordel om det offentlige foretaket stimulerer konkurransen, ihvertfall så lenge dette ikke går på bekostning av andre konkurrenter. I markeder der konkurransen er sterk, vil foretaket bare passere testen dersom synergieffektene er reelle.

5.4 Organisatorisk oppdeling

Dersom et offentlig foretak får anledning til å drive virksomhet utenfor kjernevirksomheten, reiser spørsmålet seg om hvordan denne virksomheten skal organiseres. Bør de ulike delene av virksomheten organiseres sammen, eller bør den øvrige virksomhet skilles fra kjernevirksomheten? Og, dersom det skal innføres et skille, hva slags skille er det isåfall snakk om?

Den svakeste form for skille er regnskapsmessig, i den forstand at det føres separate regnskaper for de ulike deler av virksomheten. Et slikt skille har i praksis liten betydning for hvordan virksomheten drives. Når virksomheten er organisatorisk integrert, er det for det første vanskelig å gjennomføre et effektivt regnskapsmessig skille, blant annet fordi det er krevende å etablere gode fordelingsmekanismer for felleskostnader. For det andre vil en integrert virksomhet mangle organisatoriske mekanismer som kan sikre at hensynet til de enkelte deler av virksomheten ivaretas. I en integrert organisasjon er det hensynet til den del som til enhver tid får oppmerksomheten, som blir avgjørende for hvordan virksomheten innrettes. Det betyr spesielt at det vil være begrenset interesse i foretaket

selv for å bruke de ressurser som er nødvendige for å etablere et klart regnskapsmessig skille.

En sterkere form for skille får en dersom de forskjellige deler av virksomheten er organisert i egne enheter, med hver sin ledelse. En slik organisering forutsetter at det etableres et effektivt regnskapsmessig skille, slik at den enkelte leder får det nødvendige informasjonsgrunnlag for å styre sin del av virksomheten. Organisatoriske skiller medfører også at det dannes interne mekanismer i organisasjonen som bidrar til at det enkelte virksomhetsområde blir synliggjort. Spesielt må det forventes at ledelsen i hver enkelt enhet vil kjempe for sine interesser. Ikke desto mindre vil en slik organisering neppe være tilstrekkelig til å forhindre hverken regnskapsmessig eller ressursmessig kryssubsidiering.

Skal man minimere mulighetene for kryssubsidiering, må virksomhetsområdene holdes på "armlengdes avstand". Det forutsetter at de ulike områder er organisert i egne juridiske enheter; det vil si, som egne selskaper. Dernest må det være et fysisk og personellmessig skille mellom områdene. Heller ikke en slik separasjon innebærer en fullstendig garanti for at kryssubsidiering ikke vil forekomme. Det er for eksempel mulig å forskyve det økonomiske resultatet mellom selskapene gjennom justering av de kontraktsbetingelser som gjelder for handelen dem imellom (internpriser). Dette problemet kan reduseres ved å innføre bestemmelser om ikke-diskriminering, dels ved at tjenester fra kjernevirksomheten tilbys på de samme betingelser til konkurrerende foretak, og dels ved at kjernevirksomheten må legge ut sine innkjøp på anbud (kfr. omtalen av Deutsche Post I i kap. 4). En fullstendig løsning av kryssubsidieringsproblemet forutsetter en avgrensning av foretakets virksomhet.

Graden av organisatorisk skille har betydning for mulighetene for å utnytte samdriftsfordeler. Desto større organisatorisk avstand det er mellom ulike aktiviteter, desto vanskeligere blir det å oppnå den koordinering som er nødvendig for å hente ut samdriftsfordeler. Spesielt blir det vanskelig å realisere samdriftsfordeler dersom aktivitetene er juridisk, fysisk og personellmessig adskilt.

Som vi har forklart ovenfor, bør en være forsiktig med å akseptere påståtte samdriftsfordeler. Det gjelder spesielt påstander om at samdriftsfordeler ikke kan realiseres dersom det innføres organisatoriske skiller. Dagens organisering av for eksempel Posten viser at det ofte kan være hensiktsmessig å gå svært langt i å splitte opp virksomheten i egne resultatenheter – gjerne i egne selskaper – også i tilfeller der man ville forvente at det foreligger samdriftsfordeler. Også her bør bevisbyrden ligge på dem som mener at organisatoriske skiller innebærer effektivitetstap.

Det skyldes ikke minst at organisatorisk oppdeling kan bidra til en bedre regulering av selve kjernevirksomheten. En utskillelse av andre virksomhetsområder forenkler innsynet i kjernevirksomheten. Det begrenser dessuten mulighetene for en regnskapsmessig feilallokering av kostnader, herunder en oppblåsing av kapitalbasen. Regulatoriske hensyn taler altså entydig for en organisatorisk oppsplitting mellom kjernevirksomheten og konkurranseutsatte virksomhetsområder.

Vi konkluderer med at spørsmålet om samdriftsfordeler er avgjørende for spørsmålet om organisering av virksomheten. Krysssubsidieringsproblemet og vanskeligheter med å regulere kjernevirksomheten tilsier at et organisatorisk skille mellom kjernevirksomheten og den øvrige virksomheten er ønskelig. Mot disse hensyn står tapet ved at eventuelle samdriftsfordeler ikke blir realisert. Det er derfor en nødvendig forutsetning for å tillate organisatorisk integrasjon mellom kjernevirksomheten og konkurranseutsatte virksomheter at samdriftsfordelene er tilstrekkelige til å motvirke tapet ved dårligere regulering og konkurranseproblemer. Det tilsier igjen at hovedregelen bør være at virksomheten i offentlige foretak så langt som mulig deles opp i egne, adskilte enheter. Dersom man fra foretakets side ønsker noe annet, bør bevisbyrden ligge på foretaket. Under enhver omstendighet bør en søke å unngå at skillet mellom de ulike delene av virksomheten utviskes fullstendig.

5.5 Regulering av priser i et konkurransemarked

Det er bare en fullstendig utestengelse av offentlige foretak fra konkurranseutsatte markeder som kan forhindre at de opptrer på en måte som undergraver konkurransen i disse markedene. Effektiv regulering av kjernevirksomheten kan redusere problemet, men neppe løse det. Det vil derfor ofte være nødvendig å komplettere slike tiltak med regulering av foretakenes adferd i konkurranseutsatte markeder, og da spesielt prisene de tar for sine produkter.

Reguleringsproblemet krever svar på tre spørsmål:

- Hva er prinsippene for optimal prisfastsettelse?
- Hvordan kan optimale priser beregnes?
- Hvordan skal de beregnede prisene implementeres?

Nedenfor diskuteres disse spørsmålene i tur og orden.

I markeder der det offentlige foretaket møter konkurranse fra andre, vil prisregulering først og fremst ha til hensikt å forhindre at foretaket tar urimelig lave priser. Lave priser er isolert sett til gunst for kundene, men kan innebære ineffisient bruk av ressursene. For det første kan uforholdsmessig lave priser lede til ineffektivitet i foretaket selv, i den forstand at foretaket trekker på ressurser i den konkurranseutsatte virksomheten som hadde hatt bedre anvendelse i kjernevirksomheten. For det andre kan kunstig lave priser medføre at det offentlige foretaket fortrenger mer effektive konkurrenter. Og for det tredje kan de lave prisene være et midlertidig fenomen, som ledd i en strategi for å oppnå en dominerende stilling i markedet, med tilsvarende høye priser.

Prisregulering er notorisk vanskelig, både fra et prinsipielt og et praktisk synspunkt. Prisregulering er særlig vanskelig i tilfeller der den konkurranseutsatte virksomheten er integrert med kjernevirksomheten (noe som i seg selv er et argument for et organisatorisk skille). Nedenfor diskuteres vi kort både enkelte prinsipielle og praktiske problemer forbundet med å regulere et offentlig foretaks priser for produkter som leveres i konkurranse med andre foretak. Vi henviser forøvrig til diskusjonen i neste del

angående regulering av priser for konkurrentenes tilgang til ressurser eller infrastruktur som kontrolleres av et offentlig foretak.

Som hovedregel bør ikke prisene ligge lavere enn merkostnadene ved å produsere og levere de konkurranseutsatte varer og tjenester (kfr. kap. 2). Spørsmålet er imidlertid om ikke prisene bør ligge høyere enn dette.

Det er flere grunner til at prisene bør ligge over de langsiktige merkostnader pr. enhet (Sappington og Sidak, 2003b). Én grunn er foretakets muligheter for å manipulere kostnadene. Desto lettere det er å forskyve kostnader fra de konkurranseutsatte deler av virksomheten til kjernevirksomheten, desto høyere bør prisgulvet ligge. En annen grunn til å heve prisgulvet, har å gjøre med foretakets incitament. Desto større vekt foretaket legger på størrelse og vekst, desto høyere bør prisgulvet være.

En tredje grunn er knyttet til finansieringen av foretakets kjernevirksomhet. Som forklart i tidligere kapitler, og som vi kommer tilbake til nedenfor, vil en økning i foretakets egeninntjening redusere behovet for skattefinansierte tilskudd (evt. monopolistisk prisfastsettelse i kjernevirksomheten, se nedenfor). For å bidra til finansieringen av kjernevirksomheten, bør inntektene fra konkurranseutsatte produkter være større enn merkostnadene.

Det er altså prinsipielt sett flere grunner til å implementere prisgulv som ligger høyere enn merkostnadene. Det er imidlertid ikke uten videre gitt hvor mye høyere prisgulvet bør ligge. I praksis er det allikevel ikke så mange alternativer å velge mellom. Det mest nærliggende, og muligens eneste, alternativ er fullfordelte totalkostnader.

Med fullfordelte kostnader menes det at foretakets faste kostnader – det vil si, de kostnader som ikke kan henføres direkte til bestemte produkter – fordeles forholdsmessig på de enkelte produkter. Fordelingsandelene er gjerne fastlagt med utgangspunkt i omsetningene for de forskjellige produkter, men det kan også tenkes andre metoder (kfr. kap. 3).

I enkelte tilfeller vil prisregulering basert på fullfordelte kostnader gi urimelig høye priser. Det skyldes for det første at prinsippet ikke tar hensyn til synergieffekter, i den forstand at deltagelsen i de konkurranseutsatte markeder gir positive effekter for kjernevirksomheten og *vice versa*. For det andre tar prinsippet om fullfordeling av kostnader ikke nødvendigvis hensyn til at enkelte faste kostnader er nødvendige for overhodet å kunne drive kjernevirksomheten. Riktignok bør slike kostnader så langt som mulig føres som produktspesifikke kostnader i kjernevirksomheten, men i praksis er ikke dette alltid mulig.

Mens altså merkostnadsmetoden tenderer til å gi for lave priser, kan fullfordelingsmetoden tendere til å gi for høye priser (prisene behøver ikke å bli for høye, f.eks. dersom de produktspesifikke kostnadene er satt altfor lavt). I valget mellom disse metodene blir spørsmålet hva som er verst – for høye eller for lave priser.

For lave priser er særlig problematisk når det offentlige foretaket fortrenger mer effektive konkurrenter. Dersom det er liten grunn til å tro at det offentlige foretaket er mer effektivt i produksjonen av de angjel-

dende produkter, eller at det kan levere produkter av bedre kvalitet, og dersom det offentlige foretaket i vesentlig grad vil fortrenge konkurrentene, vil tapet ved for lave priser sannsynligvis være betydelig.

For høye priser er særlig problematisk når det offentlige foretaket forhindres fra å konkurrere med mindre effektive konkurrenter. Dersom det er gode grunner til å tro at det offentlige foretaket er mer effektivt eller har bedre produkter enn sine konkurrenter, og dersom foretaket i praksis forhindres fra å konkurrere effektivt på grunn av prisreguleringen, vil tapet ved for høye priser sannsynligvis være betydelig.

Det er verdt å legge merke til at tapet ved for høye priser i praksis oppstår når det offentlige foretaket tvinges til å ta priser som er høyere enn konkurrentenes (hensyn tatt til evt. kvalitetsforskjeller på produktene). Dersom det offentlige foretaket faktisk er mer effektivt, er det mindre sjanse for at dette skal skje. Konkurrentene er avhengige av å ta priser som dekker deres totale kostnader, og det er først og fremst når det offentlige foretakets priser tvinges over dette nivået at det eventuelt oppstår et tap.

Fullfordeling reduserer dessuten incitamentene til å ekspandere i konkurransemarkeder når fordelingen er basert på omsetning. Det skyldes at den konkurranseutsatte delen av virksomheten må bære en større andel av de faste kostnadene desto større omsetningen i denne delen av virksomheten er.

Av de samme årsaker som vi har angitt ovenfor når det gjelder avgrensning og organisering av offentlige foretaks virksomhet, vil vi anbefale at prisregulering av foretakenes konkurranseutsatte produkter tar utgangspunkt i fullfordelingsmetoden. Dersom denne metoden leder til åpenbart urimelige priser, kan beregningsgrunnlaget eventuelt justeres ned. Bevisbyrden bør imidlertid ligge på de offentlige foretakene selv.

Denne konklusjonen styrkes ytterligere når vi tar hensyn til de praktiske problemer med å gjennomføre effektiv prisregulering. Som forklart i kapittel 3, er det svært vanskelig å etablere et godt grunnlag for å beregne merkostnader. Også fra et praktisk synspunkt er det derfor fordelaktig å velge fullfordelingsmetoden ved fastleggelsen av prisgulvet for konkurranseutsatte produkter.

5.6 Regulering av tilgangsbetingelser²⁰

Når det gjelder reguleringen av betingelser for tilgang til en ressurs eller infrastruktur som kontrolleres av et offentlig foretak, er hensikten først og fremst å forhindre at foretaket tar urimelig høye priser. Det kan også være nødvendig å regulere andre tilgangsbetingelser, som tekniske spesifikasjoner og krav. Selv om andre tilgangsbetingelser i praksis kan være vel så viktige, vil vi i den prinsipielle diskusjonen fokusere på prisfastsettelsen.

Som forklart ovenfor, krever reguleringsproblemet svar på tre spørsmål angående prinsippene for optimal prisfastsettelse, beregningen av optimale priser og implementeringen av de beregnede prisene. Disse spørsmålene viser seg å være mer kompliserte i tilfellet med tilgangspriser enn i tilfellet med priser på konkurranseutsatte produkter. I dette avsnittet diskuterer vi derfor disse spørsmålene i noe større detalj.²¹

Optimale priser²²

Det grunnleggende prinsipp er at beslutningstagere skal møte priser som reflekterer alternativkostnaden ved deres beslutninger. Alternativkostnaden ved å gi en konkurrent tilgang til en ressurs, består generelt sett av tre forskjellige komponenter, nemlig

- de direkte kostnader for det offentlige foretaket ved å gi konkurrenten tilgang til ressursen, dvs. utgifter som ellers kunne vært spart;
- verdien av den delen av det offentlige foretakets egen bruk av ressursen som blir fortrent som følge av at konkurrenten gis tilgang; samt
- virkningen av endringer i det offentlige foretakets samlede økonomiske resultat.

Nedenfor ser vi nærmere på disse tre komponentene.

I visse tilfeller avhenger den optimale prisen utelukkende av kostnadene ved å stille ressursen til rådighet. La oss anta at følgende forutsetninger er oppfylt:

1. det finnes ledige ressurser hos det offentlige foretaket, og
2. det er ingen krav om at det offentlige foretaket må oppnå et bestemt økonomisk resultat.

Under disse forutsetninger skal tilgangsprisen t fastsettes i henhold til *marginalkostnadsregelen*, det vil si,

$$t = mc$$

der mc angir marginalkostnaden ved å gi konkurrentene tilgang til ressursen. Marginalkostnaden inneholder i prinsippet alle de kostnader det offentlige foretaket må pådra seg for å kunne levere tilgang, og som derfor kunne vært unngått dersom slik tilgang ikke ble gitt.

21 Det finnes etterhvert en svært omfattende litteratur om temaet, som særlig er utviklet med henblikk på telekommunikasjon. Laffont og Tirole (2000) er en grundig, rigorøs og omfattende analyse. Armstrong (2002) er en mer kortfattet oversikt over den akademiske litteraturen. Geradin og Kerf (2003) inneholder en lettfattelig gjennomgang av ulike metoder, i tillegg til en diskusjon om erfaringer fra telekommunikasjon i en rekke land.

22 Fremstillingen i denne delen bygger nokså direkte på von der Fehr (1996), som inneholder en mer formell utledning av resultatene samt en diskusjon om disse (med litteraturhenvisninger).

Dersom ressursen bare finnes i en begrenset mengde, vil én aktørs bruk av ressursen fortrenge andres bruk. Isåfall skal den optimale prisen reflektere verdien av den fortrengte bruken.²³

Vi lar prisen på tjenesten som leveres i konkurransemarkedet, p , være gitt og antar at det offentlige foretakets samlede kostnader ved å levere tjenesten er $mc + sc$, der sc angir (mer)kostnader knyttet til produktet som leveres i konkurranse med andre. Fortjenestemarginen blir dermed $\pi = p - sc - ms$.

Baumol-Willig-regelen (som i engelskspråklig litteratur ofte omtales som The Efficient Component Pricing Rule – ECPR) sier at tilgangsprisen skal settes lik summen av det offentlige foretakets marginalkostnader ved å levere tilgang og fortjenestemarginen i konkurransemarkedet:

$$t = mc + \pi$$

Ved å benytte definisjonen av fortjenestemarginen, kan tilgangsprisen alternativt skrives

$$t = p - sc$$

Tilgangsprisen skal med andre ord være lik den prisen det offentlige foretaket oppnår i konkurransemarkedet, fratrukket de direkte kostnader knyttet til å levere dette produktet. Prinsippet gir en teoretisk begrunnelse for beregningsmetoden ”pris-minus” (se nedenfor).

Legg merke til at dersom kapasiteten er optimal tilpasset, vil verdien av å utvide kapasiteten være lik investeringskostnaden, det vil si, $\pi = cc$, der cc angir investeringskostnaden for en (marginal) utvidelse av kapasiteten. Det innebærer at tilgangsprisen blir lik den langsiktige kostnaden ved å stille ressursen til rådighet, altså summen av den kortsiktige marginalkostnad og investeringskostnaden:

$$t = mc + cc$$

Dette omtales av og til som den ”langsiktige merkostnad” (eng. Long-Run Incremental Cost – LRIC).

Baumol-Willig-regelen forutsetter at konkurrentene bare kan operere dersom de får tilgang til ressursen. Dersom behovet for ressursen kan dekkes av andre, eller ressursen helt eller delvis kan erstattes med andre innsatsfaktorer, må regelen modifiseres:

$$t = mc + \sigma\pi$$

der $\sigma\pi$ omtales som ”replaseringsraten” (eng. displacement ratio). Replaseringsraten er generelt sett mindre enn 1 og lavere desto lettere

23 Alternativt kan det tenkes at prisen på sluttproduktet er regulert. Isåfall er den samlede omsetning av sluttproduktet bestemt fra etterspørselssiden, og de ulike leverandørene konkurrerer om et gitt volum. Det innebærer at økte leveranser fra én operatør reduserer omsetningen for den andre. Verdien av de fortrengte sluttbrukerleveransene – målt ved det offentlige foretakets fortjenestemargin – skal derfor reflekteres i den prisen konkurrenten må betale for tilgang til ressursen.

konkurrenten kan omgå det offentlige foretaket eller erstatte ressursen med andre innsatsfaktorer.²⁴

Det er ikke gitt at priser fastsatt etter Baumol-Willig-regelen (eller marginalkostnadsregelen for den saks skyld) gir tilstrekkelige inntekter til å dekke alle relevante kostnader. En underliggende forutsetning i analysen ovenfor er at underskuddet i kjernevirksomheten kan finansieres på en annen måte enn gjennom prisene.

Én mulighet er at enhetsprisen for bruk av ressursen kombineres med faste avgifter. Konkurrentene vil da dels betale et fast beløp for å få tilgang til ressursen og dels et beløp som avhenger av omfanget av bruken. En ulempe ved slike todelte tariffer er at de kan skyve ut små konkurrenter, som har en lav samlet betalingsvillighet. Todelte tariffer kan dessuten være vanskelige å implementere i tilfeller der det er mulig med videresalg til tredjeparter.

En alternativ finansieringsmåte er å heve tilgangsprisene. Det innebærer at prisene – i tillegg til å reflektere marginalkostnaden og verdien av fortrenget bruk – må inneholde et element som reflekterer finansieringsbehovet. Dette er den såkalte *Ramsey-Boiteux-regelen*:

$$t = mc + \pi + \phi,$$

der ϕ reflekterer finansieringselementet.

Dersom det finnes flere typer produkter som er underlagt prisregulering, skal prisene fastsettes under hensyntagen til hvordan etterspørselen etter produktene påvirkes. Målet er å unngå at etterspørselen forvris mer enn det som strengt tatt er nødvendig ut fra hensynet til kostnadsdekning. Spesielt skal finansieringselementet være størst for de produktene der etterspørselen er minst påvirket av prisendringer.²⁵

Det kan tenkes at kravet om kostnadsdekning ikke er absolutt, men at kostnadene helt eller delvis kan dekkes fra andre kilder. Det kan for eksempel være at myndighetene kan gi tilskudd til virksomheten, finansiert av skatteinntekter. Isåfall skal det foretas en avveining mellom kostnadene ved å heve prisene for å skaffe økte inntekter og kostnadene ved alternativ finansiering. Det innebærer at finansieringselementet ϕ skal reflektere kostnadene ved slik alternativ finansiering (eng. cost of government funds).

Oppsummeringsmessig har vi altså at optimalt fastsatte tilgangspriser i prinsippet skal reflektere tre elementer, nemlig de direkte (marginal)kostnader ved å gi tilgang til ressursen, verdien av annen, fortrenget bruk og virkninger på det offentlige foretakets samlede økono-

²⁴ Dersom sluttbrukerprisen er regulert, skal tilgangsprisen i tillegg justeres for eventuell differensiering mellom konkurrentenes og det offentlige foretakets produkter. Når det offentlige foretakets produksjon er begrenset av etterspørselen etter sluttproduktet, og ikke av tilgangen til ressursen, vil etterspørselen etter foretakets produkt falle når konkurrentene øker sitt tilbud. Fallet vil imidlertid være mindre desto mer differensierte produktene er. Replaseringsraten blir med andre ord mindre desto mer differensierte produktene er.

²⁵ Prinsippene er grundig analysert i Laffont og Tirole (2000).

miske resultat. Størrelsen på de enkelte elementer avhenger av en rekke foretaks- og markedsspesifikke forhold. I prinsippet krever derfor fastsettelsen av optimale priser kjennskap til detaljerte forhold knyttet til produktet, foretakene og markedet forøvrig.

Beregningsgrunnlag

Etter å ha fastlagt prinsippene for hvordan prisene bør fastsettes, blir spørsmålet hvordan prisene kan beregnes. Det finnes en rekke forskjellige beregningsmetoder. Det går et grunnleggende skille mellom metoder som tar utgangspunkt i kostnadssiden i virksomheten og metoder som tar utgangspunkt i de faktiske prisene. Blant de kostnadsbaserte metodene skiller en mellom metoder som er basert på faktiske kostnader og metoder som beregner nødvendige kostnader.

Den kanskje mest nærliggende metode for å beregne prisgrunnlaget, er å ta utgangspunkt i foretakenes *registrerte kostnader*, slik de fremkommer i (produkt)regnskapene. Det er vanlig å legge til grunn de kostnader som kan henføres direkte til produktet (spesifikke kostnader), med tillegg av en andel av indirekte kostnader som ikke kan henføres til noe bestemt produkt (felleskostnader). Kostnadene evalueres i henhold til anskaffelseskostnader, eventuelt korrigert for prisstigning og avskrivninger. Felleskostnadene er gjerne fordelt med andeler som er proporsjonale enten med volumet av produksjonen eller med de spesifikke kostnadene (eng. fully distributed costs).

Den fremste fordelene ved denne metoden er at regnskapsmessige data som regel er relativt lett tilgjengelige. I den grad regnskapsmessige kostnader avspeiler de faktiske kostnader, gir de resulterende priser dekning av kostnadene.

Metoden har imidlertid også flere ulemper. Historiske regnskapstall er ikke nødvendigvis et godt uttrykk for de faktiske kostnader ved å levere et produkt. Kostnadsbaserte beregninger tar dessuten ikke hensyn til tapt fortjeneste for det offentlige foretaket ved å slippe til konkurrenter (kfr. Baumol-Willig-regelen). De tar heller ikke hensyn til hvordan etterspørselen etter produktene påvirkes av prisene (kfr. omtalen ovenfor av prisregulering av flere produkter). Det regulerte foretaket vil ha incitamenter til å manipulere beregningsgrunnlaget ved å forskyve kostnader fra konkurranseutsatte produkter til kjernevirksomheten. I og med at beregningsgrunnlaget er basert på faktiske kostnader, har det regulerte foretaket dessuten små incitamenter til å effektivisere virksomheten.

Istedenfor å ta utgangspunkt i faktiske kostnader, kan man ta utgangspunkt i *modellerte kostnader*, ved at man forsøker å beregne hva kostnadene burde være dersom virksomheten var effektivt drevet. I motsetning til den tilbakeskuende, regnskapsbaserte metode, er denne metoden fremadskuende og basert på en idealisert virksomhet som bruker den mest effektive teknologi.^{26,27} Det man forsøker å beregne, omtales ofte som

26 Se Europe Economics (2000) og Kennet og Perez-Reyes (2002) for eksempler på slike beregningsmetoder.

27 Kaserman og Mayo (2002), Lehman (2002), Rosston og Noll (2002) og Weisman (2002) inneholder en diskusjon om det rettslige grunnlag for metoden i amerikansk lovgivning.

”langsiktede merkostnader” (eng. Long-Run Incremental Costs, LRIC).²⁸

Metoden tar hensyn til alle produktspesifikke kostnader, herunder faste kostnader som i et langsiktig perspektiv kan henføres til produktet. I mange tilfeller inkluderes også kostnader som strengt tatt ikke er nødvendige for å levere produktet til konkurrenter, men som er nødvendige for opprettholde produksjonen. I og med at beregningsgrunnlaget ikke er basert på faktiske kostnader, har ikke det regulerte foretaket incitament til å krysssubsidiere eller manipulere kostnadsstrukturen. Incitamentene til kostnadseffektivitet påvirkes heller ikke.

Modellkostnadsmetoden har imidlertid også sine ulemper. Å fastsette nødvendige kostnader, er en meget krevende øvelse, som fordrer informasjon om det utstyr som må til for å kunne gi tilgang til ressursen (for å kunne estimere investeringskostnadene), finanskostnadene for et effektivt foretak (som bl.a. avhenger av risikoen for at ressursen vil bli underutnyttet) og den teknologiske utvikling (som vil være avgjørende for å bestemme depresierings- eller avskrivningsraten). I og med at metoden krever omfattende skjønnsutøvelse av regulanten, kan prosessen lett bli gjenstand for påvirkning fra involverte parter, inkludert det offentlige foretak og konkurrentene. Dersom det offentlige foretaket ikke er istand til å oppnå en effektivitet som forutsatt, vil ikke foretaket få dekket sine faktiske kostnader, herunder kostnader ved å vedlikeholde og utvide kapasiteten. Det kan i sin tur begrense foretakets vilje til å foreta nyinvesteringer, særlig dersom de er risikable. I likhet med andre kostnadsbaserte metoder tar heller ikke denne metoden hensyn til det offentlige foretakets tapte fortjeneste i sluttbrukermarkedet eller hvordan etterspørselen etter produktene påvirkes.

Mens de ovennevnte metoder bygger opp prisene fra kostnadssiden, finnes det andre metoder som tar utgangspunkt i det offentlige foretakets faktiske priser. Som forklart i forrige del, følger det fra Baumol-Willig-regelen (eller ECPR-regelen) at prisene som skal betales for tilgang, kan uttrykkes som differansen mellom den prisen det offentlige foretaket oppnår på sine konkurranseutsatte produkter og den direkte kostnad ved å levere sluttbrukerproduktet. Dette har ledet frem til den såkalte ”*pris-minus-metoden*” for å beregne tilgangspriser.

I og med at pris-minus-metoden beskytter det offentlige foretakets fortjeneste, bidrar den til å sikre kostnadsdekning. Dersom prisene i konkurransemarkedet er satt optimalt, slik at de reflekterer etterspørselsforholdene i markedet, vil disse også få betydning for tilgangsprisene.

På den annen side krever pris-minus-metoden konstant overvåking av det offentlige foretakets priser, kostnader og fortjenestemarginer for å kunne revidere tilgangsprisene ettersom endringer oppstår. Dersom det ikke er riktig at økt tilgang for andre operatører medfører reduserte markedsandeler for det offentlige foretaket, vil metoden lede til overdrevent høye tilgangspriser. Det offentlige foretaket har dessuten incitament til å manipulere beregningsgrunnlaget ved å forskyve kostnader fra de konkur-

28 Kahn (2001), som er sterkt kritisk til metoden, omtaler den som Total Element Long-Run Incremental Cost – Blank Slate, eller TELRIC-BS.

ransesatte produktene til kjernevirksomheten, for derved å heve den beregnede fortjenestemarginen i konkurransevirkosomheten og dermed tilgangsprisen. Hvis prisene i konkurransemarkedet ikke er satt riktig, vil feilen spille over i tilgangsprisen. Det betyr for eksempel at dersom konkurransen er liten, og prisene derfor er høye, blir tilgangsprisen tilsvarende høy, og det blir lite press mot prisene til forbrukerne.

Kostnadsbaserte metoder leder til priser som i prinsippet dekker det offentlige foretakets kostnader. Dersom en legger til grunn gjennomsnittskostnader – snarere enn marginalkostnader – får det offentlige foretaket også dekket faste kostnader. Beregninger basert på faktiske kostnader garanterer pr. definisjon kostnadsdekning, mens beregninger basert på nødvendige kostnader bare gir kostnadsdekning dersom det offentlige foretaket er like effektivt som forutsatt i beregningene. Kostnadsbaserte metoder tar imidlertid ikke hensyn til det offentlige foretakets eventuelle tapte fortjeneste ved å gi konkurrenter tilgang til ressursen, og kan derfor lede til for lave priser (kfr. Baumol-Willig-regelen).

Pris-minus-metoden sikrer i prinsippet full kostnadsdekning, samtidig som det offentlige foretaket kompenseres for eventuell tapt fortjeneste. Ved å ta utgangspunkt i de priser som det offentlige foretaket har valgt å sette på de konkurranseutsatte produkter, tar metoden også (implisitt) hensyn til virkningene på etterspørselen. Som forklart ovenfor om optimal prisfastsettelse, kan det imidlertid tenkes at fortjenestemarginen overvurderer det offentlige foretakets faktiske tap ved å gi konkurrentene tilgang. Isåfall leder pris-minus-metoden til for høye priser.

Valget av beregningsmetode avhenger derfor av hva som anses som mest problematisk – for lave eller for høye priser. Lave tilgangspriser vrir konkurranseforholdene i favør av konkurrentene. Det stimulerer konkurransen og legger et press mot prisene i konkurransemarkedet. På den annen side vil streng prisregulering gi det offentlige foretaket incitamenter til å begrense konkurrentenes tilgang på andre måter, for eksempel ved ekskluderende tiltak. Det kan også lede til at mindre effektive konkurrenter tar markedsandeler på bekostning av det offentlige foretaket. Lave tilgangspriser stimulerer heller ikke til investeringer i infrastruktur; det offentlige foretaket vil vegre seg mot å foreta nyinvesteringer – særlig dersom de er risikable – mens andre aktører blir oppmuntret til å utnytte de investeringer som det offentlige foretaket allerede har foretatt, snarere enn å foreta egne investeringer.

Beregninger som legger til grunn regnskapsmessige størrelser – enten det gjelder kostnadsbaserte metoder eller pris-minus-metoden – gir incitamenter til å manipulere kostnadsbasen. Det kan skje ved at utgifter posteres på andre steder enn der de faktisk hører hjemme (eng. accounting cross-subsidisation), eller ved at foretakene overfører ressurser fra en aktivitet til en annen (eng. managerial cross-subsidisation). Tilsvarende incitamenter er ikke tilstede dersom beregningene er løstrevet fra foretakets faktiske virksomhet og basert enten på virksomheten i andre foretak (eng. benchmarking) eller modellerte (hypotetiske) virksomheter.

Implementering

Etter å ha beregnet grunnlaget for prisfastsettelsen, gjenstår spørsmålet om hvordan prisreguleringen skal implementeres. Det er iallfall tre hoved-

modeller, som etablerer et tak for henholdsvis kapitalavkastning, priser og inntekter.

Den tradisjonelle reguleringsmekanismen tar utgangspunkt i avkastningen i virksomheten (eng. rate-of-return regulation). Ofte delegeres selve prisbeslutningen til foretaket selv, mens regulanten overvåker at avkastningen på den investerte kapital ikke overstiger en viss grense. Alternativt kan *avkastningsregulering* kombineres med krav om at prisene på enkeltprodukter skal relateres til de underliggende kostnader.

I og med at foretaket er sikret kostnadsdekning og normal fortjeneste, gir avkastningsregulering sikkerhet for avkastning på investeringer og reduserer dermed finansieringskostnadene. Av samme grunn gir mekanismen gode incitamenter til å opprettholde og videreutvikle kvaliteten på foretakets produkter. Mekanismen sikrer dessuten at foretakene ikke oppnår unormalt store overskudd, noe som særlig er ønskelig dersom store overskudd er politisk uakseptable. Mekanismen overlater lite til reguleringsmyndighetenes skjønn, noe som kan gjøre dem mindre utsatt for press fra foretakene eller andre (politiske eller industrielle) aktører.

Dersom fastleggelsen av prisstrukturen delegeres til foretakene, blir arbeidsbyrden for reguleringsmyndigheten relativt beskjeden. Det er da nødvendig å fastsette kapitalbasen (noe som kan være vanskelig nok), men det er ikke egentlig nødvendig å beregne prisene som sådan. Delegering av prisstrukturen gjør dessuten at prisene kan frigjøres fra kostnadsstrukturen slik at også hensynet til etterspørselsforholdene kan tas hensyn til.

En vesentlig ulempe ved avkastningsregulering er at den gir svake incitamenter for kostnadskontroll, i og med at kostnadene automatisk kan overveltes i prisene. Mekanismen kan også lede til feilinvesteringer, dersom avkastningstaket ikke er riktig fastsatt. Er taket for lavt, kan resultatet bli underinvesteringer, mens et for høyt tak gir incitamenter til overinvesteringer. I den grad prisstrukturen er knyttet til kostnadene, blir den regulatoriske oppgaven tilsvarende kompleks. Isåfall vil heller ikke prisene reflektere etterspørselsforhold.

Istedenfor å regulere foretakenes avkastning, kan man regulere prisene mer direkte ved *pristak*. Det kan gjøres ved å sette tak for den enkelte pris. Det er imidlertid mer vanlig å sette et tak for gjennomsnittet av flere forskjellige priser. En spesiell variant av det siste er det såkalte "globale pristaket" (eng. global price cap), der prisreguleringen omfatter både produkter som leveres i sluttbrukermarkedet og produkter som leveres til konkurrerende foretak. Pristaket er som regel forutsatt å ligge fast over en lengre periode. Pristaksregulering tillater imidlertid foretakene å overvelte kostnader som er utenfor deres kontroll (slik som alminnelig inflasjon). Reguleringen kombineres også gjerne med effektiviseringskrav, der prisene er forutsatt å falle med en viss takt over reguleringsperioden.

Pristaksregulering gir sterke incitamenter til å redusere kostnader, i og med at foretaket beholder hele gevinsten ved å redusere kostnadene, så lenge pristaket ligger fast. Pristak gir dessuten foretaket fleksibilitet til å tilpasse prisene til rådende etterspørselsforhold. Dersom pristaket relaterer

seg til et gjennomsnitt av prisene, kan foretaket justere prisene på de forskjellige produktene. Dette er særlig fordelaktig i en sektor som endrer seg raskt. Kompleksiteten i reguleringsarbeidet er begrenset. Hvis det bare er det gjennomsnittlige prisnivået som reguleres, består arbeidet i å fastlegge det riktige prisnivået og anslå en rimelig utvikling av dette nivået over tid. Det er ikke nødvendig for regulanten å kjenne den underliggende kostnadsstruktur i detalj eller å fordele felleskostnader på de ulike produkter.

En ulempe ved pristaksregulering er at det regulerte foretaket utsettes for hele risikoen ved uforutsette endringer i kostnader eller etterspørselsforhold. Det realiserede overskuddet kan dessuten bli svært høyt, noe som kan være politisk uakseptabelt. Incitamentet til å redusere kostnader kan også medføre at kvaliteten blir dårlig. Dette er særlig alvorlig i sektorer der kvalitet er vanskelig å observere eller der kundene ikke har alternative leverandører. Det regulerte foretaket kan også ha incitamenter til å sette noen priser svært lavt (under marginalkostnad) og samtidig rasjonere tilbudet, for derved å kunne sette høye priser på andre produkter. Det kunne for eksempel skje ved at foretaket satte prisene for tilgang til infrastrukturen svært lavt og samtidig begrenset konkurrentenes tilgang på andre måter, for derved å kunne oppnå tilsvarende høye priser i sluttbrukermarkedet. Reguleringsmyndighetene må utøve betydelig skjønn i forbindelse med fastleggelsen av pristaket, noe som kan gjøre dem utsatt for press fra de involverte aktører.

I andre tilfeller settes det ikke et pristak, men et *inntektstak* – et tak for inntektene til det offentlige foretaket. Det kan settes separate tak for ulike produktområder eller et felles tak for hele virksomheten. Inntektstaksregulering har mange av de samme egenskapene som pristaksregulering. Det gir sterke incitamenter til å redusere kostnader, med fare for å undergrave kvaliteten. Det gir mulighet for å tilpasse prisstrukturen, noe som imidlertid kan lede til ineffisiente priser. Den viktigste fordelene fremfor pristak er kanskje at en ikke behøver å fastsette en prisindeks, med de vanskeligheter som det innebærer, blant annet når det gjelder å fastlegge vektene for de enkelte priser. Inntektstaksregulering har imidlertid den vesentlige svakhet at den ikke egentlig begrenser prisene. Sammenlignet med priser som reflekterer kostnadene, vil foretaket, ved å sette opp prisene, redusere omsetning og kostnader, men øke overskuddet. Dersom inntektstaket er effektivt, kan en risikere at foretaket setter priser som er høyere enn monopolprisene.

Prinsipielt skiller de ulike mekanismene seg ved hvilke incitamenter de gir foretakene. Dersom avkastningen er regulert (og taket er satt tilstrekkelig høyt), har foretaket gode incitamenter til å investere og vedlikeholde eller øke produktenes kvalitet. Avkastningsregulering gir derimot svake incitamenter til å holde kostnadene nede. Pristaksregulering har de motsatte virkninger – incitamentene til å investere og opprettholde kvalitet er svake, mens incitamentene til å redusere kostnadene er tilsvarende sterke (ved inntektstak har foretaket i tillegg incitamenter til å redusere omsetningen).

Forskjellen må allikevel ikke overdrives. Selv om pristaket ikke er direkte relatert til kostnadene innenfor reguleringsperioden, vil en ved revisjoner som regel ta hensyn til den faktiske utvikling av kostnadene. I praksis får

dermed pristak (og inntektstak) også et preg av kost-pluss-regulering. For det andre vil fastsettelsen av et tak gjerne bli kombinert med andre elementer. Avkastningstak kombineres med overvåking av kostnadsutviklingen, slik at bare ”rimelige” kostnadsøkninger vil gi seg utslag i prisrevisjoner. Pristak (eller inntektstak) kombineres med minimumskrav til kvalitet og muligheter for å overvelte kostnadsøkninger som er utenfor foretakenes kontroll.

Valget av implementeringsmekanisme blir derfor langt på vei en smakssak. Dersom kostnadsstrukturen er relativt oversiktlig, og det er viktig å opprettholde incitamentene til å investere og utvikle produktene, er et avkastningstak å foretrekke. Dersom det er avgjørende å stimulere til kostnadseffektivitet og kvaliteten kan reguleres direkte, er et pristak mer naturlig. I andre tilfeller kan det være nødvendig å kombinere elementer fra de ulike mekanismene og overvåke både kostnader, priser, kvalitet og avkastning.

Konklusjon om regulering av tilgangsbetingelser

Effektiv prisregulering fordrer metoder for å fastlå optimale prisnivåer, etablere et beregningsgrunnlag for prisene samt implementere reguleringen på en måte som gir foretakene incitament til å innrette sin virksomhet på en hensiktsmessig måte. De omtalte metoder har alle sine styrker og svakheter. Valget av metode vil derfor avhenge av hvilke kriterier som legges til grunn. Følgende kriterier kan være aktuelle:

- stimulere konkurransen,
- sikre at foretakene har incitament til å effektivisere og redusere kostnader,
- opprettholde incitamentene til å vedlikeholde og utvikle kvaliteten på de produkter foretakene tilbyr,
- gi incitament til å tilby tilgang til og dele infrastruktur og til å vedlikeholde og oppgradere infrastrukturen,
- designe priser som sikrer kostnadsdekning til den lavest mulige samfunnsøkonomiske kostnaden, og
- begrense kostnadene forbundet med regulering (for regulant så vel som for foretakene) samt minimere risikoen for regulatoriske feil eller mangler.

Metoder som – direkte eller indirekte – leder til lave priser for tilgang til det offentlige foretakets infrastruktur, vrir konkurranseforholdene i favør av konkurrentene. Det stimulerer konkurransen og legger et press mot prisene i konkurransemarkedet. På den annen side vil streng prisregulering gi det offentlige foretaket incitament til å begrense konkurrentenes tilgang på andre måter, for eksempel ved ekskluderende tiltak. Det kan også lede til at mindre effektive aktører tar markedsandeler på bekostning av det offentlige foretaket. Lave tilgangspriser stimulerer heller ikke til investeringer i infrastruktur, hverken for det regulerte foretaket eller for dets konkurrenter.

Metoder som frikobler prisene fra de faktiske kostnader, gir det regulerte foretaket incitament til effektivisering. De reduserer også incitamentene

til å forskyve kostnader mellom aktivitetsområder og drive krysssubsidiering. Dessuten gir de det regulerte foretaket incitament til å tilpasse prisene til de underliggende etterspørselsforhold. På den annen side vil priser som ikke er kostnadsbaserte, utsette det regulerte foretaket for risiko. Slik risiko kan undergrave incitamentene til å investere og til å vedlikeholde og utvikle kvalitet.

Metoder som er basert på enkle, verifiserbare regler, og som delegerer beslutninger til foretakene selv, innebærer liten arbeidsbyrde for reguleringsmyndighetene og lave reguleringskostnader for de regulerte foretak. Ved å redusere regulantens mulighet for å utøve skjønn, begrenses også faren for at myndighetene skal utsettes for press fra involverte aktører (eng. regulatory capture). På den annen side kan et slikt reguleringsregime gi de regulerte foretakene frihet til å tilpasse virksomheten på en måte som undergraver konkurransen. Det kan også øke muligheten for regulatoriske feil eller mangler.

Valget av metode – enten det gjelder fastleggelsen av prisenivå, beregning av prisgrunnlaget eller implementering – er derfor til syvende og sist avhengig av hvilke målsettinger som er viktigst.

Dersom vi legger til grunn at hensynet til kjernevirksomheten er det primære, bør reguleringen gi det offentlige foretaket tilstrekkelig finansiering til å utvikle den nødvendige infrastruktur. Dette behøver ikke å bety at tilgangsprisene skal settes høyt, fordi de myndighetsbestemte leveringsforpliktelser kan (og som regel bør) finansieres gjennom direkte tilskudd. Tilgangsprisene må imidlertid settes tilstrekkelig høyt til at infrastrukturen blir finansiert.

Hensynet til konkurransen bør først og fremst ivaretas gjennom tiltak i de markeder det gjelder, ved en avgrensning av det offentlige foretakets virksomhet, organisering i egne enheter eller prisregulering. Regulering av tilgangsprisene kan dermed avlastes noe av oppgaven med å sikre effektiv konkurranse.

Med dette utgangspunkt synes det naturlig å basere reguleringen på fullfordelte, faktiske kostnader – eventuelt modellbaserte kostnader, der det lar seg gjøre. Som forklart ovenfor om regulering av prisene i konkurransemarkeder, taler også praktiske hensyn for en slik metode.

5.7 Konklusjon

Diskusjonen ovenfor leder oss frem til følgende hovedprinsipper:

- Den økonomiske virkningen av myndighetsbestemte særfordeler bør så langt som mulig nøytraliseres. Det innebærer en stram regulering av kjernevirksomheten, med henblikk på å sikre at virksomheten er kostnadseffektiv og at inntektene ikke overstiger det som er nødvendig for å dekke kostnadene.
- Offentlige foretak bør bare få etablere seg i konkurransemarkeder når det er godtgjort at det finnes synergieffekter mellom denne virksomheten og kjernevirksomheten, og disse fordelene kommer kjernevirksomheten til gode. Utgangspunktet bør være at inntektene i den konkur-

ranseutsatte 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 den fulle andel av felleskostnadene.

- Konkurransesatt virksomhet bør som hovedregel organiseres i egne juridiske enheter, som er ledelsesmessig, personalmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksomheten. Det bør bare gjøres unntak fra denne regelen når det kan godtgjøres at det finnes samdriftsfordeler som fordrer fellesorganisering. Det er foretaket selv som må dokumentere eventuelle slike samdriftsfordeler.
- Prisene i konkurransemarkeder bør som hovedregel avspeile fullfordelte kostnader i virksomheten. 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 (fratrasket 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.

Virkemidler

Formålet med dette kapitlet er å identifisere de regulatoriske virkemidlene myndighetene har til rådighet for å motvirke konkurranseskadelig aktivitet der offentlige foretak konkurrerer med private, og diskutere i hvilken grad de er hensiktsmessige for å gjennomføre de tiltak som er foreslått i forrige kapittel.

Myndighetene har ulike virkemidler til sin disposisjon. Myndighetene kan intervensjon i markedene

- i kraft av eierposisjonen,
- som tilbyder og etterspørter av varer og tjenester, herunder avtalekompetansen,
- som rettsanvender, det vil si som håndhever av eksisterende lover, og
- som lovgiver.

I vår sammenheng er det eierrollen, avtalekompetansen, rettsanvenderrollen og lovgivermyndigheten som fremstår som de mest nærliggende virkemidlene. Etter en kort drøfting av bruk av eierposisjonen, gis det en drøfting av ulike særlovgivning som adresserer problemet. Deretter vil vi drøfte de generelle konkurransereglene som virkemiddel. Til slutt vil det bli foretatt en drøfting av hvorvidt det er behov for tilpasninger eller endringer i den eksisterende lovgivningen.

6.1 Eierrollen

Det offentlige er en betydelig eier av virksomhet som på den ene side utfører forvaltningsoppgaver eller andre offentlige oppgaver, og på den annen side tilbyr varer og tjenester i konkurranse med private. Eksempler på dette er Metrologisk institutt, eid av Utdannings- og forskningsdepartementet, som utfører forvaltningsoppgaver i forbindelse med innsamling av værdata, og som samtidig konkurrerer med private om å tilby kommersielle værtjenester. NRK AS er en statlig finansiert allmennkringkaster, eid av Kirke- og kulturdepartementet, som konkurrerer med kommersielle fjernsynsselskaper. Posten Norge AS, eid av Samferdselsdepartementet, tilbyr landsdekkende posttjenester til regulerte priser finansiert over statsbudsjettet og ved overskudd på enerettsområdet, men også kommersielle logistikktjenester i konkurranse med private. Kommunene eier i utstrakt grad virksomhet som både utfører offentlige oppgaver og samtidig opererer i markeder i konkurranse med andre. Et eksempel er når kommuner tilbyr tjenester i konkurranse med private helsestudioer. Et annet eksempel er at den kommunale eiendomsforvaltningen tilbyr parkeringstjenester i konkurranse med private parkeringshus.

Gjennom eierposisjonen kan det offentlige ved instruksjon og valg av organisering hindre at den eide virksomheten utnytter sin offentlige posisjon til å opptre konkurranseskadelig. For eksempel kunne man tenke seg at Samferdselsdepartementet instruerte Posten til ikke å opptre konkurranseskadelig. Gjennom endret organisering kan man begrense incitamentene til å opptre konkurransebegrensende. Eksempelvis foreslo Konkurransetilsynet i brev til Samferdselsdepartementet i mai 2003 at NSB og Nettbuss AS ble skilt i uavhengige selskaper, blant annet for å hindre at NSB krysssubsidierer bussvirksomheten.

Når det gjelder statlig eierskap, er eierskapets rolle behandlet i St.meld. nr. 22 (2001-2002), den såkalte eierskapsmeldingen. I meldingen påpekes ulike rollekonflikter som kan oppstå når staten både er myndighetsutøver og eier. Blant annet for å motvirke disse rollekonfliktene, er store deler av det statlige eierskapet flyttet fra sektordepartementene til Nærings- og handelsdepartementet, som administrerer eierskapet i en egen eierskapsavdeling. For å utrede den fremtidige statlige eierskapsforvaltningen, ble det nedsatt et utvalg, som leverte sin innstilling i NOU 2004:7. Denne ligger til behandling i Nærings- og handelsdepartementet. Utredningen viser til at det statlige eierskapet tradisjonelt ikke har vært finansielt motivert. Eierskapet har vært brukt i styringsøyemed, for å ivareta generelle næringspolitiske mål som sysselsetting og bosetting i distriktene, samt til å ivareta sektorspesifikke målsettinger om for eksempel pris og tilgjengelighet. Synet på offentlig eierskap stod særlig sterkt i den økonomiske ekspansjonen i etterkrigstiden. Utredningen påpeker imidlertid at markedsorientering har redusert bruken av eierskap som næringspolitisk virkemiddel, samtidig som internasjonale forpliktelser har redusert handlingsrommet for å benytte det offentlige eierskapet som styringsmiddel. Med samlingen av store deler av eierskapet i ett departement synes utgangspunktet å være at staten skal opptre som overskuddsmaksimerende eier i tradisjonell, bedriftsøkonomisk forstand, ofte i en overgangsperiode frem til privatisering. Dette understøttes av at styringen i hovedsak synes å være begrenset til at staten fastsetter markedsbaserte avkastningskrav. Den næringspolitiske begrunnelsen for å beholde eierskapet på statlige hender, er i mange tilfeller et ønske om nasjonalt eierskap, der det statlige eierskapet beholdes i mangel av nasjonal privat kapital.

Når mange virksomheter allikevel er beholdt i sektordepartementene, kan det tyde på at man ikke ønsker å gi helt slipp på å benytte eierskap som virkemiddel for å oppnå sektorspesifikke målsettinger. I hvor stor grad man vil bruke eierskapet som styringsverktøy, varierer med det til enhver tid sittende politiske regimet. Det kan derfor ikke utelukkes at det offentlige eierskapet kan benyttes som virkemiddel for å hindre uheldige konkurransevridninger mellom offentlige og private foretak, dersom det er politisk ønske om dette. Selv om det er lite realistisk at eierskapet benyttes til detaljstyring av virksomheten, legges det til grunn at eierskapet kan benyttes som virkemiddel til å styre overordnede organisatoriske forhold, for eksempel ved å sette grenser for hva et bestemt foretak kan engasjere seg i eller pålegge at deler av virksomheten organiseres i et eget selskap.

Fra en mer praktisk synsvinkel kan det imidlertid tenkes forhold som begrenser anvendelse av eierrollen for å motvirke de konkurransemessige

problemene som oppstår når offentlige foretak konkurrerer med private. Grunnen er at de som forvalter eierrollen, ikke nødvendigvis anser at de konkurransemessige problemene står i motsetning til målsettingene med forvaltningen av eierskapet. Det kan tvertimot være slik at den som forvalter eierskapet, har en interesse i at konkurransen begrenses. Denne konflikten kan opplagt oppstå der den som forvalter eierrollen er overskuddsmaksimerende, ettersom en begrensning av konkurransen ofte kan bidra til større lønnsomhet. Konflikten er enda mer åpenbar der forvalteren av eierskapet ser virksomheten som et mål i seg selv. Problemet vil derfor særlig gjøre seg gjeldende der den offentlige virksomheten er kommunal, ettersom den kommersielle virksomheten ofte springer ut av et ønske om kommunalt engasjement som sådan. Det er derfor vanskelig å tenke seg at eierskapet er et egnet virkemiddel for å forhindre konkurransekadelig adferd der kommunale foretak konkurrerer med private.

6.2 Avtalekompetansen

Som etterspørre av varer og tjenester inngår myndighetene en rekke avtaler. I noen tilfeller kjøper staten bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester for å realisere løsninger på områder der markedet ikke gir tilfredsstillende resultater. For eksempel inngår myndighetene avtaler med flyselskaper for å opprettholde flyruter som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. På postområdet blir den geografiske enhetsporten delvis finansiert gjennom statlig kjøp, i tillegg til gjennom eneretten.

Der det er avtalen med det offentlige som gir foretaket et handlingsrom som kan benyttes til å utnytte markedsrett i form av konkurransekadelige aktiviteter, kunne man tenke seg at dette ble adressert direkte gjennom avtalevilkårene. For eksempel kunne man sette som vilkår i avtalen at den som ble tildelt et oppdrag gjennom avtale, ble forpliktet til å gi konkurrenter adgang til infrastrukturen til regulerte priser. En slik løsning reiser mange prinsipielle problemstillinger. For det første kan den innebære en uønsket rolleklarhet. For det andre reiser den forvaltningsrettslige spørsmål om hvor langt forvaltningen kan gå i å sette bebyrdende vilkår for å kunne delta i avtaler med det offentlige. Dette gjelder særlig der avtalen er kombinert med myndighetsutøvelse, for eksempel tillatelse til å drive virksomhet som er konsesjonsbelagt. For det tredje reiser denne løsningen problemstillinger i forhold til innkjøpsregelverket.

Trenden synes å være klarere skiller mellom myndighetene som avtalepart og som regulatør. Vår vurdering er derfor at avtalekompetansen i beskjedne grad er et realistisk og tilgjengelig virkemiddel for å motvirke uønskede konkurransevridninger der det offentlige konkurrerer med privat virksomhet.

6.3 Særreguleringer

Det finnes en rekke særreguleringer som retter seg mot de konkurransemessige problemstillingene som kan oppstå i forbindelse med at offentlige foretak konkurrerer med private. Særreguleringene kan være sektorspesifikke, ved at de inngår i regelverket som regulerer en spesiell sektor.

Særreguleringene kan også tenkes mer funksjonelle, ved at de retter seg mot virksomhet i alle sektorer som er tildelt en spesiell rolle.

Motvirke kryssubsidiering

Særreguleringer som skal motvirke konkurranseskadelig kryssubsidiering, kan deles inn i to hovedkategorier: Regler som direkte retter seg mot problemet, og regler som skaper transparens, slik at de letter håndhevelsen av andre regler som adresserer problemet, for eksempel konkurransereglene. Et eksempel på regler som retter seg direkte mot problemet, er regler som forbyr konkurranseskadelig kryssubsidiering. Et annet eksempel er regler som pålegger det offentlige foretaket å gi konkurrenter ikke-diskriminerende tilgang til grunndata som er nødvendige innsatsfaktorer i de konkurranseutsatte markedene. Eksempler på regler som letter håndhevelsen av andre regler, er regler om regnskapsmessig eller selskapsmessig skille mellom kjernevirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, samt regler om å føre produktregnskap. Nedenfor følger noen eksempler på særreguleringer.

Regelverket for postsektoren omfatter en rekke reguleringer som tar sikte på å motvirke at Posten benytter sin monopolstilling i enkelte markeder til å begrense konkurransen i andre markeder som i større grad ligger tilrette for konkurranse. Med hjemmel i postloven § 5 er Posten underlagt konsesjon for en rekke tjenester. Blant annet for å motvirke konkurranseskadelig kryssubsidiering, er Posten pålagt kostnadsbaserte priser for leveringspliktige, konsesjonsbelagte tjenester. For å kontrollere at kravet til kostnadsbaserte priser overholdes, pålegger konsesjonen Posten å utarbeide produktregnskap.

I kringkastingssektoren kan det oppstå et kryssubsidieringsproblem ved at NRK på den ene side mottar lisensavgift for å utføre offentlige allmennkringkasteroppgaver og på den annen side tilbyr kommersielle kringkastingstjenester i konkurranse med private. Blant annet for å føre kontroll med at det ikke forekommer konkurranseskadelig kryssubsidiering, er NRK i kringkastingsloven § 6-1 underlagt en plikt til å organisere kommersiell virksomhet i egne datterselskaper.

I regelverket for elektronisk kommunikasjon er telemyndighetene gitt kompetanse etter ekomloven § 4-8 til å pålegge tilbydere med ene- eller særrettsvirksomhet innen andre områder enn elektronisk kommunikasjon, å organisere tilbud om elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste, og holde slik virksomhet regnskapsmessig utskilt eller i egen juridisk enhet. Formålet med denne bestemmelsen er at det skal kunne føres kontroll med at det ikke forekommer ulovlig kryssubsidiering.

Universitetsloven § 17 tillater at offentlige universiteter og høyskoler deltar i kommersielle aktiviteter ved å angi at *”en institusjon kan, innenfor generelle retningslinjer fastsatt av departementet, opprette eller delta i selveiende tiltak eller i selskap når slik deltagelse er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet”*. Nærmere retningslinjer er fastsatt i rundskriv F-35-02, som blant annet oppstiller regnskapsmessige krav og forbyr kryssubsidiering av den konkurranseutsatte virksomheten.

Et eksempel på en sektorovergripende bestemmelse som retter seg mot foretak i spesielle situasjoner, er regnskapsloven § 9-1. Bestemmelsen gjennomfører det såkalte transparensdirektivet, som har til formål å skape transparens for å lette håndhevingen av statsstøttereguleringen.

Regnskapsloven § 9-1 angir at *”for å bidra til kontroll med at bestemmelsene i EØS-avtalen artikkel 59 blir overholdt, kan Kongen fastsette i forskrift at foretak som offentlige myndigheter har gitt særlige eller eksklusive rettigheter eller som er tillagt oppgaven å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning og mottar statsstøtte uansett form, herunder subsidier, stønad eller kompensasjon, knyttet til denne tjenesten og som dessuten driver andre former for virksomhet, for hvert regnskapsår skal utarbeide en oppgave med resultatoppstilling for de forskjellige deler av virksomheten”*. Bestemmelsen gir altså Kongen myndighet til å pålegge foretak som utfører tjenester av allmenn økonomisk betydning, å utarbeide regnskap for å føre kontroll med at mottatt statsstøtte ikke benyttes til ulovlig kryssubsidiering i strid med EØS-reguleringen. EØS-reguleringen omtales nærmere nedenfor.

Sikre ikke-diskriminerende tilgang

Det finnes flere sektorer der det finnes sektorreguleringer som skal sikre aktører tilgang til konkurrenters infrastruktur. Her nevnes noen eksempler.

Innenfor elektronisk kommunikasjon gir ekomloven Post- og teletilsynet mulighet til å pålegge aktører med sterk markedsstilling å gi konkurrerende aktører tilgang til sitt nettverk og sin infrastruktur på regulerte vilkår.

I kraftsektoren skal energiloven sikre produsenter av elektrisk kraft tilgang til nettselskapenes infrastruktur på regulerte vilkår.

I meierisektoren innebærer markedsordningen for melk at TINEs konkurrenter får en betydelig bedre tilgang på melkeråvare. TINE har nå ubegrenset plikt til å forsyne meierier som produserer andre produkter enn konsummelk. Det er dessuten innført et regnskapsmessig og administrativt skille mellom TINE BAs råvarehåndtering og foredling.

6.4 De generelle konkurransereglene

Konkurransereglene er et generelt rettslig rammeverk som adresserer ulike begrensninger i konkurransen. I Norge finnes det to sett med konkurranseregler – de nasjonale konkurransereglene i konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler. EØS-avtalens konkurranseregler omfatter aktiviteter som påvirker samhandelen, og retter seg dels mot foretakene i medlemsstatene og dels mot medlemsstatene selv.

Konkurranseloven består av to forbudsbestemmelser; forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid (§ 10) og forbudet mot misbruk av dominerende stilling (§ 11). Disse bestemmelsene er harmonisert med tilsvarende forbud i EØS-avtalens konkurranseregler (kfr. EØS art. 53 og 54). Konkurranselovens forbud håndheves av Konkurransetilsynet. Med innføringen av det desentraliserte håndhevingsregimet som følger av Rådsforordning 1/2003, vil EØS-avtalens konkurranseregler bli håndhevet

både av EØS-myndighetene og av Konkurransetilsynet. Forbudene danner også rettigheter som gir grunnlag for privat håndheving.

I tillegg til forbudene gir konkurranse-loven § 16 Konkurransetilsynet kompetanse til å føre kontroll med foretakssammenslutninger. Denne kompetansen gjelder sålenge ikke foretakssammenslutningen har en EU- eller EFTA-dimensjon. Hvis sammenslutningen har en EU- eller EFTA-dimensjon, er det EØS-fusjonsreglene som gjelder, og håndhevingskompetansen ligger hos Europakommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan.

EØS-konkurransereglene, som retter seg mot medlemsstatene, er for det første EØS art. 58, som omhandler medlemsstatenes forpliktelse til ikke å treffe eller opprettholde tiltak som strider mot EØS-avtalen når det gjelder offentlige foretak eller foretak som er gitt eksklusive rettigheter. Dette innebærer at medlemsstatene ikke kan omgå konkurransereglene ved gjennom myndighetsutøvelse å pålegge foretakene adferd som ellers ville være i strid med konkurransereglene. Den andre bestemmelsen som retter seg mot medlemsstatene, er forbudet mot statsstøtte i EØS art. 61. Bestemmelsen forbyr i utgangspunktet støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, såfremt samhandelen påvirkes.

I prinsippet kan alle konkurransereglene tenkes å adressere konkurranse-skadelige virkninger av konkurranse mellom offentlige og private foretak. Eksempelvis kunne muligheten for konkurranseskadelig kryssubsidiering tenkes å være et hensyn ved et offentlig foretaks oppkjøp av en konkurranseutsatt virksomhet. Det er likevel forbudet mot misbruk av dominerende stilling og statsstøttereglene som synes som de mest relevante virkemidlene for å motvirke konkurranseskadelig aktivitet når offentlige foretak konkurrerer med private. Dette utdypes derfor nærmere nedenfor.

Forbudet mot misbruk av dominerende stilling

Det er ett eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av dominerende stilling som er forbudt etter konkurranse-loven § 11 (og EØS art. 54). For å omfattes av bestemmelsen må det derfor være et foretak. Foretak er i konkurranse-loven § 2 definert som enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet. Det følger av den bakenforliggende EF-retten at foretaksbegrepet tolkes vidt. I Höfner-saken uttalte EF-domstolen at *"The concept of an undertaking encompasses every entity engaged in an economic activity regardless of the legal status of the entity and the way in which it is financed"* (EF-domstolen, 1991, para 21). Foretaksbegrepet omfatter altså all virksomhet som driver økonomisk virksomhet, uavhengig av rettslig status og finansieringsmetode. Offentlig virksomhet eller virksomhet som utfører offentlige oppgaver, og samtidig opererer i konkurranse med private, vil i utgangspunktet være økonomisk virksomhet. Det fremgår av EF-domstolens praksis at en funksjonell tolkning legges til grunn, der spørsmålet blir om virksomheten driver markedsrelaterte aktiviteter. Det er ikke noe vilkår at virksomheten har som formål å oppnå profitt. Avgrensningen er mot offentlig myndighetsutøvelse og mot det offentlige i egenskap av å være offentlig innkjøper til ikke-økonomisk virksomhet.

Selv om foretaksdefinisjonen favner vidt, må en være oppmerksom på at det finnes tvilstilfeller mellom offentlig myndighetsutøvelse og økonomisk virksomhet der utøvelse av den offentlige virksomheten er av en slik art at den kan gi konkurranseskadelige vridninger. Dette vil kunne være situasjonen der det offentlige yter visse tjenester gratis som et ledd av det offentlige tjenestetilbudet, for eksempel helsetjenester og pensjonsordninger, i konkurranse med private. Et annet eksempel kan være der en offentlig virksomhet som en del av myndighetsutøvelsen gjør informasjon og data allment tilgjengelig, og dermed fortrenger privates mulighet til å frembringe den samme informasjonen mot betaling.

Bestemmelsen gjelder foretak som har dominerende stilling. I *United Brands-saken* uttalte EF-domstolen at en dominerende stilling ”relates to a position of economic strength enjoyed by an undertaking which enables it to prevent effective competition being maintained on the relevant market by affording it the power to behave to an appreciable extent independently of its competitors, customers and ultimately of its consumers” (EF-domstolen, 1976, para 38). Spørsmålet er altså om foretaket i merkbar grad kan opptre uavhengig av konkurrenter og kunder. Dominerende stilling har nær sammenheng med det som i økonomisk teori omtales som markedsrett, og er i realiteten et spørsmål om et foretak besitter tilstrekkelig markedsrett. Den viktigste faktoren som benyttes for å avgjøre om et foretak har dominerende stilling, er markedsandelen i et relevant marked. Hvis et foretak har mer enn 50 prosent markedsandel, er det en rettslig presumpsjon for at foretaket har en dominerende stilling. Et foretak kan inneha en dominerende stilling selv om det har mindre enn 50 prosent markedsandel, og en slik stilling kan ikke utelukkes selv om foretaket har en markedsandel på ned mot 20 prosent. Andre faktorer som er av betydning for om et foretak har en dominerende stilling, er blant annet om det er beskyttet gjennom reguleringer, tilgang til teknologi, finansiell styrke, stordriftsfordeler, graden av vertikal integrasjon og mer generelt, innslaget av andre etableringshindringer.

For at en offentlig virksomhet som konkurrerer med privat virksomhet skal være omfattet av forbudet mot misbruk av dominerende stilling, må det altså ha dominerende stilling i minst ett marked. Det er imidlertid ikke nødvendig at et foretak har dominerende stilling i samme marked som konkurransebegrensningen skjer. Dette er viktig når det gjelder konkurranse mellom offentlige og private foretak, fordi det offentlige foretaket kan benytte sin stilling i et marked der det ikke er konkurranse, til å begrense konkurransen i et marked der det konkurrerer med private aktører.

Det er ikke forbudt å besitte en dominerende stilling – det er utilbørlig utnyttelse av denne stillingen som er forbudt. Konkurranseloven § 11 (og EØS art. 54) lister opp noen eksempler på hva som kan utgjøre misbruk. Det følger av EF-domstolens praksis at dette ikke er noen uttømmende liste, og en rekke former for misbruk har utkrySTALLISERT seg gjennom praksis. De formene for misbruk som er særlig viktige i denne sammenheng, er reglene om rovpriser og krysssubsidiering, samt reglene om forretningsnektelser.

Det foreligger beskjeden praksis fra norske konkurransemyndigheter når det gjelder rovpriser og krysssubsidiering. Det foreligger imidlertid en

relativt rikholdig praksis fra Europakommisjonen og EF-domstolen. Denne er nærmere omtalt i kapittel 4 om internasjonale erfaringer.

Et viktig spørsmål innen konkurranseretten er hensiktsmessigheten av en såkalt ”recoupment-test” i spørsmål om rovpriser. Testen går ut på at det i tillegg til et for lavt prisnivå må bevises at den anklagede kan tjene inn tapet ved de lave prisene gjennom høyere priser på et senere stadium. Testen har fått gjennomslag i amerikansk konkurranserett, men har foreløpig ikke fått gjennomslag i EU-retten og dermed de norske konkurransereglene. Tilstedeværelsen av en recoupment-test vil kunne være av stor betydning for om reglene om rovpriser kan hindre konkurranseskadelig adferd fra offentlige foretak. Grunnen til dette er at offentlige foretak kan ha helt andre beveggrunner for å sette rovpriser enn fremtidig profitt. Eksempelvis kunne man tenke seg at det offentlige foretaket som sådan ønsker å være stort. Ved et krav om at underprisfastsettelsen skal kunne inntjenes på et senere nivå, kan man miste tilfeller der offentlige foretak underpriser av andre grunner. Se forøvrig konkurranseanalysen i kapittel 2.

Misbruk av dominerende stilling kan også oppstå når det offentlige foretaket som ledd i de offentlige oppgavene forestår produksjon som fungerer som innsatsfaktorer i den konkurranseutsatte virksomheten. Den mulige misbruksituasjonen oppstår hvis det offentlige foretaket favoriserer egen kommersiell virksomhet. Et eksempel er når det offentlige foretaket produserer visse grunnlagsdata som brukes i kommersiell tjenesteproduksjon. Det følger av EU-retten at forretningsnektelser overfor konkurrerende virksomhet kan utgjøre misbruk av dominerende stilling. Med forretningsnektelser menes også *de facto* forretningsnektelser i form av urimelig høye eller diskriminerende priser på innsatsfaktoren. Prinsippene for når det foreligger en leveringsplikt, ble etablert i Commercial Solvents-saken (EF-domstolen, 1974). Det følger at det foreligger en leveringsplikt til konkurrenter for et foretak med dominerende stilling når virkningen av en forretningsnektelse er å eliminere all konkurranse i de aktuelle markeder. Commercial Solvents-doktrinen er blitt videreutviklet og danner grunnlag for den såkalte ”essensiell-fasilitets-doktrinen”. Det følger av EF-domstolens praksis at det skal relativt mye til for at det foreligger en leveringsforpliktelse. Det foreligger dessuten lite praksis som direkte dreier seg om situasjoner der offentlige foretak konkurrerer med private.

En annen type misbruk av dominerende stilling er når det offentlige foretaket kobler produkter i kjernevirksomheten – det vil si produkter som det leverer som en del av de offentlige oppgavene – med produkter som tilbys på kommersiell basis. For eksempel kunne en tenke seg at Posten koblet tjenester fra enerettsområdet med tjenester utenfor enerettsområdet. En slik kobling kan omfattes av forbudet mot misbruk av dominerende stilling.

Det følger dermed at forbudet mot misbruk av dominerende stilling materielt sett kan adressere noen av de uheldige konkurransevriddingene som kan oppstå når offentlige foretak konkurrerer med private. Det neste spørsmålet er om det finnes tilstrekkelige sanksjonsmidler til å hindre problemet dersom det foreligger et misbruk. Konkurransetilsynet kan illegge overtredelsesgebyr. Dette bør i prinsippet settes så høyt at det ikke

lønner seg for aktørene å fortsette den konkurranseskadelige adferden. Etter konkurranseloven § 12 kan Konkurransetilsynet også pålegge den som overtrer forbudene, å bringe adferden til opphør, samt iverksette tiltak som er nødvendige for å bringe overtredelsen til opphør. Konkurransetilsynet kan således pålegge overtrederen et regnskapsmessig skille, dersom dette er nødvendig for å kontrollere at et misbruk ikke fortsetter. Det følger videre av konkurranseloven § 12 at strukturelle tiltak kan pålegges dersom det ikke finnes like effektive adferdsregulerende tiltak. Konkurransetilsynet kan derfor i prinsippet pålegge aktørene et eiermessig og selskapsmessig skille for å avhjelpe problemet. Dersom samhandelen påvirkes, kan EFTAs overvåkningsorgan sanksjonere overtredelse av EØS-avtalen art. 54. Forbudene danner forøvrig rettigheter for private aktører, som innebærer at ekskluderte konkurrenter kan gå til erstatnings- og forføyningsspørsmål.

Forbudet mot konkurransevidende statsstøtte

Statsstøtte etter EØS art. 61 omfatter konkurransevidende støtte ”gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer”, såfremt samhandelen påvirkes. Statsstøtte omfatter all støtte fra det offentlige, også kommunal støtte. Støttebegrepet tolkes vidt og omfatter direkte støtte i form av pengeoverføringer så vel som indirekte støtte i form av selektive regulatoriske fordeler. Det er imidlertid noe uklart hvorvidt begrepet støtte kan tolkes i forhold til begunstigelser gitt gjennom reguleringer.

Forbudet mot støtte har flere unntak. Blant annet kan det ytes støtte til å få utført tjenester av allmenn økonomisk betydning. Offentlige foretak eller private foretak som utfører offentlige oppgaver, mottar ofte direkte støtte i form av overføringer over statsbudsjettet eller støtteliknende ytelser i form av for eksempel enerettigheter som gir opphav til profitt. Dersom det foreligger offentlig støtte for å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning, er det begrensninger i hvor stor støtten kan være. Dette hindrer at den som mottar støtten, kan benytte støtten til å krysssubsidere konkurranseutsatt virksomhet. EF-domstolen avsa 24. juli 2003 dom i den såkalte Altmark-saken (EF-domstolen, 2003), som fastslo viktige prinsipper for hvilke krav som oppstilles til støtte for å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning, for at den ikke skal være ulovlig. Prinsippene i Altmark-saken er nærmere omtalt i kapittel 4 om internasjonale erfaringer.

EØS-statsstøtteverket håndheves av EFTAs overvåkningsorgan. Dette innebærer at regelverket ikke er et direkte virkemiddel for norske myndigheter, men vil være avhengig av overvåkningsorganets prioriteringer og valg. Ut fra sitt mandat vil dessuten overvåkningsorganet presumptivt prioritere de saker som skader samhandelen mest, og ikke de som virker mest skadelige på den nasjonale konkurransen. EØS-statsstøtteregeverket er derfor bare i begrenset grad et virkemiddel for norske myndigheter til å angripe konkurransemessige problemer ved konkurranse mellom offentlige og private foretak.

Konkurransetilsynets forskriftskompetanse

Konkurranseloven § 14 gir konkurransemyndighetene kompetanse til ved forskrift å gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som er egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål, dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene.

Bestemmelsen er foreløpig ikke blitt brukt, og det er usikkert hvor langt forskriftskompetansen rekker. Det er grunn til å anta at bestemmelsen i alle fall prinsipielt sett kan benyttes til å adressere ulike problemstillinger som kan oppstå i forbindelse med konkurranse mellom offentlige og private foretak. Eksempelvis kan man tenke seg at bestemmelsen kunne brukes til å gi generelle regler som forbyr konkurranseskadelig krysssubsidi-ering. Spørsmålet er imidlertid om slike typer reguleringer vil være av en så inngripende art at de måtte etableres gjennom egne lovbestem- melser.

Konkurransetilsynets påpekingsadgang

Av konkurranse-loven § 9 bokstav e følger det at det inngår i Konkurransetilsynets oppgaver å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. Dette virkemiddelet vil være av betydning dersom de rettslige virkemidlene ikke strekker til, men der det er vilje hos de ansvarlige myndigheter til å avhjelpe problemet.

Konkurransetilsynet har benyttet påpekingsadgangen i en rekke saker, med forslag om tiltak. Inntrykket er at påpekingsadgangen har hatt en viss gjennomslagskraft når det gjelder påpekninger overfor statlige myndigheter.

6.5 Behov for utfyllende regelverk

I lys av den ovennevnte drøftelsen er det naturlig å spørre om det er behov for en utvidelse av det eksisterende regulatoriske rammeverket for å adressere konkurransemessige problemer knyttet til konkurranse mellom offentlige og private foretak. Det er flere typer utvidelser som kan være aktuelle.

Sektorspesifikke regelverk

For det første kunne en tenke seg at regelverket på relevante sektorområder ble oppdatert og utfyllt etter behov. Dette innebærer at man kan spesialtilpasse egne lovbestemmelser som adresserer de spesifikke konkurranseproblemer som kan oppstå i de enkelte sektorer.

En slik løsning vil innebære en fragmentarisk tilnærming til problemet, som ikke nødvendigvis gir et samordnet og konsekvent regelverk. På den annen side gir løsningen fleksibilitet til å benytte de regulatoriske virkemidler som er mest hensiktsmessige i de forskjellige sektorer. For eksempel kan det tenkes at det i en sektor kan fremstå som mer hensiktsmessig å benytte eierposisjonen for å motvirke uheldige konkurransevriddinger – for eksempel ved å innskrenke foretakets handlingsrom eller ved å pålegge det å skille ut konkurranseutsatt virksomhet i egne juridiske

enheter – enn å benytte det generelle konkurranseregelverket som håndheves av Konkurransetilsynet.

Generelle regler om virksomhetsomfang og organisering

En annen løsning er å lage en mer generell lovgivning som begrenser offentlige foretaks aktiviteter i konkurranseutsatte markeder. Avgrensningen av virksomhet kan gjøres ut fra en *ex ante*- eller en *ex post*-avgrensning.

En *ex ante* avgrensning innebærer at et foretak som utfører offentlige oppgaver, i utgangspunktet forbys deltagelse i konkurranseutsatte markeder. Foretaket kan tillates å drive slik virksomhet dersom foretaket kan godtgjøre at det er samfunnsgagnlig.

Et slikt regelverk har den åpenbare fordel at det avskjærer konkurranseproblemet så å si ved roten. Det er også i tråd med vår anbefaling om at bevisbyrden bør ligge på det offentlige foretaket selv når det gjelder å påvise samdriftsfordeler mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten. Det innebærer samtidig en klar og tydelig regel, som gir relativt høy grad av forutsigbarhet for berørte parter.

Et slikt regelverk vil imidlertid ikke løse konkurranseproblemet i de tilfeller der det offentlige foretakets dominerende posisjon ikke skyldes at foretaket utfører offentlige oppgaver. Samtidig reiser et slikt regelverk problemstillinger av mer praktisk natur.

For det første forutsetter et slikt regelverk at det er mulig å definere foretakets kjernevirksomhet og avgjøre hvorvidt den utgjør en offentlig oppgave. En definisjon av kjernevirksomheten vil måtte baseres på stiftelsesdokumenter, tildelingsbrev og lignende. Hvorvidt kjernevirksomheten er en offentlig oppgave, vil trolig mest hensiktsmessig måtte avgjøres ved en funksjonell tolkning av om virksomheten er tildelt en oppgave av offentlig karakter.

For det andre er det spørsmål om hvem som skal være godkjennende myndighet. På enkelte områder finnes det sektormyndigheter som kunne utføre oppgaven. En mulig ulempe ved å legge denne kompetansen til sektormyndighetene er imidlertid at disse kan mangle de nødvendige forutsetninger for å vurdere uheldige konkurransevirkinger ved etablering av konkurranseutsatt virksomhet. En annen mulighet er å gi oppgaven til konkurransemyndighetene. Det ville sikre at de konkurransefaglige hensynene ble ivaretatt og ville samtidig bidra til en enhetlig håndhevelse av regelverket. En ulempe ved denne løsningen er at Konkurransetilsynet ikke har den samme detaljkunnskap som sektormyndighetene om de aktuelle områdene til å vurdere gevinstene og kostnadene ved at offentlig virksomhet etablerer seg i konkurranseutsatte markeder. En tredje mulighet er en eller annen kombinasjon av disse løsningene, for eksempel ved at sektormyndigheten (evt. det overordnede departement, der slik sektormyndighet ikke finnes) har kompetansen til å godkjenne, men at saken skal forelegges Konkurransetilsynet til uttalelse. En slik kombinasjonsløsning kunne sikre både en relativt enhetlig praksis og en effektiv utnyttelse av både sektormyndighetenes særlige kunnskap

om det angjeldende foretak og konkurransemyndighetenes spesielle innsikt i konkurranseproblemer.

Spørsmålet om hvem som skal være godkjennende myndighet reiser spesielle vanskeligheter der det dreier seg om kommunale foretak som konkurrerer med private. Det knytter seg åpenbare problemer til at det er kommunen selv som skal vurdere om virksomheten er samfunnsgagnlig, ihvertfall i tilfeller der virksomheten er ”grenseoverskridende”, i den forstand at den påvirker konkurranseforholdene også utenfor kommunens grenser. Det kan også være problematisk i forhold til det lokale selvstyre dersom det er et statlig organ som tillegges godkjennelsesmyndigheten.

Et alternativ til en *ex ante*-ordning med forhåndsgodkjennelse er en *ex post*-ordning med etterprøving av etterlevelsen. En avgrensning *ex post* innebærer at et offentlig foretak i utgangspunktet tillates å operere i konkurranseutsatte markeder sålenge dette er samfunnsgagnlig, men at det føres kontroll med at den konkurranseutsatte virksomheten oppfyller kravet til samfunnsgagnlighet. Dette vil være en generalisering av løsningen som er valgt for høyere utdanning i universitetsloven § 17.

I utgangspunktet reiser en *ex post*-ordning mange av de samme problemstillinger som en *ex ante*-ordning. En *ex post*-ordning kan oppfattes som mindre inngripende, ihvertfall sålenge det er relativt få tilfeller av at offentlig foretaks engasjementer i konkurranseutsatte markeder leder til konkurranseproblemer. Med en *ex post*-ordning er det trolig mer naturlig å legge kontrolloppgaven til Konkurransetilsynet, fordi det som regel vil være konkurranseskadelig adferd som er kriteriet for å gripe inn. Isåfall kunne løsningen muligens ligge i at regelverket ble implementert i konkurranseloven.

Bevisbyrden bør også ved en *ex post*-ordning ligge på det offentlige foretaket. For det første vil det i praksis være svært vanskelig for en kontrollerende myndighet – enten det er konkurransemyndighetene, en sektormyndighet eller andre – å avgjøre hvorvidt virksomheten alt i alt er samfunnsgagnlig uten en effektiv medvirkning fra foretaket selv. Både vanskeligheter med å fremskaffe relevant informasjon og mulighetene for opportunistisk adferd tilsier at dokumentasjonsansvaret bør påligge foretaket. En slik ordning vil dessuten styrke det offentlige foretakets incitament til å foreta en fyldestgjørende vurdering av virksomhetens samfunnsgagnlighet før den engasjerer seg i nye virksomheter.

Et viktig spørsmål – uaktet om ordningen er basert på kontroll *ex ante* eller *ex post* – er hva som skal godtas som bevis for at det er samfunnsgagnlig at et offentlig foretak opererer i konkurranseutsatte markeder. I prinsippet kunne man tenke seg å gjennomføre et fullstendig samfunnsøkonomisk nytte-kostnads-regnskap, der foretaket måtte godtgjøre konkrete effektivitetsgevinster, for eksempel i form av samdriftsfordeler ved å bedrive konkurranseutsatte aktiviteter, og dessuten påvise at disse effektivitetsgevinstene oversteg eventuelle samfunnsøkonomiske kostnader. En slik fremgangsmåte er hverken praktisk gjennomførbar eller bryderiet verdt. Som forklart i kapittel 5, må det som hovedregel anses som tilstrekkelig at foretaket gjennom et regnskap basert på fullfordelte kostnader kan vise at det var lønnsomt for virksomheten å engasjere seg i den konkurranseutsatte aktiviteten. Det må være opp til den godkjennende

myndighet (evt. konkurransemyndighetene) å påvise at lønnsomheten skyldes konkurranseskadelig adferd.

Uaktet spørsmålet om selve godkjennelsen, kan det oppstilles generelle regler for hvordan virksomheten skal organiseres. Reglene bør i utgangspunktet kreve et selskapsmessig skille mellom den konkurranseutsatte virksomheten og kjernevirksomheten. Dessuten bør det være et krav at den konkurranseutsatte virksomheten organiseres på ”en armlengdes avstand”. Eventuell dispensasjon fra disse reglene bør kreve forhåndsgodkjennelse.

Spesialbestemmelser i konkurranseloven

En tredje lovbasert løsning på konkurranseproblemene mellom offentlige og private foretak er en utfylling av de eksisterende, generelle konkurransereglene.

En mulig begrensning ved de eksisterende konkurransereglene er at de retter seg mot foretak. Som forklart ovenfor, kommer ikke reglene til anvendelse i en del situasjoner der offentlig virksomhet gir opphav til konkurranseproblemer, men der virksomheten dreier seg om offentlig myndighetsutøvelse. Det kan derfor være hensiktsmessig at regler som skal supplere de øvrige konkurransereglene, ikke begrenses til å gjelde foretak (selv om dette formodentlig dekker det store flertallet av aktuelle saker). Dersom lovverket skal kunne adressere konkurranseproblemet fullt ut, må reglene utformes slik at de generelt retter seg mot offentlig virksomhet som konkurrerer med privat virksomhet, uavhengig av om virksomheten kan klassifiseres som foretak i konkurranselovens forstand eller ikke.

En annen mulig begrensning ved de eksisterende konkurransereglene er at enkelte tiltak forutsetter at det dreier seg om et foretaks misbruk av dominerende stilling. Begrepet dominerende stilling – ihvertfall slik dette blir anvendt i konkurranseretten – er ikke nødvendigvis hensiktsmessig for å fange opp et offentlig foretaks evne til å kunne skade konkurransen. Det vil derfor være hensiktsmessig at egne konkurranseregler som skal dekke konkurranseskadelige handlinger i forbindelse med konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet, ikke gjøres avhengig av at den offentlige virksomheten har en dominerende stilling.

Hovedspørsmålet ved denne løsningen er hvilke typer aktiviteter som bør søkes løst gjennom den generelle konkurranselovgevingen, og hvor konkret man skal være i utformingen av reglene. En aktuell regel er et generelt forbud mot kryssubsidiering. En annen aktuell regel er et påbud om å gi konkurrenter rett til ikke-diskriminerende tilgang til grunndata, infrastruktur og andre essensielle innsatsfaktorer som kontrolleres av offentlige foretak. I Nederland foreligger det forslag om å implementere slike regler i konkurranselovgevingen. Det samme utredes i Sverige. Slike regler kan eventuelt suppleres med nasjonale regler om statsstøtte, slik som i Danmark.

I tillegg til å supplere konkurranseloven med egne bestemmelser som adresserer konkurransebegrensninger ved konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet, bør det vurderes om det er behov for regler som

letter håndhevingen av disse reglene. For eksempel kan det være hensiktsmessig at det oppstilles et generelt krav om at offentlige foretaks kommersielle aktiviteter utskilles i egne selskaper.

Posten

Det konkurranseproblemet som opptar oss her, er særlig tydelig innenfor samferdsel og andre infrastruktursektorer. Disse sektorene har gjennomgått en regulatorisk reformprosess, der tidligere monopolområder er åpnet for konkurranse. En kjerne av virksomheten er imidlertid fremdeles underlagt særlige leveringsforpliktelser. Det gamle monopolet har således en særstilling på enkelte områder, mens det på andre områder er utsatt for konkurranse. Eksempler på slike foretak er Telenor, Posten, de regionale kraftnettselskapene, NSB og NRK.

Vi konsentrerer vår oppmerksomhet om Posten. I motsetning til enkelte av de andre sektorene, er konkurranseforholdene i postsektoren relativt lite analysert, ihvertfall i Norge.²⁹ Det skyldes nok i stor grad at denne sektoren ikke er kommet like langt i dereguleringsprosessen som mange av de andre infrastruktursektorene. Etterhvert som postområdet åpnes for konkurranse, må vi forvente at konkurranseproblemene mellom Posten og andre aktører kommer til å tilta i både omfang og styrke. Et tegn på denne utviklingen er det økende tilfang av anklager om Postens konkurranseskadelige opptreden som kommer til konkurransemyndighetene (se forøvrig omtalen av post i kapittel 4 om internasjonale erfaringer). Disse sakene danner et utmerket utgangspunkt for å analysere de ulike fasetter av konkurranseproblemet, slik det fortoner seg innenfor postsektoren spesielt og infrastruktursektorene mer generelt.

Postens samfunnsoppdrag – som hovedsakelig er regulert gjennom postloven og Postens konsesjonsbetingelser – består i å sørge for at det formidles brev- og pakkepost til alle deler av landet med en viss regularitet. Posten er således pålagt å ha ekspedisjonssteder i alle landets kommuner, der post kan leveres og hentes, og der det skal tilbys banktjenester. Posten er også pålagt å ha et nett av postkasser for innlevering av post, å formidle posten i henhold til gitte tidsfrister og å utlevere post til private postkasser seks dager i uken. Tjenestene som omfattes av leveringsplikt er vanlig adressert, registrert og uregistrert brevpost opp til 2 kg, samt enkelte pakkeprodukter opp til 20 kg (Norgespakken) – bedriftspakker er ikke omfattet, selv om noen av pakkeproduktene ikke er ekspresspost, og uadresserte sendinger faller også utenfor. Postens priser (porto) er regulert av myndighetene, og innenfor enerettsområdet er det ikke tillatt å variere mellom ulike deler av landet.

Samfunnsoppdraget finansieres dels av Postens inntekter fra porto og andre tjenester og dels ved direkte, statlige tilskudd. Posten mottar således hvert år et tilskudd over statsbudsjettet til dekning av kostnader forbundet

29 For eksempler på analyser av vår type vises det til von der Fehr *et al* (1998), der bl.a. kraftforsyning, telekommunikasjon og kringkasting er analysert.

med leveringsforpliktelsene. Posten har dessuten monopolstilling på en rekke områder, noe som gjør det mulig å heve prisene over de relevante kostnader og dermed generere et bidrag til dekning av kostnadene ved leveringsforpliktelsene. Postens pålagte bankvirksomhet, som i mange år har gått med store underskudd, er således blitt finansiert gjennom overskudd fra leveringspliktige tjenester innenfor eneretten og statlig kjøp av ulønnsomme tjenester.

Monopolstillingen skyldes delvis Postens enerett på formidling av post. For tiden består eneretten i å kunne formidle lukket, adressert brevpost mot vederlag. Adresserte sendinger med bøker, kataloger, aviser og blader er ikke omfattet av eneretten. Eneretten gjelder i Norge, fra utlandet til Norge og fra Norge til utlandet. I og med endring av 20. juni 2003 i postloven heter det: *"Frem til og med 31. desember 2005 omfatter eneretten brevpost med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram). Fra og med 1. januar 2006 omfatter eneretten brevpost med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram)."* Postens enerettsområde er blitt stadig redusert, og på lengre sikt legges det opp til full liberalisering av markedet for postsendinger. I mai 2004 sendte således Samferdselsdepartementet et forslag om avvikling av Postens enerett fra 1. januar 2007 ut på høring.

Postens monopolstilling strekker seg imidlertid lenger enn enerettsområdet. Det skyldes blant annet at postvirksomheten er preget av så betydelige stordriftsfordeler at det langt på vei er å betrakte som et naturlig monopol; det kreves med andre ord så store faste kostnader for å opprettholde et effektivt nett for innsamling, transport og utlevering, at det ikke er plass til mer enn én produsent. Dette gjelder spesielt i mer griskendte strøk, der avstandene er store og volumene små. I mer tettbygde strøk er det bedre grunnlag for parallelletableringer. Det er allikevel grunn til å tro at Posten vil opprettholde en *de facto* monopolstilling i store deler av markedet, også dersom eneretten skulle forsvinne helt. Erfaringene fra Sverige – der markedet har vært helt åpent siden 1993 – viser at konkurransen i all hovedsak har vært avgrenset til de aller største byene (kfr. kap. 4; se også London Economics, 2003).

Selv om Posten skulle opprettholde sin monopolstilling, vil betydningen av denne stillingen bli redusert over tid. Det skyldes at de tradisjonelle tjenestene – særlig betalingsformidling og brevpost – er i tilbakegang, som følge av økt bruk av elektronisk kommunikasjon. Tilbakegangen innenfor kjernevirksomheten har medført en sterk omstrukturering av Posten, med nedleggelse av postkontorer, etablering av alternative ekspedisjonssteder (f.eks. Post i Butikk), reduksjon i antallet sorteringsterminaler og bemanningsreduksjoner. Det er forventet at denne prosessen vil fortsette ennå i noen tid. Det er allikevel ingen grunn til å tro at Postens monopolvirksomhet svinner helt inn – brev- og pakkepost vil i overskuelig fremtid utgjøre en stor del av virksomheten, både i volum og verdi.

Mens Posten på noen områder har en monopolstilling, er selskapet på andre områder utsatt for konkurranse. Omfanget av konkurranseutsatt virksomhet har økt i de senere år, dels fordi enerettsområdet er blitt redusert, men også fordi Posten har ekspandert inn på nye forretningsom-

råder. Ekspansjonen har skjedd dels ved at Posten har etablert ny virksomhet, og dels ved oppkjøp av eksisterende foretak, som enten er videreført eller fusjonert med den eksisterende virksomheten.

Postens virksomhet er ikke organisert etter hvorvidt aktivitetene inngår i de lovpålagte oppgaver eller om de ligger utenfor disse.³⁰ Det er heller ikke noe klart organisatorisk skille mellom aktiviteter i markeder der Posten har en dominerende stilling – enten i kraft av eneretten eller fordi foretaket har et *de facto* monopol – og aktiviteter i markeder der Posten møter konkurranse fra andre aktører. Dette betyr at Postens dobbeltrolle – og dermed potensialet for konkurranseproblemer – går tvers igjennom hele virksomheten.

I neste del refererer vi anklager om konkurranseskadelig adferd som er rettet mot Posten fra konkurrenter og kunder. Disse klagesakene danner utgangspunkt for en konkurranseanalyse og en diskusjon om tiltak dels for å forebygge og dels for å avdempes eventuelle konkurranseproblemer.

7.1 Anklager og problemstillinger

Som forklart ovenfor, møter vi i prinsippet konkurranseproblemet i hele Postens mangslungne virksomhet. Det har ikke vært mulig innenfor rammen av vårt arbeid å foreta en konkurransemessig analyse langs hele denne fronten, og vi er nødt til å avgrense analysen til deler av virksomheten.

Vi har funnet det naturlig å ta utgangspunkt i saker som har versert for Konkurransetilsynet og/eller Post- og teletilsynet med utgangspunkt i anklager fremsatt av konkurrenter og kunder om Postens konkurranseskadelige adferd. Disse klagesakene må antas å berøre områder der konkurranseproblemer er reelle, ihvertfall i klagernes øyne. Listen over klagesaker kan imidlertid ikke anses uttømmende for de områder der konkurranseproblemer allerede eksisterer, og ihvertfall ikke for områder der de kan tenkes å oppstå. Man må regne med at ettersom nye konkurrenter kommer inn på Postens tidligere enerettsområder, og Posten eventuelt utvider sin virksomhet til nye forretningsområder, vil konkurranseproblemer vise seg på stadig nye steder (igjen vises det til erfaringene fra Sverige, omtalt i kapittel 4). De sakene som allerede foreligger, omfatter allikevel et så bredt spekter av konkurransemessige problemstillinger at de i det alt vesentlige dekker de typer av problemstillinger konkurransemyndighetene må antas å ville komme i kontakt med. Utvalget av saker burde derfor til sammen danne et godt analytisk grunnlag for myndighetenes videre arbeid innenfor dette området.

Vår fremgangsmåte har også praktiske fordeler. Klagesakene er i hovedsak vel dokumenterte, og det foreligger derfor et godt empirisk utgangspunkt for analyse. I flere tilfeller har dessuten de relevante myndigheter selv gjennomført analyser som vi kan bygge videre på. Som vi allerede har vært inne på i tidligere kapitler, er det notorisk krevende å gjennomføre gode konkurranseanalyser. Vi har derfor funnet det hensiktsmessig å

30 En oversikt over Postens virksomhet er gitt i et vedlegg til dette kapitlet.

konsentrere arbeidet om områder der det allerede foreligger et godt grunnlag, snarere enn å måtte starte undersøkelsene fra bunnen av.

Konkurransetilsynet har fått en rekke henvendelser fra konkurrenter og kunder om det de anser som konkurranseproblemer i forhold til Posten. I møter med representanter fra blant annet Sandberg AS (Sandberg) og Norpost AS (Norpost) har vi fått utdypet en del av disse anklagene. Nedenfor oppsummeres anklagene, slik de er blitt referert for oss. Vi understreker at vi i dette avsnittet ikke har til hensikt å vurdere eller ta standpunkt til anklagene, men snarere å etablere et utgangspunkt for den påfølgende analyse av konkurranseproblemer i forbindelse med Postens virksomhet.

Produksjon av masseforsendelser

Sandberg produserer ulike typer adresserte masseforsendelser for bedrifter, foreninger og andre kunder. Disse forsendelsene er som regel av en størrelse som gjør at de omfattes av Postens enerett på adressert brevpost. Samtidig konkurrerer Sandberg med Postens direkte markedsføringsvirksomhet. Sandberg har gitt uttrykk for at de har en rekke mindre problemer med Posten, som til sammen utgjør en ikke ubetydelig konkurransebegrensning. Blant slike problemer nevnes følgende:

- I møter der man diskuterer distribusjonsløsninger med kundene, er det naturlig å inkludere Posten. Sandberg har da opplevd at representanten fra Posten, som angivelig skulle representere enerettsområdet, har avlevert et visittkort fra Posten Direkte Markedsføring (Posten DM). Posten DM får således nær kjennskap til Sandbergs kunder og produksjonsløsninger på mange områder.
- Posten DM markedsfører sine tjenester gjennom såkalte postsaksendinger (porto ikke belastet). Sandberg får ikke tilgang til denne tjenesten. I slike henvendelser blir adressaten bedt om å henvende seg til nærmeste postkontor. Posten DM benytter seg altså av ansatte ved lokale postkontorer i arbeidet med sine kunder, ansatte som også kan være beskjeftiget med virksomheten i enerettsområdet.
- Posten opererer med et felles informasjonssystem, der de ulike deler innenfor Posten kan hente informasjon. Dette åpner for at konkurranseutsatte enheter kan hente informasjon som er blitt registrert av enheter under enerettsområdet.³¹ Et eksempel gjelder Den Norske Turistforening. Turistforeningen har gjort sine utsendelser gjennom Sandberg, men ble kontaktet av Posten og fortalt at forsendelsene var i dårlig stand og ikke kunne sendes ut. Posten tilbød seg å utføre denne konkurranseutsatte tjenesten selv. Informasjon fra enerettsområdet ble her brukt i det konkurranseutsatte markedet for direkte markedsføring.
- Sandberg hevder at det er problemer knyttet til behandlingen av såkalte responskuponger. Dette er kuponger der man for eksempel krysser av for kjøp av bestemte produkter. Posten mottar responskuponger fra sendinger for kunder av både Sandberg og Posten DM. Når disse

31 Dette gjelder informasjon som kundenummer i Posten, bransje- og markedstillhørighet, foretaksform, adresse- og telefonopplysninger og kjøpshistorikk.

responsene skannes, blir Posten DMs kunder plukket ut først, og deres kuponger kommer således ut én dag tidligere enn kupongene til Sandbergs kunder.

- Ved eventuelle investeringer i produksjonseffektiverende realkapital kan bruken tenkes å dekke både enerettsområdet og konkurranseutsatte områder. Muligheten for å henføre hele utgiften til regnskapet for enerettsområdet, er da til stede.

Forbruker-Kontakt AS ble kjøpt opp av Posten i 1997. I vedtak 22/98 påla Konkurransetilsynet Posten å drive Forbruker-Kontakt som et eget aksje-foretak i fem år. Nå har imidlertid vedtaket utløpt, og Forbruker-Kontakt er slått sammen med Postens tilsvarende tjenester. Konkurrenter i markedet for uadressert reklame har uttrykt bekymring over den mulighet Posten har til å utnytte sin dobbeltrolle i forbindelse med dette markedet.

Distribusjon av masseforsendelser

Norpost driver primært med distribusjon av uadressert reklame og annen informasjon. Posten er den største aktøren i dette markedet. Norpost har særlig reagert på Postens muligheter for krysssubsidierting og Norposts manglende tilgang til postkasser i boligblokker:

- Posten bruker de samme budene til å levere adresserte og uadresserte sendinger. Posten har da mulighet til å velte kostnadene ved uadresserte sendinger over på de adresserte sendingene. Posten kan således ta en pris som Norpost ikke kan matche. Posten bruker også de samme selgerne til både adresserte og uadresserte sendinger.
- Norpost har ikke tilgang til nøkler til postkaseanlegg i leiegårder/boligblokker. De har også få nøkler til blokkene. Posten har gjennom den tradisjonelle postgangen begge disse nøkkeltypene. Dette medfører at Norpost ikke kommer inn til et stort antall husstander – ofte husstander med de laveste omdelingskostnadene.

Pakking av forsendelser

Adresserte, direkte reklameforsendelser må sendes med Posten. Posten har bestemt at store forsendelser må pakkes i plast. Fordi plasten til nå har vært av en kvalitet som ikke kan brukes i de såkalte ”leggmaskinene”, påføres Posten ekstra kostnader. Posten krever 20 øre for å dekke ekstra-kostnadene med slike forsendelser.

JMS Mediasystem (JMS) har utviklet en type plast som kan brukes i leggemaskiner. Posten har allikevel valgt å opprettholde kravet om 20 øres kompensasjon, til tross for at kostnaden etter JMSs oppfatning ikke lenger er reell. Samtidig er Posten involvert i et prosjekt for å utvikle en ny plasttype som er god nok til å brukes i leggemaskinene. Dette vil gi Postens avdeling for pakketjenester en stor fordel og redusere gevinsten av innovasjon for JMS.

Frankerte konvolutter

Visuell Kommunikasjon Norge (Viskom) – som er bransje- og arbeidsgiverforeningen for grafiske og andre bedrifter i visualiseringssektoren – har tatt opp Postens salg av konvolutter med porto, såkalte ”frankerte

konvolutter". Konvoluttene kan leveres med kundens logo og er beregnet på kunder med store postforsendelser.

Ifølge opplysninger fra Posten er stykkprisen for C5-konvolutter frankert for fremsendelse som A-prioritet innenlands og med påtrykk av logo i én farge, for tiden kr 7,79 ved bestilling av 500-1000 konvolutter, kr 7,42 ved bestilling av 1500-2500 konvolutter og kr 7,29 ved bestilling av mer enn 10 000 konvolutter. Etter fradrag av porto for Dagligbrev frankert med frankeringsmaskin, gjenstår henholdsvis kr 0,88, kr 0,51 og kr 0,38, som skal dekke produksjonen av selve konvoluttene og påtrykk av logo (alle tall er ekskl. merverdiavgift). Tar en istedenfor utgangspunkt i porto for frimerke, blir nettoprisen henholdsvis kr 0,53, kr 0,16 og kr 0,03.

Ifølge Viskom er produksjonskostnadene og markedspris på konvolutter med påtrykk av logo betraktelig høyere enn de nettoprisene Posten opererer med, ihvertfall hvis en tar utgangspunkt i porto for frimerke. Postens prismodell innebærer dessuten at bidraget til dekning av produksjonskostnadene i noen tilfeller er lavere for et stort enn for et lite antall konvolutter; for eksempel er nettoinntekten 880 kroner ved salg av 1 000 konvolutter (= 0,88x1000), men bare 765 kroner ved salg av 1 500 konvolutter (= 0,51x1500).

Transport av pakker og gods

I tillegg til de anklager som er referert ovenfor, er vi kjent med at det fra forskjellige hold har vært fremsatt anklager om Postens transportvirksomhet:

- Det hevdes blant annet at Posten har mulighet til å krysssubsidiere tjenester som ligger utenfor enerettsområdet. For eksempel driver Posten med samlastning, det vil si transport av last fra flere kunder i samme bil. Det er mulig å kombinere last fra enerettsområdet og de konkurranseutsatte områder.
- Innenfor enerettsområdet er Posten ikke omfattet av vanlige kjøre- og hviletidsbestemmelser. Dette skal ha vært medvirkende til at Posten har vunnet flere, store avtaler om transport. I forbindelse med kontraktsforhandlinger hender det at transportforetak blir forelagt konkurrerende tilbud, blant annet fra Posten. Etter konkurrentenes oppfatning kan enkelte av Postens tilbud ikke gjennomføres uten brudd på kjøre- og hviletidsbestemmelsene.
- Det er også stilt spørsmål ved dimensjoneringen av Postens distribusjonssystem. Har Posten behov for et eget system, eller kunne Posten i større grad legge ut oppdrag på anbud? For eksempel vil Posten i forbindelse med Post i Butikk kunne benytte allerede eksisterende distribusjonssystemer, som for daglig utkjøring av ferskvarer.

Oppsummering – problemstillinger

De omtalte anklager omfatter prinsipielt sett en rekke forskjellige problemstillinger. Med utgangspunkt i den prinsipielle diskusjonen i kapittel 2 kan vi oppsummere problemstillingene som følger:

For det første har Posten en rekke fordeler. Posten får tilgang til informasjon om potensielle kunder og deres relasjoner til konkurrentene gjennom

enerettsområdet (kfr. klagen fra Sandberg). Ved distribusjon av forsendelser har Posten også lettere tilgang til låste boligblokker og postkassestativer (kfr. klagen fra Norpost). Posten er dessuten underlagt mindre krevende reguleringer på en del områder, spesielt når det gjelder bestemmelser om kjøre- og hviletid. Et sentralt spørsmål er om noen av disse fordelene er å betrakte som genuine synergieffekter, eller om en annen innretning av virksomheten – herunder lover og regler – kunne gi konkurrentene tilgang til de samme fordelene. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet nedenfor.

Dernest hevdes det at Posten krysssubsidierer den konkurranseutsatte virksomheten gjennom å trekke på ressurser i kjernevirksomheten. Det skal blant annet skje ved at Posten utnytter ansatte i enerettsområdet til å utføre konkurranseutsatte tjenester (kfr. klagen fra Sandberg og Norpost). Det skal også skje ved at Posten overdimensjonerer kapasiteten innenfor enerettsområdet, slik at det blir ledig kapasitet som kan utnyttes til å tilby konkurranseutsatte tjenester (kfr. klagen fra Norpost og transportbransjen). I noen tilfeller kan krysssubsidiering lede til en *de facto* utestengelse av konkurrenter (kfr. klagen fra transportbransjen).

For det tredje hevdes det at Posten utnytter sin dominerende stilling i og utenfor enerettsområdet til å heve konkurrentenes kostnader. Det skal blant annet skje ved at det kreves uforholdsmessig høye priser for tilgang til Postens infrastruktur, spesielt distribusjonssystemet (kfr. klagen fra Norpost). Det skal også skje ved at Posten stiller urimelige krav til konkurrentene for tilgang til infrastrukturen (kfr. klagen fra JMS ang. krav til pakking) eller leverer en tjeneste som er dårligere enn den som tilbys Postens egen virksomhet (kfr. klagen fra Sandberg ang. returkuponger).

Klagene mot Posten reiser med andre ord hele spektret av konkurransemessige problemstillinger, slik de er beskrevet i kapittel 2. I neste avsnitt analyserer vi disse problemstillingene nærmere.

7.2 Konkurransanalyse

Vi starter med en diskusjon om hvorvidt Posten har genuine konkurransefortrinn i forhold til sine konkurrenter. Dernest diskuterer vi hvorvidt og eventuelt hvordan anklagene faller inn under de forskjellige konkurranseproblemer omtalt i kapittel 2.

Konkurransafortrinn

I kapittel 2 har vi forklart hvordan kjernevirksomheten kan gi et offentlig foretak konkurransefortrinn på andre forretningsområder. Slike konkurransefortrinn utgjør et argument for at offentlige foretak utvider sin virksomhet, slik at fortrinnene kan bli utnyttet. Samtidig gir konkurransefortrinn – sammen med eventuelle myndighetsbestemte særfordeler – muligheter for å undergrave konkurransen, utøve markedsrett eller overleve selv om driften er ineffektiv.

Posten kontrollerer innsatsfaktorer som konkurrentene er avhengige av. Det gjelder blant annet i direkte markedsføring, der reklamemateriell distribueres som postsendinger. I Sandberg-saken henvises det til et

eksempel med såkalte responskuponger, det vil si kuponger som er lagt inn i reklamemateriell, og som benyttes for å bestille brosjyrer eller produkter. Sandberg hevder at Posten utnytter sin kontroll over postforsendelser til systematisk å favorisere kuponger for selskaper som benytter Posten DM for markedsføring. Dette eksemplet har en parallell til saken mellom British Post Office og Deutsche Post, der Deutsche Post ble dømt for å utnytte sin dominerende stilling til å forsinke utsendelsen av masseforsendelser produsert i England (se kap. 4). Et annet eksempel gjelder uadresserte masseforsendelser, der det er ulønnsomt å bygge opp parallelle distribusjonsnettverk i griségrende strøk. Vi kommer tilbake til dette eksemplet nedenfor under diskusjonen om samdriftsfordeler.

Ved siden av kontrollen med essensielle innsatsfaktorer kan Posten ha konkurransefortrinn knyttet til samdriftsfordeler. Det gjelder spesielt Postens informasjon om konkurrentene og deres kunder (kfr. direkte markedsføring), adgang til postkasser og boligblokker (kfr. uadresserte masseforsendelser) og utnyttelse av ledig kapasitet (kfr. masseforsendelser og transport av pakker og gods).

Sandberg hevder at Posten utnytter informasjon som er fremskaffet gjennom kjernevirksomheten til å skaffe seg en konkurransefordel innenfor andre virksomhetsområder. Posten får slik informasjon som distributør for konkurrentene. For eksempel finner Sandberg det naturlig å inkludere Posten i møter der man diskuterer distribusjonsløsninger med kundene, noe som gjør at Posten får nær kjennskap til Sandbergs kunder og produksjonsløsninger. Med dette utgangspunkt kan Posten skreddersy tilbud som er bedre enn konkurrentenes. Dette er naturligvis en fordel for kundene, ihvertfall i første omgang. Man må imidlertid anta at konkurrentene vil svare på slik adferd ved å forsøke å unngå at Posten får tilgang til sensitiv informasjon, for eksempel ved ikke å invitere Posten med på møter der kundene er tilstede. Dette avskjærer ikke bare Posten fra direkte informasjon om konkurrentene og deres kunder, men kan medføre at distribusjonsløsningen alt i alt blir dårligere.

Posten kan også skaffe seg informasjon om konkurrentene og deres kunder gjennom å holde oppsikt med og analysere postgangen. Et eksempel på dette skal være når Den Norske Turistforening, som har gjort sine utsendelser gjennom Sandberg, ble kontaktet av Posten og fortalt at forsendelsene var i dårlig stand og ikke kunne sendes ut, men at Posten kunne utføre den nødvendige ompakking. I slike tilfeller er det vanskelig for konkurrentene å forhindre at Posten skaffer seg informasjon. På den annen side er det begrenset hvilken informasjon Posten kan få gjennom å holde oppsikt med postgangen – det gir for eksempel ikke innsikt i konkurrentenes betingelser. Posten er avhengig av å kontakte kundene direkte, dels for å få nærmere rede på kundenes behov og dels for å få innsikt i hvilke betingelser konkurrentene tilbyr (så langt som kundene vil oppgi dette). I den grad oversikt over postgangen representerer en konkurransefordel, må det først og fremst være fordi slik informasjon reduserer kostnadene ved å markedsføre Postens egne tilbud, for eksempel ved at henvendelsene kan gjøres mer målrettede. Det er vanskelig å se at dette representerer noen vesentlig fordel i forhold til den alminnelige bransjekunnskap som konkurrentene sitter inne med.

En mer åpenbar konkurransefordel gjelder tilgangen til postkasser og

boligblokker. Posten har nøkler til leiegårder/boligblokker og tilhørende postkasseanlegg. Norpost har ikke slike nøkler, noe som gjør at foretaket har vanskeligheter med å nå et stort antall husstander. Budene er nødt til å ringe på for å komme inn i oppgangene, og de må levere sendingene foran hver dør, istedenfor å legge dem i postkassene. Distributører av aviser har tilsvarende problemer. Disse har imidlertid som regel fått tilgang til nøkler til oppgangene gjennom private avtaler med borettslag, som har gjort det mulig å komme inn og legge avisene foran dørene til de enkelte leiligheter. Sammenlignet med Posten – som ofte har egne generalnøkler som dekker flere leiegårder og boligblokker innenfor et område – må avisdistributørene operere med et større antall nøkler. Det er også mer tidkrevende og kostbart å fremforhandle og ivareta individuelle avtaler med det enkelte borettslag.

Foreløpig er denne problemstillingen avgrenset til distribusjon av uadresserte masseforsendelser, men ettersom eneretten blir avvirket, og den ordinære brevposten blir åpnet for konkurranse, må en anta at problemet blir ytterligere aktualisert. Potensialet for konkurranse om brevpост er størst i tettbygde strøk, og det er i slike områder at innslaget av leiegårder og boligblokker med låste postkasseanlegg er stort. En løsning av problemet kan være avgjørende for i hvilken grad det vil være mulig å etablere effektiv konkurranse om brevpост når eneretten avvikles.

Tilgang til postkasser reiser en rekke spørsmål, blant annet av juridisk karakter. Det må for eksempel avklares hvilke rettigheter og forpliktelser som påhviler eierne av postkassene. Skal man være forpliktet til å gi adgang til alle som har fått konsesjon for omdeling av post, herunder masseforsendelser? Skal dette isåfall skje ved at aktørene får adgang til leiegårder og boligblokker? Skal det eventuelt stilles krav om hvordan postkasseanlegg skal gjøres tilgjengelige, for eksempel ved at postkassene skal kunne nås utenfra, altså uten at det er nødvendig å gå inn i oppgangene?

Det ligger utenfor vårt mandat å foreta en fullstendig analyse av hvordan man best kan sikre likeverdig tilgang til postkasser for alle distributører av post, og om gevinstene ved større konkurranse kan forsvare kostnadene ved mer likeverdig tilgjengelighet. Vi nøyer oss med å påpeke at med den nåværende ordning har Posten et *de facto* konkurransefortrinn.

En tredje type samdriftsfordel har å gjøre med utnyttelse av ledig kapasitet i postgangen. Postgangen kan grovt sett inndeles i fire faser; innsamling, sortering, transport og utdeling/distribusjon. Transporten kan igjen inndeles i hovedpostgang (lengre strekninger mellom terminaler) og lokaltransport (fra innleveringspunkt til terminal, samt fra terminal til distribusjon). Det synes ikke å være vesentlige samdriftsfordeler mellom de ulike fasene av postgangen (en unntagelse gjelder innsamling og utdeling, som i enkelte områder gjøres av samme postbud); det er for eksempel ikke vanskelig å tenke seg at Posten kunne satt bort hele eller deler av transporten til andre (dette skjer delvis idag, bl.a. for flybåren post). Samdriftsfordelen oppstår først og fremst ved at ledig kapasitet i de ulike deler av postgangen kan benyttes for andre leveranser.

Denne fordelene er tydelig i deler av distribusjonsapparatet. Der det er mest kostnadseffektivt at postbudet bruker bil, er transportkapasiteten som regel ikke fullt utnyttet. Der kan postbudet uten store ekstrakostnader ta

med andre forsendelser, som for eksempel uadresserte masseforsendelser eller pakker. Slike forsendelser krever noe ekstraarbeid, i form av sortering og utdeling (herunder stopp ved postkasser der det ikke skal leveres vanlig brevpost), men disse kostnadene er relativt små. Ekstrakostnadene er vesentlig høyere i de deler av distribusjonsapparatet der mengden av brevpost er kapasitetsdimensjonerende. Der postbudet mest effektivt enten går til fots eller bruker sykkel, er kapasiteten begrenset av hvor meget budet kan bære med seg. Der må kapasiteten utvides dersom postbudet i tillegg til den ordinære brevposten også skal dele ut uadresserte masseforsendelser eller andre forsendelser. Kostnadene blir mer eller mindre proporsjonale med mengden av post, og det er således ingen egentlige samdriftsfordeler ved å kombinere brevposten med uadresserte masseforsendelser eller utdeling av pakker.

Av samme grunn er det begrensede samdriftsfordeler som følge av ledig kapasitet i andre deler av postgangen. Konkurrerende transportforetak hevder at Posten medbringer pakker og gods i transporten av den ordinære brevposten. Dersom transportbehovet varierer, og det ikke er mulig å variere kapasiteten i takt med behovet, vil det i perioder være ledig kapasitet som kan benyttes til å utføre andre transportoppdrag. Det er imidlertid vanskelig å se at dette skulle kunne utgjøre et stort potensial. Det skyldes dels at variasjonene i mengden post er relativt begrensede, og dels at det er store muligheter for å tilpasse kapasiteten etter behovet ved å leie inn andre transportører. En annen sak er at Posten kan skaffe seg et konkurransefortrinn ved å overdimensjonere kapasiteten i postgangen og belaste kjernevirksomheten med kostnadene, men det er isåfall ikke et eksempel på en samdriftsfordel, men på krysssubsidiering. Således er bruk av postsakssendinger for markedsføring av konkurranseutsatte tjenester, og bruk av ekspedisjonsstedene for behandling av henvendelser om slike tjenester, eksempler på krysssubsidiering.

Et annet eksempel på at ledig kapasitet kan være en tilsynelatende, men ikke reell samdriftsfordel, gjelder Postens ekspedisjonssteder. I en lang periode hadde Posten hovedsakelig postkontorer i egne lokaler. Disse lokalene var ofte romslige, ihvertfall etter at den tradisjonelle brevposten og bankvirksomheten hadde begynt å gå tilbake. De kunne derfor gi plass også for annen virksomhet, som salg av forskjellige varer og tjenester. Etterhvert er mange av de tradisjonelle postkontorene nedlagt, og ekspedisjonsstedene er flyttet inn i andre forretninger (først og fremst dagligvareforretninger og bensinstasjoner). Derved er ikke bare kapasiteten blitt bedre tilpasset kjernevirksomhetens behov, men tilgjengeligheten – i form av lokalisering og åpningstider – er i mange tilfeller også blitt bedre. Fordelene ved samlokalisering har med andre ord latt seg realisere i et samarbeid med andre aktører, uten at det har vært nødvendig at Posten står for hele driften.

Priser på konkurranseutsatte produkter

Som forklart i kapittel 2, vil prisene i et marked med velfungerende konkurranse som hovedregel reflektere de relevante kostnader. Det er allikevel grunner til at prisene kan avvike fra kostnadene (ihvertfall i perioder) uten at dette kan tas som uttrykk for konkurransesvikt. Spesielt kan lave priser være ledd i en strategi for å markedsføre nye produkter, for en effektiv utnyttelse av læringseffekter og stordriftsfordeler, eller av

hensyn til krysspriseeffekter i etterspørselen etter foretakets produkter.

Det er vanskelig å se at disse momentene har spesiell relevans for Posten. Det er ikke vesentlige komplementariteter i etterspørselen etter Postens produkter – og spesielt ikke mellom produktene utenfor og innenfor kjernevirksomheten – som skulle tilsi at prisene burde settes lavt på de konkurranseutsatte produktene. Post er heller ikke noen typisk nettverksnæring. Posten er på vei inn på nye forretningsområder, og det kan ikke utelukkes at lave priser kan være en hensiktsmessig del av markedsføringen. Det er imidlertid ikke gitt at lave priser – og spesielt ikke priser som er utilstrekkelige til å gi et positivt dekningsbidrag – bør inngå i en strategi for å etablere et fotfeste i markedet. Lave priser er først og fremst hensiktsmessig i markedsføringen av såkalte erfaringsgoder, der brukerne ikke kan avgjøre kvaliteten uten å ha prøvd produktet. Det kan for eksempel tenkes at Posten vil ønske å skaffe seg enkelte ”prestisjeoppdrag”, for derigjennom å signalisere kvalitet til resten av markedet. Mens markedsføringshensyn kan forklare introduksjonstilbud og målrettede rabatter til ”referansekunder”, er det imidlertid vanskelig å se at slike hensyn skulle kunne forklare mer systematiske avvik fra kostnadsdekkende priser.

Norpost hevder at Posten opererer med priser for distribusjon av uadresserte masseforsendelser som ikke står i et rimelig forhold til de faktiske kostnader. Det hevdes således at Posten krysssubsidierer den konkurranseutsatte virksomheten ved å overføre kostnader til enerettsområdet. Posten bruker de samme budene til å levere adresserte og uadresserte sendinger, og Posten har da mulighet til å velte kostnadene ved uadresserte sendinger over på de adresserte sendingene. Posten kan således ta en pris som Norpost ikke kan matche.

Som forklart ovenfor, er det rimelig grunn til å tro at Posten har samdriftsfordeler i distribusjonen i grisgrendte områder, der avstanden (den såkalte ”ferdtid”) er kapasitetsdimensjonerende. I tettbygde områder, der mengden er kapasitetsdimensjonerende, finnes det imidlertid ikke tilsvarende samdriftsfordeler. I de sistnevnte områder er det derfor vanskelig å forstå hvordan Posten skal kunne operere med priser som ligger lavere enn Norposts. Det gjelder særlig fordi Posten – som bruker sine faste ansatte – har vesentlig høyere lønnsutgifter enn Norpost, som i stor grad bruker skoleungdom og annen billig arbeidskraft.

Saken med frankerte konvolutter er et annet eksempel der prisfastsettelsen ikke uten videre er forenlig med kostnadsrelatering, ihvertfall ikke dersom en legger til grunn fullfordelte kostnader. Posten selger ferdigfrankerte konvolutter med kundens logo i én til fire farver over Internett. Konvoluttene trykkes av en leverandør som Posten har inngått avtale med. Tilbudet er så godt at det ifølge bransjeforeningen Viskom blir vanskelig for andre i bransjen å konkurrere. Viskom hevder blant annet at tilbudets totale pris ikke dekker ordinær porto og konvoluttkostnad med trykk av logo, og at det derfor kan foreligge et element av krysssubsidiering. Dessuten hevdes det at prisfastsettelsen er ulogisk, ved at det i noen tilfeller er rimeligere å bestille en større enn en mindre mengde konvolutter.

I henhold til Postens konsesjon punkt 3.4 må de leveringspliktige tjenestene tilbys til kostnadsbaserte priser og på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår. Post- og teletilsynet har vurdert om prisstrategiene

for frankerte konvolutter er i tråd med dette regelverket, og har kommet til at det ikke er grunnlag for å betvile riktigheten av Postens påstand om at prisen fullt ut dekker ordinær porto i henhold til Postens prisliste, så vel som alle kostnader ved fremstilling av konvoluttene og tiltrykk av firmalogo/senderadresse.³²

Post- og teletilsynet fremhever at Posten ved salg av denne typen ferdigfrankerte konvolutter med logo blant annet har følgende besparelser:

- Bestilling over Internett reduserer administrative kostnader.
- Kundene forhåndsbetaler for sendingene, noe som gir Posten kapitalgevinster og ingen risiko for tap.
- Posten sparer tid og ressurser som ellers ville medgått til formidling av frimerker.
- Brevene er standardiserte og maskinsorterbare og derfor rimelige å håndtere i postgangen.

Post- og teletilsynet konkluderte på denne bakgrunn med at Posten ikke bryter med konsesjonen ved salg av ferdigfrankerte konvolutter med logo, og at det ikke foreligger grunnlag for å hevde at det foregår ulovlig kryss-subsidiering i henhold til det sektorspesifikke regelverket som gjelder for postområdet. Post- og teletilsynet er enig i at det kan virke ulogisk at det er rimeligere å bestille et større antall konvolutter enn et mindre antall, men viser til at dette er et forhold som faller utenfor det regelverk tilsynet er satt til å følge opp, og antar at problemstillingen som gjelder kobling av posttjeneste og tilbud av konvolutter, ligger innenfor Konkurransetilsynets ansvarsområde.

Post- og teletilsynets behandling reiser en rekke interessante spørsmål. For det første synes det ikke relevant å vise til besparelser ved formidling av frimerker hvis sammenligningsgrunnlaget er frankering med frankeringsmaskin. Dersom portoen er kostnadsbasert, skal forskjellen i porto mellom frimerker og frankering med frankeringsmaskin nettopp avspeile forskjellen i de kostnader Posten har ved å selge porto, herunder eventuelle ekstrakostnader forbundet med trykking og formidling av frimerker. Dersom portoen derimot ikke er kostnadsbasert, vil det relevante sammenligningsgrunnlag avhenge av hvorvidt kundene ellers ville brukt frimerker eller frankert med frankeringsmaskin.³³ Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt differansen i portoen faktisk avspeiler den reelle forskjellen i kostnadene ved de to typer frankering.

For det andre er det ikke åpenbart at Posten har vesentlige konkurransefortrinn i denne virksomheten. Posten henviser til at man har vært istand til å presse prisene for produksjon av konvoluttene, men det kunne også andre leverandører ha gjort. Det samme gjelder i stor grad oppnåelsen av gevinster som følger av måten konvoluttene omsettes på. Den kunde-

³² Fremstillingen er basert på dokumenter fra Post- og teletilsynet i forbindelse med angjeldende sak.

³³ I den aktuelle kundegruppen er det mange mindre bedrifter som normalt ikke finner det regningssvarende å bruke frankeringsmaskin.

kontakt som Posten oppnår gjennom dette produktet, og som eventuelt kan benyttes til å selge andre produkter, er heller ikke spesiell for Posten. Besparelsene ved å slippe formidling av frimerker, bør avspeiles i forskjellene mellom portosatsene for henholdsvis frimerker og frankering med frankeringsmaskin, og representerer derfor ingen egentlig synergieffekt.

De genuine synergieffektene synes først og fremst å bestå i følgende:

- Dersom kunden som følge av kjøpet av ferdigfrankerte konvolutter kvitter seg med sin frankeringsmaskin, sparer Posten kostnadene ved å administrere denne avtalen. Dette forutsetter at kundene ikke vil fortsette å bruke frankeringsmaskin for andre sendinger (f.eks. pakker). For at besparelsen skal være reell, forutsetter det dessuten at ekstrakostnadene ved at disse andre sendinger istedenfor frankeres med frimerker, ikke er vesentlige. Det er vanskelig å se at den totale gevinsten kan være særlig stor. (En annen sak er at kundens besparelse ved å slippe kostnadene ved egenfrankering kan være vesentlig, noe som viser produktets eksistensberettigelse.)
- Konvoluttene er laget slik at de skal minimere kostnadene ved å behandle dem i postgangen. Såvidt vi har bragt i erfaring, foreligger det ikke anslag på hvor store gevinstene kan være ved å behandle disse konvoluttene i forhold til konvolutter som leveres av andre.

Mot disse gevinster må en regne kostnadene ved at ferdigfrankerte konvolutter ikke fanges opp av portoøkning. Ved å kjøpe opp konvolutter i stort (evt. rett før en portoøkning), kan kunden spare portoutgifter ettersom portoen stiger. De tapte inntektene representerer en kostnad for Posten.

Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at det alt i alt kan foreligge genuine konkurransefortrinn i form av synergieffekter som skulle tilsi at Posten kan drive denne virksomheten til lavere kostnader enn andre. En annen sak er at det kan være visse juridiske begrensninger på konkurrentenes muligheter til å levere samme produkt. En annen leverandør måtte eventuelt hatt en avtale med Posten som muliggjorde salg av porto i form av ferdigfrankerte konvolutter. Det er vanskelig å se at det skulle være prinsipielle eller praktiske vanskeligheter med å få dette til (det ville innebære at leverandøren brukte sin egen frankeringsmaskin eller tilsvarende, men at konvoluttene ble videresolgt istedenfor å bli brukt til egen post). Om et slikt problem faktisk foreligger, innebærer det en form for etableringshindring.

Et tredje spørsmål er hvorvidt Post- og teletilsynets test for krysssubsidierring er robust med hensyn til å avdekke hvorvidt krysssubsidierring faktisk foregår. Tilsynet tar utgangspunkt i et merkostnadsbegrep, slik at det er tilstrekkelig at Posten demonstrerer at inntektene i den aktuelle virksomheten dekker merkostnadene ved å drive virksomheten (i noen tilfeller, for eksempel i forbindelse med et nytt produkt, vil tilsynet akseptere at inntektene i en periode ligger lavere enn merkostnaden). I praksis vil Posten bli bedt om å legge frem en kostnadskalkyle, slik at det er Postens egne beregninger som ligger til grunn for vurderingen av om merkostnadene er dekket. Som forklart i kapitlene 2 og 3, er denne type test sårbar, og det er betydelig risiko for at den ikke fanger opp krysssubsidierring. Vi kommer nærmere tilbake til dette momentet nedenfor under diskusjonen om tiltak.

Tilgangsbetingelser

Som forklart ovenfor, er Postens konkurrenter i enkelte tilfeller avhengige av å bruke Posten for å produsere og levere sine tjenester. Det gjelder for eksempel i direkte markedsføring, der reklamemateriell distribueres som postsendinger. Det gjelder også for uadresserte masseforsendelser, der det er ulønnsomt å bygge opp parallelle distribusjonsnettverk. I slike tilfeller kan Posten vri konkurransen gjennom diskriminerende tilgangsbetingelser.

Et eksempel på tilsynelatende diskriminerende betingelser for tilgang til Postens infrastruktur fremkommer i klagen fra JMS. Posten har bestemt at store forsendelser av adressert, direkte reklame skal pakkes i plast, og krever 20 øre pr. forsendelse for å dekke ekstrakostnader som følge av at plasten ikke kan brukes i leggemaskinene. Til tross for at JMS har utviklet en type plast som kan brukes i leggemaskiner, og som derfor skulle tilsi at ekstrakostnadene ikke lenger er reelle, krever Posten fremdeles 20 øres kompensasjon.

Sandbergs påstand om problemene knyttet til behandlingen av såkalte responskuponger er – dersom den er riktig – et eksempel på diskriminering med hensyn til kvaliteten av den tilgang som tilbys. Posten mottar responskuponger fra sendinger for kunder av både Sandberg og Posten DM, men når disse responsene skannes, blir Posten DMs kunder plukket ut først, og deres kuponger kommer således tidligere frem enn kupongene til Sandbergs kunder.

7.3 Tiltak

Som forklart i kapittel 6, kan det tenkes en rekke forskjellige tiltak for å forebygge eller bøte på konkurranseproblemer som oppstår som følge av et offentlig foretaks særstilling, herunder eliminering av særfordeler, avgrensning av virksomheten, organisatorisk oppdeling og regulering av priser. Når vi nedenfor diskuterer disse tiltakene etter tur, betyr ikke det at de kan ses isolert. Tvertimot vil det som regel være nødvendig å kombinere flere tiltak. Vi tar opp dette momentet flere ganger underveis i diskusjonen og kommer dessuten tilbake til det under den oppsummerende diskusjonen mot slutten av avsnittet.

De ulike tiltakene kan implementeres på flere måter, gjennom utøvelse av statens eierskap i Posten, de særlover og konsesjonsbetingelser som styrer Postens virksomhet eller ved inngrep i medhold av konkurranseloven. Vi presenterer ingen omfattende diskusjon om hvilket virkemiddel som vil være mest tjenlig for å iverksette et bestemt tiltak. I mange tilfeller følger dette nokså direkte fra tiltakets natur, og vi nøyer oss derfor med enkelte kommentar til valg av virkemiddel der vi anser det nødvendig.

Før vi diskuterer de enkelte tiltak, minner vi om det prinsipielle utgangspunkt for diskusjonen, slik de er beskrevet i innledningen til kapittel 6. Vi vil spesielt understreke problemene som knytter seg til direkte adferdsregulering – herunder prisregulering. Som forklart i kapittel 2, er det store vanskeligheter med å etablere et produktregnskap som gir et godt bilde av kostnadene i regulerte virksomheter. Posten er et spesielt interessant eksempel i denne sammenheng.

Posten har gjennomført det kanskje mest omfattende kalkyleprosjekt i Norden, for å fremskaffe et regnskapsmessig grunnlag for både reguleringsformål og intern styring. Inndelingen av kostnader er basert på en verdikjedemodell for de ulike virksomhetsområdene, der aktivitetene også er beskrevet geografisk, og det er utviklet store datasystemer for å beskrive ressursbruken. Til tross for dette arbeidet viser det seg at informasjonen i produktregnskapet er vanskelig både å tolke og bruke. Et eksempel på dette har vi når det gjelder de produktrelaterte kostnader knyttet til Postens banktjenester i perioden 2000-2003 (se også kapittel 3). Ifølge disse tallene ble produktkostnadene mer enn fordoblet fra 2000 til 2001, for så å falle med 20 prosent fra 2001 til 2002 og ytterligere 20 prosent fra 2002 til 2003. Det var også store variasjoner innenfor de enkelte kostnadskomponenter. Anslaget for de såkalte borfallskostnadene (dvs. de direkte kostnader knyttet til bankvirksomheten, som kunne vært spart dersom denne virksomheten var blitt avvirket) var mer eller mindre konstant fra 2000 til 2001, men fordoblet seg så fra 2001 til 2002, for deretter å falle svakt. Anslaget for de andre produktkostnadene ble mer enn tredoblet fra 2000 til 2001, for så å bli redusert med tre fjerdedeler fra 2001 til 2002 og ytterligere to tredjedeler fra 2002 til 2003. Variasjonen i kostnader fra et år til et annet kan delvis forklares ved at man i disse årene benyttet ulike definisjoner av hva som inngår i de ulike kostnadsgruppene, samt endringer i konsesjonsbetingelser, nedgang i omsetningen og kutt i kostnader. Variasjonen er imidlertid allikevel særdeles stor, og det er vanskelig – basert på den dokumentasjon som er fremlagt for Post- og teletilsynet – fullt ut å forstå hva som er årsaken til de store variasjonene.

Dette viser at man selv med et avansert og ressurskrevende produktregnskap vil kunne ha stor måleusikkerhet. Det tilsier for det første at det bør stilles strenge krav til dokumentasjon av kalkyleprinsipper, ikke minst for å forklare endringer i kostnadsbilder over tid. For det andre viser det hvor vanskelig det kan være å gjennomføre direkte adferdsregulering. Det tilsier at det er nødvendig å etablere en organisatorisk og markedsmessig struktur som reduserer behovet for slik regulering.

Økonomisk handlingsrom

Posten er pålagt en rekke oppgaver, men har også mange særfordeler. De viktigste særfordelene er knyttet til foretakets monopolstilling, samt de direkte tilskuddene over statsbudsjettet. I tillegg kommer eventuelle fordeler som foretaket måtte ha i kraft av det statlige eierskapet.

Posten har en monopolstilling innenfor det såkalte enerettsområdet. Enerettsområdet er etterhvert snevret kraftig inn og vil formodentlig bli fullstendig avvirket innen få år. Det er imidlertid grunn til å tro at monopolstillingen langt på vei vil bestå. Således har Posten idag en *de facto* monopolstilling som går adskillig lenger enn eneretten, både innenfor pakke- og brevpost. Det er forventet at det vil bli økt konkurranse om postforsendelser i sentrale strøk i årene fremover. Erfaringene fra blant annet Sverige – der postområdet har vært mer eller mindre fullstendig deregulert i en årrekke – tyder på at det tar lang tid før det etableres effektiv konkurranse, og at konkurransen begrenses til de største byene. Det synes rimelig å anta at en vil få en tilsvarende situasjon i Norge.

Dette betyr at Posten også i fremtiden vil ha en monopolstilling som, dersom myndighetene tillater det, kan utnyttes til å sette priser som overstiger de relevante kostnader. Monopolområdet vil riktignok gradvis bli redusert i omfang. Det skyldes ikke bare tiltagende konkurranse, men også at Postens tradisjonelle virksomhet – særlig innenfor brevpost – er i tilbakegang. Denne generelle tilbakegangen i markedet kan begrense interessen fra potensielle konkurrenter, noe som isåfall innebærer at Posten i mindre grad vil få konkurranse. Uansett; så lenge monopolstillingen består, vil Posten ha en potensiell økonomisk særfordel.

Posten mottar hvert år et statlig tilskudd til dekning av utgifter i forbindelse med det såkalte samfunnsoppdraget. Samfunnsoppdraget kan defineres som de kostnader Posten påføres for å dekke leveringsforpliktelser som er pålagt av myndighetene, men som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Utfra de opplysninger som foreligger, er det vanskelig å vurdere hvorvidt statstilskuddet står i et rimelig forhold til kostnadene ved samfunnsoppdraget. Det synes ikke urimelig å anta at tilskuddet kan ligge noe lavere enn de faktiske kostnadene, og at det således foregår en form for kryss-subsidiering av leveringsforpliktelsene fra mer lønnsomme deler av monopolområdene.

Ved siden av monopolistisk prisfastsettelse og direkte tilskudd kan Posten ha økonomiske særfordeler i kraft av det statlige eierskapet, knyttet til regnskapspraksis, kapitalbase, forrentning, avkastningskrav og utbyttepolitikk (se omtalen i kap. 4).

Som forklart i kapittel 6, bør det regulatoriske rammeverket utformes med sikte på å nøytralisere den økonomiske virkningen av de særfordeler som offentlige foretak har. Det betyr at myndighetene gjennom konsesjonsbetingelser, regnskapsregler, prisregulering og utøvelse av eierskapet bør sørge for at Posten ikke får en økonomisk særfordel som kan benyttes til å undergrave konkurransen på de markeder der Posten opererer.

For det første bør myndighetene ta sikte på å begrense Postens inntekter innenfor kjernevirksomheten, slik at inntektene står i forhold til de relevante kostnader. Det krever effektiv kostnadskontroll. Dernest krever det effektiv regulering av prisene på de tjenester der Posten har et *de facto* monopol – hvilket altså omfatter et større område enn selve enerettsområdet – samt tilpasning av det statlige tilskuddet. Som forklart i kapittel 6, kan det være en avveining mellom å dekke kostnadene ved samfunnsoppdraget gjennom monopolistisk prisfastsettelse og skattebasert finansiering over offentlige budsjetter. I denne forbindelse – der vi fokuserer på nøytralisering av Postens særfordeler – er det ikke avgjørende hvordan samfunnsoppdraget finansieres; det avgjørende er at inntektene ikke overstiger de relevante kostnader, slik at foretaket oppnår et overskudd som kan benyttes til å krysssubsidiere konkurranseutsatte deler av virksomheten.

Et fundamentalt prinsipielt og praktisk problem knytter seg til å etablere et regnskapsmessig grunnlag for å vurdere den faktiske lønnsomheten i Postens virksomhet. Som forklart ovenfor, er det gode grunner til å tro at regnskapene – herunder de produktregnskaper som Posten utarbeider, og som blant annet danner grunnlag for det statlige tilskuddet – ikke er tilstrekkelige til å tilveiebringe den informasjon som er nødvendig for å

utforme effektive tiltak. Dette problemet knytter seg både til fordeling av inntekter og kostnader på produktområder og fordeling av inntekter og kostnader over tid, herunder verdifastsettelsen av Postens eiendeler. Betydningen av dette problemet – og dermed de potensielle gevinster ved en forbedret regnskapspraksis – kan neppe overvurderes.

Problemet med en mangelfull fastsettelse av kapitalbasen gir seg utslag i vanskeligheter med å fastsette realistiske avkastningskrav – selv om kravet blir satt riktig i prosent, blir ikke avkastningen i kroner tilstrekkelig stor. Regnskapspraksisen bør ta sikte på å avdekke eventuelle skjulte verdier i foretaket. Slike verdier bør aktiveres, slik at Posten stilles overfor et reelt avkastningskrav og reelle avskrivninger.

Utbyttepolitikken bør utformes slik at staten som eier suger opp eventuell overskuddslikviditet (eng. free cash flow). Dette kan medføre at utbyttet varierer fra år til annet. Det er imidlertid ingenting iveien for at utbyttepolitikken kan utformes slik at strømmen av utbytte blir jevnere, for eksempel ved at utbyttet fastsettes i forhold til et gjennomsnitt av lønnsomheten over en periode på flere år. Hovedpoenget er at eieren inndrar eventuell overskuddslikviditet i Posten, slik at denne ikke benyttes til å finansiere ulønnsomme forretninger.

Avgrensning av virksomheten

Som forklart i kapittel 6, er den viktigste grunnen til å tillate et offentlig foretak som Posten å drive konkurranseutsatt virksomhet, at det finnes synergieffekter mellom denne virksomheten og foretakets kjernevirksomhet. Mot dette hensynet står en rekke forhold som taler for å avgrense offentlige foretaks muligheter til å drive konkurranseutsatt virksomhet, herunder faren for krysssubsidierting og muligheten for effektiv regulering av kjernevirksomheten. En nødvendig forutsetning for at et offentlig foretak bør få ekspandere inn på konkurranseutsatte områder, er derfor eksistensen av synergieffekter.

I enkelte av de sakene vi har sett på ovenfor, synes det klart at det foreligger synergieffekter mellom kjernevirksomheten og andre virksomheter. Det gjelder spesielt i tilfellet med distribusjon av uadresserte masseforsendelser. I deler av Postens distribusjonsnett – særlig utenfor tettbygde strøk – er det normalt ledig kapasitet, som blant annet kan utnyttes til distribusjon av masseforsendelser. Her foreligger det med andre ord en samdriftsfordel. Denne fordelingen synes å være så betydelig at den tilsier at Posten bør drive med distribusjon av slike forsendelser.

På andre områder er det mer usikkert om det foreligger synergieffekter av betydning. Det gjelder for eksempel i saken med frankerte konvolutter. Her kan det prinsipielt sett påpekes enkelte synergieffekter, men det er uklart hvor langt de rekker. Dette er imidlertid et tilfelle der det ville være naturlig å sammenligne inntektene fra virksomheten med kostnadene, målt ved fullfordelte kostnader. Det foreliggende produktregnskap for Posten er ikke laget for å foreta en slik test. Det kan imidlertid synes som om nettoprisene beregnet med utgangspunkt i frankering med frankeringsmaskin er tilstrekkelige til at også konkurrenter i bransjen kunne oppnådd

lønnsomhet. Slik sett kan det synes som om Posten ville ha passert testen for denne virksomheten.³⁴

På andre områder er det imidlertid tvilsomt om det foreligger synergi-effekter som er tilstrekkelige til å forsvare at Posten skal drive slik virksomhet. Det gjelder blant annet de vi ovenfor har omtalt som direkte markedsføring og transport av stykkgoods. En kan ikke se bort fra at Posten kunne passert en test om lønnsomhet basert på fullfordelte kostnader også på disse områdene. I og med at dette er virksomheter preget av sterk konkurranse, ville det imidlertid forutsatt en meget høy grad av effektivitet i Posten.

Organisatorisk oppdeling

I de tilfeller der en kommer til at Posten bør drive med virksomhet utenfor kjernevirksomheten – enten fordi Posten har genuine konkurransefortrinn eller av andre årsaker – reises spørsmålet om hvordan denne virksomheten bør organiseres. Som forklart i kapittel 6, avhenger dette spørsmålet først og fremst av om det foreligger samdriftsfordeler. Eksistensen av samdriftsfordeler er således en nødvendig forutsetning for at virksomheten bør organiseres sammen med kjernevirksomheten. Foreligger det ikke slike samdriftsfordeler – eller de ikke er tilstrekkelige til å oppveie ulempene ved samorganisering – bør virksomhetene organiseres hver for seg.

Når det gjelder distribusjon av uadresserte masseforsendelser, synes samdriftsfordelene å være av en slik karakter at de fordrer at Posten selv står for distribusjonen. Det er ikke til hinder for at det legges tilrette for at tredjeparter (slik som Norpost) kan benytte Posten for distribusjon der de ikke finner det lønnsomt å utføre tjenesten selv. Denne virksomheten må imidlertid drives tett sammen med kjernevirksomheten for at samdriftsfordelene skal kunne utnyttes fullt ut.

På de andre områdene vi har vurdert i dette kapitlet, synes det ikke å foreligge samdriftsfordeler som er av en slik karakter at de fordrer samorganisering med kjernevirksomheten. Det gjelder blant annet salg av frankerte konvolutter, der eventuelle synergieffekter vil kunne la seg realisere også om Posten driver virksomheten i et datterselskap. Både på dette og de andre aktuelle områdene bør det etableres armlengdes avstand – i form av juridiske, personlige og fysiske skiller – mellom den virksomhet der Posten har et monopol og den virksomhet der foretaket møter konkurranse.

Regulering av priser i konkurransemarked

Posten er idag underlagt prisregulering, og reguleringen strekker seg lenger enn til selve enerettsområdet. Som forklart ovenfor, er det imidlertid grunn til å tro at denne reguleringen ikke er tilstrekkelig til å forhindre krysssubsidiering av konkurranseutsatte produkter.

34 En annen sak er om Posten ville oppnådd lønnsomhet for denne virksomheten dersom den hadde vært åpnet for konkurranse.

Som forklart i kapittel 6, anbefaler vi at prisregulering av konkurranseutsatte tjenester baseres på fullfordelte kostnader. Vi ser ingen grunn til å avvike fra dette prinsippet når det gjelder Posten. Tvertimot gjør Postens mangslungne virksomhet det særlig nødvendig med et reguleringsregime som er robust for forskyvning av kostnader mellom forskjellige virksomhetsområder.

Dagens reguleringsregime forutsetter at Posten utarbeider produktregnskap for de aktuelle tjenester. Dette regnskapet er imidlertid ikke uten videre egnet for å beregne fullfordelte kostnader for de enkelte produkter på tilstrekkelig detaljert nivå. Det er derfor vanskelig å ta stilling til om prisene i de virksomheter vi har sett på her, tilfredsstiller kravet om dekning av fullfordelte kostnader.

Regulering av tilgangsbetingelser

Som forklart ovenfor, kontrollerer Posten i flere tilfeller infrastruktur eller andre essensielle innsatsfaktorer som konkurrentene har behov for å få tilgang til. For å forhindre konkurransevridning, er det nødvendig å regulere betingelsene for tilgang til disse innsatsfaktorene, både når det gjelder pris og kvalitet.

I de tilfeller der Posten driver konkurrerende virksomhet, bør prinsippet være at konkurrentene tilbys tilgangsbetingelser som tilsvarende de som Postens egen virksomhet får. Når det for eksempel gjelder den pris Norpost eller andre skal betale for å få tilgang til Postens distribusjonsnett, bør denne avspeile den pris som Posten kalkulerer for de oppdrag den selv utfører. Dessuten må det kreves at distribusjonen foregår med den samme kvalitet (herunder tid) som Posten har for sine egne tjenester. I saken om responskuponger tilsier prinsippet at kupongene må komme like raskt frem uansett om det er Posten eller andre som står for produksjonen av reklamemateriellet.

Et krav om ikke-diskriminering er imidlertid ikke nok. Som forklart i kapittel 6, er det også nødvendig å forankre tilgangsbetingelsene. Når det gjelder prisene, er vår anbefaling at en legger til grunn fullfordelte kostnader. I tilfellet med distribusjon av masseforsendelser innebærer dette at Norpost bør betale priser som gir et proporsjonalt bidrag til dekningen av de faste kostnadene i distribusjonsnettet. I tilfellet med JMS kan kravet om ekstrabetaling for pakking bare opprettholdes dersom det kan godtgjøres at den nye plasttypen er like problematisk som den gamle.

7.4 Konklusjon

Vi har i dette kapitlet analysert konkurranseproblemer i forbindelse med Postens virksomhet. Vi har tatt utgangspunkt i en rekke saker som har versert for konkurransemyndighetene i den senere tid. Våre konklusjoner 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 fortsatt skal drive den, bør den skilles ut i en egen juridisk enhet, personellmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksom-

heten. Dette er nødvendig for å forhindre krysssubsidiering. 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 (kfr. responskuponner) er like god for alle.

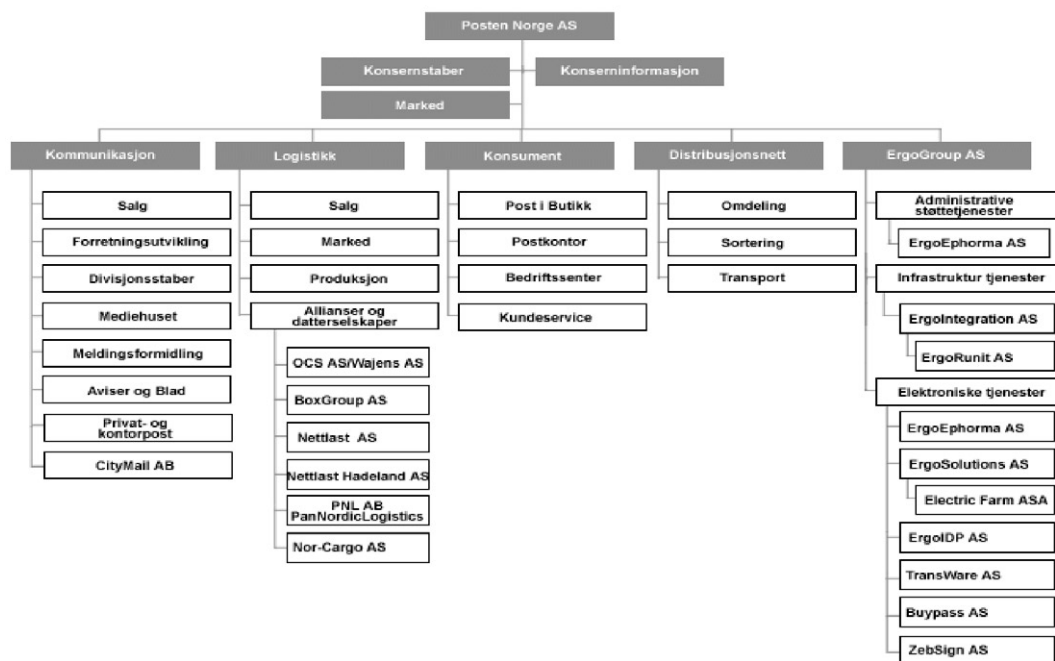
- **Distribusjon av masseforsendelser:** Her foreligger det vesentlig samdriftsfordeler som følge av ledig kapasitet i deler av distribusjonsnett. Dette er derfor en virksomhet Posten bør drive med, og som bør foregå i nær tilknytning til kjernevirksomheten. Det må imidlertid innføres reguleringer som forhindrer krysssubsidiering, herunder at Posten utvider kapasiteten i distribusjonsnett og velter kostnadene over på kjernevirksomheten. Norpost og andre konkurrenter bør tilbys priser basert på fullfordelte kostnader for bruk av de deler av Postens distribusjonsnett som de måtte ønske. Det bør iverksettes et mer detaljert utredningsarbeid for å vurdere hvorvidt det bør sikres mer likeverdig tilgang til (låste) postkassaneanlegg.
- **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 som tilsvarer 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 for å unngå faren for krysssubsidiering. 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 allerede i stor grad er tilfellet idag). 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, herunder stram regulering av kjernevirksomheten.

Når det gjelder det reguleringsmessige informasjonsgrunnlag, virker det å være nødvendig med ytterligere arbeid for å tilrettelegge produktregnskapet. Det er også nødvendig av hensyn til beregningen av de statlige tilskuddene til 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.

7.5 Vedlegg: Posten Norge AS

I dette vedlegget omtaler vi virksomheten til Posten slik den fremstod pr. 31. august 2004. Fremstillingen har blant annet til hensikt å gi en utdypende bakgrunn for diskusjonen om områder der det kan oppstå konkurranseproblemer.³⁵

Postens virksomhet består av fem markeds- og resultatorienterte divisjoner, samt tre utviklingsorienterte staber. Konsernstrukturen har ligget fast siden 2000, men innenfor de enkelte divisjonene er det foretatt omfattende organisasjonsendringer. Postens organisasjonskart (medio 2004) er vist i figuren nedenfor.



Konsernets driftsinntekter var 15 559 millioner kroner i 2003. Samlet omsetning for de fem divisjonene i 2003 var 24 591 millioner kroner, hvilket innebærer at den interne omsetningen (dvs. mellom divisjonene) var 9 032 millioner kroner.

2001	2002	2003
15 008	15 106	15 559

Tabell 8: Postens driftsinntekter 2001-2003, millioner kroner.

Nedenfor beskrives de fem divisjonene som driver med markedsrettet virksomhet, herunder hvilke tjenester og produkter de leverer, og hvilke markeder de opererer i.

³⁵ Fremstillingen er basert på Postens årsregnskap 2003, samt diverse dokumenter i Konkurransetilsynets sak 2004/258, "Konkurranseloven § 3-11 – Postens erverv av Nor-Cargo – melding til Konkurransetilsynet".

Divisjon Kommunikasjon (DK) omfatter Postens virksomhet innen informasjonsløsninger. Den har ansvaret for et bredt spekter av tjenester, unntatt den fysiske leveringen, og retter seg både mot bedrifter og privatpersoner. Av Postens totale, eksterne inntekter utgjorde DK 57 prosent i 2003.

DK har ansvar for A- og B-post. Det omfatter portoinntekter fra både privat- og bedriftskunder. DK inngår også avtaler om distribusjon av blader og aviser.

Direkte markedsføring er en annen av de tjenester som tilbys innenfor DK. Direkte markedsføring omfatter både uadressert og adressert reklame, men består for Postens del først og fremst av postreklame. DK driver også kundedialog, noe som innebærer å ta seg av formidlingen mellom bedrift og kunde i et allerede eksisterende kundeforhold. Disse tjenestene kan omfatte alt fra design og trykk og distribusjon av produktet, til kun håndtering av distribusjonen.

DK har produksjon som trykking, pakking og skanning på Alnabru i Oslo og i Mo i Rana. Posten kan for eksempel tilby bedrifter ferdigfrankerte konvolutter med bedriftens logo og adresse.

DK utvikler stadig nye produkter. Et eksempel er såkalte CPR-postkort (Create Online Postcards for Real). Her kan kunder – private så vel som bedrifter – fylle ut elektroniske skjemaer på Internett, som siden leveres som tradisjonelle postkort. I desember 2003 ble det sendt 90 000 slike postkort.

Tabell 9 viser at DKs omsetning har ligget på omtrent samme nivå de senere år, men at antallet ansatte har økt kraftig. Bak denne utviklingen skjuler det seg tilbakegang innenfor den tradisjonelle brevposten og økt aktivitet innenfor direkte markedsføring og andre, nye tjenesteområder.

	2001	2002	2003
Omsetning	8 508	8 356	8 949
Ansatte	403	429	1 792

Tabell 9: *Divisjon Kommunikasjon, omsetning i millioner kroner og ansatte 2001-2003.*

Divisjon Logistikk (DL) har ansvar for salg og distribusjon av logistikkprodukter, ekspress- og budtjenester og pakke- og godsleveranser. Etter kjøpet av Nor-Cargo kan Posten tilby såkalt totalleveranse (dvs. et bredt spekter av transporttjenester, særlig en kombinasjon av pakker og stykkgoods). DL står for 24 prosent av Postens eksterne inntekter.

Budtjenester er forskjellige fra vanlig postgang ved at forsendelsen ikke går gjennom noen sorteringsterminal, men direkte til kunden. Ekspress-tjenester har større krav til leveringssikkerhet og leveringstid enn vanlige forsendelser. Det gjelder særlig pakker. Vanlig lettgoods har en frem-sendingstid på maksimum fire døgn. Postens tilbud om ekspresspakker har en garanti om å være fremme senest kl. 09.00 påfølgende dag.

Det er vanlig å skille mellom pakkefrakt og (tyngre) frakt. Pakkefrakt går via terminaler. Slike terminaler har gjerne vektbegrensninger som gjør at pakkene ikke kan overskride en viss vekt (bl.a. fordi én person skal kunne løfte kolliet). Posten har satt maksimalvekten til 35 kg. Videre er det vanlig å skille mellom pakkesegmentene bedrift-til-bedrift (B-to-B), bedrift-til-forbruker (B-to-C) og forbruker-til-forbruker (C-to-C).

Tyngre godsleveranser kan igjen deles inn i ulike fraktmåter. Et skille går mellom stykk gods og partilast. Stykk gods vil som hovedregel først bli terminalbehandlet før en full lastebil sendes av gårde med last fra flere kunder. Partilast sendes direkte fra avsender(e) til mottager(e). Stykk gods forutsetter et nettverk av terminaler, mens partilast krever god dekning av kjøretøyer. Partilast er gjerne tyngre enn stykk gods.

Spesialgods er betegnelsen på farlig gods som for eksempel eksplosivt/brannfarlig gods. Termotransport forutsetter særskilt utrustede biler (laks fra Vestlandet til kontinentet er et typisk eksempel).

Tredjepartslogistikk (gjærne kalt 3PL) innebærer at en bedrift setter bort (eng. outsourcer) deler av sin verdikjede til en logistikkleverandør. Denne leverandøren kan så ivareta alt fra administrasjonen av logistikken til den fysiske frakten og lagring av godset.

I forbindelse med logistikkjenestene tilbyr DL IT-baserte systemer for mer effektiv organisering av logistikken, kalt EDI-løsninger (Electronic Data Interchange). EDI forutsetter at bedriften har tilgjengelig dataprogram for merking, generering og oversendelse av sendingsinformasjon.

DL har ikke noen egen fysisk produksjon, unntatt produksjonen av pakker på ti av de i alt 21 terminalene hvor det sorteres pakker (2002). I perioden 2003-2006 skal antallet slike terminaler reduseres fra 21 til 13. Gjennom datterforetakene har imidlertid DL kontroll over visse typer fysisk produksjon. Organiseringen av Nor-Cargo AS er foreløpig usikker. Dersom Nor-Cargo organiseres under DL, vil DL ha kontroll over en stor fysisk produksjon av tyngre gods.

Tabell 10 viser at DL har hatt en markant økning i omsetningen de seneste årene. Omsetningen ventes å stige betydelig etter oppkjøpet av Nor-Cargo.

	2001	2002	2003
Omsetning	2 840	3 225	3 823
Ansatte	1 357	1 227	1 890

Tabell 10: Divisjon Logistikk, omsetning i millioner kroner og ansatte 2001-2003.

DL har flere datterforetak. Box Group AS driver Postens budbilvirksomhet. Oslo Container Stevedor AS driver tredjepartslogistikk av last som ankommer Oslo havn. Wajens AS er knyttet til Oslo Container Stevedor AS og utfører mer spesialtilpassede oppdrag, som for eksempel trekking av containere fra Oslo havn. Nettlast AS og Nettlast Hadeland AS driver containertransport uten terminaldrift. Pan Nordic Logistics AB, som driver distribusjon av pakker hovedsakelig i Skandinavia og Baltikum, er eid av Posten og Post Danmark (50 prosent hver).

Divisjon Distribusjon (DD) er ansvarlig for Postens fysiske nettverk, som omfatter innhenting, sortering og utlevering av brev og pakker. Divisjonen har ansvaret for enkelte transportoppdrag som er satt bort til eksterne aktører, men har ingen egenproduksjon for eksterne. Omsetningen er således kun intern.

Postens transporter deles inn i tre ledd; hovedpostgang (lengre strekninger, mellom terminaler), lokaltransport (fra innleveringspunkt til terminal, samt fra terminal til distribusjon) og distribusjon (finmasket transport ut til kunder).

DD har ansvaret for de terminalene som sorterer brev. Innen utgangen av 2006 skal disse reduseres fra 32 til 12. DD har også ansvar for 11 av 21 pakketerminaler. Disse skal som nevnt reduseres til 13.

Det synes mulig med en samproduksjon av utkjøring av brev og pakker. I årsrapporten for 2003 sies det at *"ved å samle både brev og pakker i samme bilen, med én levering ute hos kunden, unngår Posten at flere postbiler kjører etter hverandre ut til den samme kunden"*. Når det gjelder distribusjon av pakker og stykkgoods, er det i mindre grad mulig å samprodusere.³⁶

DD har redusert bemanningen over lengre tid (se tabell 11). Bemanningsreduksjonen har allikevel ikke holdt tritt med fallet i omsetningen. Det ventes ytterligere reduksjon i arbeidsstokken ettersom terminalene legges ned.

	2001	2002	2003
Omsetning	17 277	16 083	14 942
Ansatte	6 537	6 423	6 387

Tabell 11: *Divisjon distribusjon, omsetning i millioner kroner og ansatte 2001-2003.*

Divisjon Konsument (DKo) har ansvaret for Postens landsdekkende salgsnett, med fysiske, elektroniske og telefoniske kontaktpunkter for kundene gjennom postkontorer, Post i Butikk, Bedriftssentre og Posten kundeservice. Ved utgangen av 2003 bestod salgsnettet av 1 175 Post i Butikk, 328 postkontorer og fem kundesentre. Av Postens totale, eksterne omsetning kommer 7 prosent fra DKo.

I tillegg til de lovpålagte tjenestene, som å ha et fast ekspedisjonssted i hver kommune og tilby grunnleggende banktjenester, selger DKo også produkter relatert til posttjenestene (konvolutter, emballasje og lignende) og lettere underholdningsprodukter (som CDer og videofilmer/DVDer). Banktjenester skal tilbys gjennom hele Postens ekspedisjonsnett, også gjennom Post i Butikk. DKo kan også tilby formidling av billetter til ulike arrangementer. Dette skjer gjennom et samarbeid med Billettservice AS.

36 Dette fremkommer blant annet i brev av 30. april 2004 til Konkurransetilsynet fra Posten ved advokatfirmaet Thommessen.

Både omsetning og antallet ansatte har vist en fallende tendens i de senere år (se tabell 12). Antallet ansatte er blitt sterkt redusert, blant annet gjennom en nedgang i antallet ekspedisjonssteder og en overgang til Post i Butikk.

	2001	2002	2003
Omsetning	2 698	2 705	2 532
Ansatte	5 775	4 800	4 259

Tabell 12: Divisjon konsument, omsetning i millioner kroner og ansatte 2001-2003.

ErgoGroup AS er Norges tredje største IT-foretak. Det er organisert som et konsern med flere datterforetak. Konsernet utvikler og leverer IT-tjenester og elektroniske kommunikasjonsløsninger og understøtter Postens rolle som tredjepart for elektronisk samhandling. 11 prosent av Postens totale eksterne inntekter kommer fra *ErgoGroup*.

ErgoGroup har en eierandel på minst 50 prosent i følgende datterforetak: *ErgoIntegration AS*, *ErgoRunit AS*, *ErgoEphorma AS*, *ErgoSolutions AS*, *ZebSign AS*, *ErgoIDP AS*, *Bypass AS*, *Electric Farm ASA* og *Transware AB*.

	2001	2002	2003
Omsetning	2 454	2 907	2 900
Ansatte	1 836	2 123	1 506

Tabell 13: *ErgoGroup*, omsetning i millioner kroner og ansatte 2001-2003.

Meteorologisk institutt

Meteorologisk institutt mottar et rammetilskudd over statsbudsjettet for å samle inn meteorologiske data og utarbeide grunnleggende værvarsel og klimaprognoser. I tillegg til denne basale meteorologiske virksomheten finnes det et kommersielt marked som bearbeider meteorologiske rådata til mer spesialiserte analyser. Meteorologisk institutt er aktiv også i det kommersielle værmarkedet, og er dermed både en leverandør av meteorologiske rådata – den sentrale innsatsfaktoren i det kommersielle værmarkedet – og en tilbyder av kommersielle værprodukter. Er denne dobbeltrollen gunstig? Dersom den er det, hvordan bør isåfall den kommersielle virksomheten organiseres? I dette kapitlet drøfter vi disse spørsmålene.

Meteorologisk institutt er ikke alene om å ha en slik dobbeltrolle. En rekke offentlige virksomheter får statlige tilskudd for å samle inn og formidle grunnleggende informasjon og kunnskap, samtidig som de tilbyr kommersielle tjenester som bygger på denne informasjonen og kunnskapen.

Statistisk sentralbyrå er ett eksempel. Statsoppdraget til Statistisk sentralbyrå er å produsere offisiell statistikk og analyser som skal gi allmennheten, næringslivet og myndighetene kunnskap om samfunnets struktur, utvikling og virkemåte. Statistisk sentralbyrå skal samle inn og formidle kunnskap som styrker demokratiet, og som gir grunnlag for bærekraftig økonomisk, sosial og miljømessig utvikling. I tillegg til den offisielle statistikken tilbyr Statistisk sentralbyrå mer bearbejdede data og analyser til oppdragsgivere mot betaling. Her konkurrerer byrået mot andre aktører.

Statens kartverk er et annet eksempel på et offentlig forvaltningsorgan med et statsoppdrag – som i dette tilfellet er å ivareta Norges behov for landsdekkende geografisk informasjon og kartserier – og som i tillegg tilbyr mer skreddersydde produkter mot betaling, tildels i konkurranse med andre aktører.

Det er også likhetstrekk mellom Meteorologisk institutt og offentlige universiteter og høyskoler og offentlige sykehus. Universitetene får en bevilgning for å utføre et samfunnsoppdrag innenfor forskning, undervisning og formidling (regulert i lov om universiteter og høyskoler, 1995). I tillegg tilbyr både høyskoler og universiteter kommersielle ytelser innenfor forskning (oppdragsforskning) og utdanning (etterutdanning). Sykehusene får statlig støtte for å tilby helse- og sykehustjenester, og i tillegg selger de visse tjenester i et kommersielt marked (røntgen, prøver etc.).

Vi har valgt å se på Meteorologisk institutt, fordi den kommersielle virksomheten til instituttet – og det kommersielle værmarkedet mer generelt – er relativt godt dokumentert etter at Storm Weather Center AS (Storm) innklaget Meteorologisk institutt til Konkurransetilsynet for konkurranseforvridende adferd. Vi tar utgangspunkt i denne klagen når vi

drøfter hvorvidt og hvordan Meteorologisk institutt bør drive med kommersiell virksomhet.

Først presenterer vi imidlertid Meteorologisk institutt og den virksomhet instituttet driver. Vi drøfter spesielt forholdet mellom kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten. Vi gjengir hovedpunktene i klagen om konkurransevridene adferd som Storm rettet mot Meteorologisk institutt. I konkurranseanalysen vurderer vi om Meteorologisk institutt har spesielt gode forutsetninger – det vil si konkurransefortrinn – for å levere kommersielle produkter. Deretter drøfter vi om det er en fare for at Meteorologisk institutt kan utnytte sin spesielle, dominerende stilling på en måte som virker konkurransehemmende. Denne analysen danner grunnlaget for konklusjonen.

8.1 Meteorologisk institutt

Meteorologisk institutt er et statlig forvaltningsorgan underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet. Fra 1. januar 2005 ble det et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, som blant annet innebærer større frihet med hensyn til økonomien (nettobudsjettering). Instituttet er inndelt i seks divisjoner, henholdsvis Marked, Meteorologi, FoU, Observasjon, IT og Administrasjon. I 2002 hadde Meteorologisk institutt 465 årsverk og 365,4 millioner kroner i inntekter. Fordeling av inntektene er vist i tabellen nedenfor.

	<i>Mill. kr</i>	<i>Prosent</i>
Grunnbevilgning	207,2	56,7
Oppdragsvirksomhet	45,2	12,4
Salg av kommersielle tjenester	34,7	9,5
Refusjon av flyværtjenester	69,8	19,1
Diverse refusjoner	8,6	2,3
Totalt	365,4	100

Tabell 14: Meteorologisk institutts inntekter, 2002 (kilde: regnskap 2002).

Meteorologisk institutt er engasjert i et bredt spekter av aktiviteter. Instituttet samler inn meteorologiske data fra ulike observasjonsenheter (som det også vedlikeholder). Det setter seg inn i og utvikler meteorologiske beregningsmodeller som føres med meteorologiske rådata, og basert på resultatene, lager det værvarsler og mer langsiktige klimaprogner. Grunnleggende værvarsler og klimaprogner er eksempler på tjenester som man i økonomisk teori kaller kollektive goder.³⁷ De mer avgrensede,

³⁷ Dette er goder som mange kan nyte godt av samtidig – de ikke-rivaliserende på forbrukssiden. For eksempel er et generelt værvarsel verdifullt for mange, og den verdien varselet har for én bestemt person blir ikke redusert av at andre også får tilgang til det samme varselet.

spesialiserte og bearbejdede varslene bestilles av oppdragsgivere for å ivareta særlige behov for meteorologisk informasjon, og er dermed ikke av samme allmenne interesse som de generelle varslene.

Meteorologisk institutt inndeler sine aktiviteter i tre kategorier:

- *Infrastruktur*: Instituttet ivaretar en meteorologisk infrastruktur, slik at det kan samle inn og behandle meteorologiske grunnlagsdata. Det samler inn værobservasjoner og satellittdata og lager prognoser basert på numeriske modeller. Innenfor denne aktiviteten hører også grunnforskning og internasjonal kontakt. Alt dette er aktiviteter som gjør det mulig for Meteorologisk institutt å måle og behandle grunnlagsdata innenfor meteorologi og klima, samt å utarbeide og formidle generelle vær- og klimaprognoSer.
- *Oppdrag*: I tillegg til de grunnleggende meteorologiske tjenestene tilbyr instituttet forsknings- og utviklingsoppdrag på bestilling innenfor områdene meteorologiske observasjoner, klima, værvarsling, havvarsling og miljø. Oppdragsgiverne er stort sett andre offentlige aktører (Kystverket, Avinor, NVE, Statens vegvesen, Norges forskningsråd m.fl.). Totalt var inntektene fra slike oppdrag – medregnet inntektene fra mer oppdragsrettede forskningsprosjekter – nesten på samme nivå som bevilgningen over statsbudsjettet. Den største delen kom fra refusjon av flyværtjenester. Denne posten er senere blitt redusert, etter at Avinor har overtatt observasjonstjenesten på flere flyplasser.
- *Marked*: Som sagt selger Meteorologisk institutt bearbejdede værprodukter til private og offentlige kjøpere innenfor blant annet media, offshore, landbruk, kraft og turisme. Produksjon og salg av slike produkter blir omtalt som den kommersielle aktiviteten ved instituttet. Produktene kan i noen grad ligne på dem som blir omtalt som oppdrags-tjenester, men til forskjell fra disse oppdragene møter man her konkurranse fra andre aktører. Av regnskapet fremgår det at offshore- og energimarkedene er særlig viktige; over halvparten av de kommersielle inntektene kommer fra salg av tjenester i disse to markedene. Den kommersielle virksomheten er organisert som en egen avdeling innen Meteorologisk institutt, Markedsavdelingen. Markedsavdelingen disponerte i 2002 litt under 40 årsverk, hvorav 16 ble innleid fra andre avdelinger ved instituttet.

I forhold til vår problemstilling kan denne tredelingen virke kunstig. Innenfor oppdragsvirksomheten finnes en del aktiviteter som ligger svært nær infrastrukturvirksomheten, og som derfor kunne ses på som en del av samfunnsoppdraget. Det gjelder noen av de eksternt finansierte forskningsprosjektene, samt enkelte oppdrag som er underlagt særskilte regler, og der Meteorologisk institutt i realiteten har en enerett som tilbyder. En betydelig del av oppdragsvirksomheten er imidlertid av en slik art at den enten skjer i konkurranse med andre, eller at den kunne vært konkurranseutsatt. Det gjelder mange av forskningsprosjektene, der Meteorologisk institutt konkurrerer med andre forskningsinstitusjoner om midler fra Norges forskningsråd eller fra andre kilder. Det gjelder også mange av oppdragene, der det i likhet med den kommersielle virksomheten dreier seg om å tilby tilrettelagte, skreddersydde varsler og prognoser for en oppdragsgiver. I den grad Meteorologisk institutt ikke er utsatt for

konkurranse om disse oppdragene, skyldes det ofte at oppdragsgiverne velger ikke å sette oppdragene ut på anbud. Det betyr imidlertid ikke at oppdragene ikke kan konkurranseutsettes (selv om det kan bety at Meteorologisk institutt har et slikt konkurransefortrinn at det i praksis ikke er utsatt for konkurranse). Vi ser nærmere på forskjellen mellom kommersielle tjenester og oppdragstjenester nedenfor, der vi diskuterer grensen for kjernevirksomheten til Meteorologisk institutt.

Kjernevirksomheten

Generelt er det en fordel at samfunnsoppdraget er klart definert. For å få en fokusert og effektiv drift – og for å evaluere virksomheten – er det en fordel for dem som utfører samfunnsoppdraget å ha klare grenser for hvilke aktiviteter som ligger innenfor oppdraget, og hvilke som ligger utenfor. En klar definisjon er også en fordel for aktører som leverer kommersielle produkter som bygger på, eller ligger nær opptil, virksomheten knyttet til samfunnsoppdraget. En uklar grense kan hemme de kommersielle markedene ved å skape usikkerhet om hvilke produkter som har et kommersielt grunnlag. Vi vet fra økonomisk teori at denne typen usikkerhet kan ha tildels betydelig negativ effekt på avkastningen av irreversible investeringer, som ofte er nødvendige for å utvikle et produkt (se f.eks. Dixit og Pindyck, 1994).

Den kongelige resolusjonen som formulerer samfunnsoppdraget til Meteorologisk institutt, er naturlig nok lite konkret. Den innleder med at Meteorologisk institutt ”*står for den offentlige meteorologiske tjeneste for sivile og militære formål. Instituttet skal arbeide for at myndigheter, næringsliv, institusjoner og allmennheten best mulig kan ivareta sine interesser for sikring av liv og verdier, for planlegging og for vern av miljøet*”. Denne instruksjonen er så vid at den rommer nær sagt alle meteorologiske tjenester, noe som åpenbart ikke er intensjonen.³⁸

Meteorologisk institutt opererer med en liste over hvilke tjenester som anses å utgjøre samfunnsoppdraget:

- Værvarsler for land- og havområder.
- Varsler om storm og kuling for hav og kystområder.
- Iskart, sjøtemperaturkart og snøkart over Skandinavia.
- Varsler om vær som gir fare for skadeflom, snøskred, vanskelige kjøreforhold, skogbrann, ising til sjøs og høy vannstand.
- Særskilte varsler om farlig vær og stormflo.
- Data og beregninger i forbindelse med farlige utslipp til luften eller havet.
- Opplysninger om klima: Normaler, ekstremer, sannsynligheter, klimavariasjon og klimautvikling.
- Opplysninger om meteorologiske observasjoner og om inntrufne værforhold.

³⁸ Formålet er spesifisert i form av en liste lenger ut i vedtektene, men dette bidrar ikke egentlig til å klargjøre grensen mellom de oppgaver som ligger innenfor og de som ligger utenfor samfunnsoppdraget.

For å utføre samfunnsoppdraget, må Meteorologisk institutt forvalte og drive den meteorologiske infrastrukturen i Norge, og det må utvikle generelle værvarsler og klimaprognoiser. Det er klart at den kommersielle virksomheten ikke tilhører samfunnsoppdraget til Meteorologisk institutt. Det er mer uklart hvorvidt en del av de oppdragstjenestene Meteorologisk institutt utfører for andre offentlige organer, hører inn under samfunnsoppdraget. Det kritiske spørsmålet er om det er noen grunn for å unndra disse tjenestene fra konkurranse.

Det synes rimelig å definere kjernevirksomheten som det sett av grunnleggende tjenester som må utføres, uavhengig av om de blir etterspurt i et marked. Den meteorologiske infrastrukturen faller inn under kjernevirksomheten etter denne definisjonen. For å sikre liv og verdier, og for å planlegge og verne miljøet, er det essensielt at vi har pålitelig måling, innsamling, håndtering og varsling av grunnleggende meteorologiske forhold. Etter denne definisjonen er oppdragsvirksomheten en del av samfunnsoppdraget i den grad oppdragene oppfattes som essensielle, og av en slik art at de ikke kan utsettes for konkurranse. Det kan for eksempel være sikkerhetsmessige eller beredskapsmessige hensyn som tilsier at Meteorologisk institutt får enerett til å levere meteorologiske tjenester til enkelte offentlige oppdragsgivere.

I enkelte tilfeller er det denne typen argumenter som – innenfor oppdragssegmentet – avgjør om Meteorologisk institutt anser at det har enerett som leverandør eller om tjenestene er konkurranseutsatt. For en rekke av oppdragene er imidlertid andre forhold avgjørende. En del av de tjenester som blir levert innenfor offentlige sektor, legges ikke ut på anbud. I en svensk utredning (Statskontoret, 2002) blir disse forholdene diskutert. I utredningen påpekes det at det ofte er tradisjon og direktiv, mer enn produktets spesifikasjon, som gjør at offentlige organer anskaffer tjenestene fra den nasjonale meteorologiske myndigheten. Ekskluderingen av andre aktører innenfor dette segmentet av oppdragstjenester anses som et potensielt konkurranseproblem, og det legges vekt på at det av den grunn er viktig å spesifisere den meteorologiske kjernevirksomheten.

Det er lett å forstå at rekkevidden av Meteorologisk institutts samfunnsoppdrag har konsekvenser for omfanget av det kommersielle værmarkedet. Dess flere utrednings- og forskningsoppdrag som blir klassifisert innenfor instituttets samfunnsansvar – eller som en naturlig konsekvens av dette – dess færre tjenester blir det å tilby i det kommersielle markedet. Et annet problem er at en diffus grense mellom samfunnsoppdrag og kommersiell aktivitet i seg selv kan ha en negativ innvirkning på det kommersielle markedet. Dersom samfunnsoppdraget ikke er velspesifisert, gir det myndighetsorganet en viss handlefrihet til å definere hvilke tjenester som utgjør en del av oppdraget, og det kan skape usikkerhet som hemmer utviklingen av kommersielle tjenester.

Kommersielle aktører vegrer seg for å bruke ressurser til å posisjonere seg i et segment av markedet når det er en fare for at segmentet kan bli definert inn i den meteorologiske kjernevirksomheten, og dermed gjort fritt tilgjengelig for allmennheten. Storm nevner i samtaler med oss at denne problemstillingen er relevant for blant annet bølgevarsel. Tidligere var dette et kommersielt produkt man kunne selge til offshore-aktører – nå ser det ut til å bli et produkt som blir lagt ut fritt tilgjengelig for inter-

esserte brukere. De investeringer Storm har hatt med å utvikle kompetanse og programvare for å gi bølgevarsel, vil isåfall være tapt.

Uklare retningslinjer gjør det også mulig for den som utfører samfunnsoppdraget, å definere kjernevirksomheten slik at det oppstår samdriftsfordeler mellom denne virksomheten og den kommersielle virksomheten. Man kan også tenke seg at incitamentene til å opptre aggressivt i det som nå er definert som kommersielle markeder, er avhengige av hvorvidt man definerer leveranser til andre offentlige organer som en del av kjernevirksomheten. Dette kommer vi tilbake til når vi nedenfor diskuterer fastsettelsen av priser i det kommersielle værmarkedet.

Konkurransemarkedet

Det kommersielle markedet er relativt ungt. Offshore-sektoren var tidlig ute med å etterspørre skreddersydde værprodukter, men fra slutten av 1980-tallet har etterspørselen vokst og blitt mer differensiert. Markedet omfatter nå blant annet prognostjenester for TV, radio og for aviser og ulike internettportaler. Generelt sett etterspør aktører som opererer i væravhengige sektorer, meteorologiske spesialtjenester. Offshore- og kraftsektoren er spesielt viktige, men også innenfor landbruk, transport og bygg og anlegg etterspørres slike produkter. En annen kundegruppe er ansvarlige for sportsstevner og andre arrangementer. Det er dessuten en økende etterspørsel fra privatkunder – et marked som forventes å ha et stort potensial. På hjemmesiden til Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt heter det således:

”Privatmarkedet blir det raskest voksende markedet for værprodukter i årene fremover. Utviklingen innenfor telekommunikasjon med bl.a. stadig mer avanserte bredbåndstjenester og mobiltelefoni, kombinert med vår egen produktutvikling gjør det mulig å levere stadig mer geografisk og tidsmessig differensierte varsler og prognoser; «Været der du er» er i økende grad blitt en realitet. Etterhvert som folk flest oppdager mulighetene, vil SMS-tjenester, værtelefon, bestilling av spesialtjenester over Internett og bærbare enheter kunne bli et stort forretningsområde for Markedsavdelingen på Meteorologisk institutt.”

I takt med økende etterspørsel har flere tilbydere av kommersielle værprodukter etablert seg. Når det gjelder etterspørselen her hjemme, er det for en del av produktene, for eksempel leveranser til aktører i offshore- og kraftmarkedet, internasjonal konkurranse. For andre produkter, for eksempel værprognoser til media, er det i hovedsak lokale leverandører som konkurrerer om kontrakter. På tilbydersiden finner vi både private og offentlige selskaper.

I alle land finnes det en nasjonal, statlig meteorologisk myndighet som står for den meteorologiske infrastrukturen. I nesten alle land tilbyr denne institusjonen også kommersielle produkter. En grunn til ”kommersialiseringen” i de statsmeteorologiske institusjonene er et politisk krav om større grad av selvfinansiering. En annen grunn er at ekspansjonen i det kommersielle markedet har gjort det mer attraktivt å tilby kommersielle produkter.

Som påpekt innledningsvis i dette kapitlet, setter den kommersielle virksomheten de statsmeteorologiske institusjonene i en særstilling, ved at

de produserer og forvalter meteorologiske rådata, samtidig som de utarbeider kommersielle produkter som er basert på rådataene. Et potensielt problem med denne tosidigheten er å sikre at private foretak får samme tilgang til rådata som den nasjonale meteorologiske myndigheten. Tilgangen til meteorologiske rådata for kommersiell bruk er regulert gjennom ECOMET-avtalen.

Nasjonale meteorologiske myndigheter er representert i mange ulike overnasjonale organer. Ett av organene er ECOMET, et europeisk samarbeid mellom nasjonale meteorologiske institutter. Hensikten med ECOMET er todelt. Ett mål er å etablere et enhetlig prissystem for meteorologiske data, slik at den kommersielle bruken av dataene finansierer deler av den meteorologiske infrastrukturen for internasjonal utvikling og utveksling av rådata. Et annet mål er å sikre at private kommersielle leverandører av værprodukter får samme tilgangsbetingelser som de kommersielle avdelingene til de nasjonale meteorologiske instituttene.

ECOMET-avtalen regulerer bare tilgangen til visse typer data, og det er store forskjeller mellom europeiske land, både når det gjelder hvor liberal tilgangen til meteorologiske data er, og når det gjelder graden av kommersialisering i den statsmeteorologiske institusjonen. Statskontoret (2002) rangerer ulike europeiske statsmeteorologiske institutter etter hvor kommersielle de er (dvs. etter hvor viktig den kommersielle virksomheten er) og etter hvor liberal tilgangen til rådata er (dvs. hvor mye data som er fritt tilgjengelig for andre kommersielle aktører). Sverige, Danmark, Frankrike og Tyskland blir karakterisert som å ha høy grad av kommersialisering og til å være relativt restriktive med å gi tilgang til meteorologiske rådata. I denne typologien er Meteorologisk institutt plassert omtrent midt på treet, med litt over middels grad av kommersialisering og en litt over middels liberal datatilgang (Meteorologisk institutt har den mest liberale datatilgangen i Europa, men er langt mindre liberal enn de tilsvarende institutter i USA og Japan).³⁹

Statskontoret (2002) argumenterer også for at det er en sammenheng mellom hvor kommersielle og dataliberale de statlige meteorologiske instituttene er, og hvordan de har organisert sin virksomhet. I land der den statsmeteorologiske enheten er relativt kommersiell og samtidig relativt restriktiv når det gjelder andres tilgang til data, er tendensen at den kommersielle driften er tett integrert med kjernevirksomheten. I Finland og Nederland, der den kommersielle virksomheten spiller en liten rolle, er denne virksomheten helt utskilt fra den enheten som gjennomfører samfunnsoppdraget.

Også når det gjelder organisering, plasserer Meteorologisk institutt seg mellom ytterpunktene. Meteorologisk institutt har gjennomført en rekke tiltak for å skille den kommersielle virksomheten fra kjernevirksomheten, delvis som et resultat av klagen Storm rettet til Konkurransetilsynet. Den kommersielle virksomheten er organisert som en egen avdeling i Meteorologisk institutt, og avdelingen er lokalisert i en egen bygning.

39 Ifølge opplysninger fra Undervisnings- og forskningsdepartementet opererer Meteorologisk institutt også med Europas laveste priser overfor private meteorologiske tjenesteleverandører.

Markedsavdelingen har også et separat regnskap. Men fremdeles er båndene så tette at det i en del sammenhenger kan være vanskelig å skille Markedsavdelingen fra resten av instituttet.

8.2 Klagen fra Storm

Storm Weather Center AS er en privateid, kommersiell leverandør av vær- og klimatjenester. Selskapet ble etablert i 1997 og har hovedkontor i Bergen. Selskapet leverer idag forskjellige værtjenester både nasjonalt og internasjonalt til forskjellige sektorer, som media, kraft, offshore og landbruk. Selskapet har en egen forskningsavdeling som utvikler modeller og analyseapparat for værprognoser. I 2002 hadde selskapet 22 ansatte, og de samlede inntektene var 17 millioner kroner. Selskapet gikk da med et lite overskudd.

Ved siden av Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt, er Storm den sentrale aktøren i det norske kommersielle værmarkedet. Dette er imidlertid ikke de to eneste tilbydere; det finnes konkurrenter, men det er allikevel Markedsavdelingen og Storm som dominerer på tilbudssiden.

I sin henvendelse til Konkurransetilsynet i 2000 hevder Storm at Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt ikke står overfor de samme konkurransevilkår som Storm selv. Grunnen er nettopp den dobbeltrolle Meteorologisk institutt har, ved at det både opptre som leverandør av rådata til kommersielle aktører og som kommersiell aktør.

Storm hevder også at selskapet ikke har tilfredsstillende tilgang til de rådataene som Meteorologisk institutt produserer gjennom sitt samfunnsoppdrag. I klagen skriver Storm blant annet at *"En slik mistanke har materialisert seg blant flere aktører, nemlig at tilgjengeligheten av data for private selskap gradvis men i diskret form reduseres ved at de fjernes fra ECOMET-katalogen"*.

Ifølge Storm opererer Markedsavdelingen med unaturlig lave priser, blant annet overfor media og overfor internettportaler. Storm nevner en konkret anbudsrunde (i 1999) for leveranse av offshore-prognoser til Norsk Hydro, der Meteorologisk institutt skal ha redusert sitt opprinnelige tilbud for å presse Storm ut av offshore-markedet. I klagen heter det at *"Vi finner det uakseptabelt at et offentlig forvaltningsorgan som Meteorologisk institutt bevisst utnytter sin maktposisjon til å dumpe priser på tjenester i et kommersielt marked, med formål å hindre inntreden av andre uavhengige aktører"*. Storm anklager med andre ord Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt for å underprise sine produkter for å begrense konkurransen fra andre private konkurrenter.

Storm hevder også at det er konkurransevridende at Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt markedsfører seg med at de har alle ressursene til Meteorologisk institutts kjernevirksomhet bak seg, all den tid lik tilgang til rådata skulle innebære at også Storm (og andre aktører, for den saks skyld) har alle ressursene til Meteorologisk institutts kjernevirksomhet bak seg.

I en uttalelse fra 2001 anbefaler Konkurransetilsynet Meteorologisk institutt å utskille den kommersielle driften i et eget selskap. Konkurransetilsynet har ikke grunnlag for å si at det *faktisk* har foregått kryssubsidiering, men påpeker at muligheten er der. For å sikre tilstrekkelig transparens, mener tilsynet derfor det er hensiktsmessig å utskille Markedsavdelingens i et eget selskap. Konkurransetilsynet anbefaler imidlertid grundigere undersøkelser før man gjennomfører en eventuell selskapsmessig adskillelse.

I 2003 leverte Statskonsult en rapport om organiseringen av Meteorologisk institutt. Statskonsult (2003) anbefaler at man opprettholder dagens organisasjonsform, der den kommersielle driften utgjør en integrert del av instituttet. For å redusere muligheten for eventuell kryssubsidiering mellom kjernevirksomheten og kommersielle tjenester, anbefaler Statskonsult et separat regnskap for Markedsavdelingen. Meteorologisk institutt har i stor grad fulgt anbefalingene fra Statskonsult.

8.3 Konkurransanalyse

I dette avsnittet analyserer vi konkurransesituasjonen mellom Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt og andre kommersielle værleverandører. Analysen danner grunnlag for i hvilken grad og hvordan man bør avgrense Meteorologisk institutts kommersielle virksomhet. I analysen rettes oppmerksomheten først og fremst mot den virksomheten som er lagt til Markedsavdelingen. Vi diskuterer imidlertid også grenseoppgangen mellom de aktiviteter innenfor Oppdragsavdelingen som faller inn under – eller er nært knyttet til – samfunnsoppdraget, og de som – ihvertfall i prinsippet – er konkurranseutsatte.

Først diskuterer vi om det kan være synergieffekter mellom kjernevirksomheten og kommersiell virksomhet. Deretter vurderer vi om den kommersielle virksomheten til Meteorologisk institutt kan gi opphav til uheldige konkurranseforhold. Sterke synergieffekter er et argument for å ha kjernevirksomhet og kommersiell virksomhet integrert i én enhet, dersom synergieffekten bare kan hentes ut ved samdrift. Er synergieffektene små, men faren for uheldige konkurransevridninger stor, taler det for at Meteorologisk institutt ikke bør drive med kommersiell virksomhet.

Synergier og samdriftsfordeler

Har den organisasjonen – i vårt tilfelle Meteorologisk institutt – som utfører det meteorologiske samfunnsoppdraget, spesielt gode forutsetninger for å utvikle og selge bearbejdede, skreddersydde vær- og klimaprognooser?

Et argument som ofte blir brukt for å underbygge at det er synergieffekter mellom kjernevirksomhet og kommersiell virksomhet, er at samfunnsoppdraget fordrer kunnskap og kapital – eller mer generelt en infrastruktur – som gjør det lite ressurskrevende (billig) å produsere kommersielle produkter. Det er viktig å forstå at dette argumentet kan være gyldig uten at det innebærer at den organisasjonen som utfører samfunnsoppdraget, også skal ha ansvaret for den kommersielle virksomheten. Det at det finnes synergieffekter mellom kjernevirksomheten og annen, kommersiell

virksomhet, innebærer ikke at disse må hentes ut gjennom samdrift. Grunnen er at tilgangen til den infrastrukturen samfunnsoppdraget fordrer, kan gis til andre kommersielle aktører.

Anta for eksempel at den meteorologiske kjernevirksomheten innebærer 24 timers beredskapsvakt for varsling av været langs kysten, og at den som er på vakt, har ledig tid som kan brukes til å produsere kommersielle værtjenester til offshore-kunder, innimellom arbeidet med å utføre kjernevirksomheten. Her er det åpenbart at samfunnsoppdraget fordrer en infrastruktur (beredskap) som gjør det "billig" å betjene kommersielle kunder. Men det er også klart at den som arbeider innenfor kjernevirksomheten, kan selge sin "kommersielle tid" til andre private værsekskaper, i stedet for til sin egen kommersielle avdeling.

Et argument for at den som "eier" infrastrukturen, også bør være den som utnytter denne kommersielt, kan være at det er vanskelig å regulere utenforståendes tilgang med kontrakter. Isåfall vil intern utnyttelse av infrastrukturen innebære at man sparer transaksjonskostnader. Det betyr at har vi samdriftsfordeler som taler for en integrert løsning. Det er vanskelig å se at dette er relevant i vårt eksempel, der leveransen til dem som kjøper skreddersydde værprodukter, allerede er kontraktsregulert.

Et annet argument for at det er samdriftsfordeler mellom produksjon av rådata (kjernevirksomhet) og salg av tilrettelagte, bearbejdede data (som bygger på rådataene), er at de som produserer rådataene får en kunnskap som gjør dem bedre istand til å levere bearbejdede produkter. I prinsippet kan vi tenke oss at denne kunnskapen kan kjøpes av andre tilbydere i konkurransemarkedet, men her er det større grunn til å tro at transaksjonskostnader tilsier intern organisering. I den virksomheten vi her analyserer, er det ikke så lett å se at man har denne type kunnskapssynergi. Dette er forøvrig også konklusjonen til det svenske Statskontoret når det gjelder den tilsvarende institusjonen i Sverige, som skriver (Statskontoret, 2002, s. 15):

"SMHI hävdar att samproduktionsfödelarna är så stora att det jämfört med alla andra alternativ blir billigast för samhället om myndighetsuppgifterna samt uppdrags- och affärsverksamheten drivs i samma organisation. Utredningen 95 [SOU1995:99: SMHI:s verksamhetsform] gjorde bedömningen att samproduktionsfödelarna inte är av sådan storlek att de i sig motiverar en fortsatt sammanhållen organisation. Statskontoret delar denne slutsats."

Vi har vært i kontakt med Meteorologisk institutt og spurt om det er sterke synergieffekter og samdriftsfordeler som tilsier at Meteorologisk institutt har et konkurransefortrinn i det kommersielle markedet.⁴⁰ Ifølge instituttet har de organisasjonsmessige endringene som er gjennomført for å utskille Markedsavdelingen, stort sett eliminert det som eventuelt måtte være av potensielle synergieffekter.

Et annet spørsmål, som også er viktig for å avgjøre hvorvidt og hvordan et myndighetsorgan bør drive kommersiell virksomhet, er om den konkur-

ranseutsatte virksomheten har en positiv eller negativ effekt på kjernevirksomheten.

Man kan tenke seg at den kundekontakten man oppnår gjennom deltagelse i konkurransemarkedet, er nyttig for kjernevirksomheten. For enkelte offentlige aktører kan dette være et rimelig argument. Det kan for eksempel være nyttig for forskningen og undervisningen ved en handelshøyskole (kjernevirksomheten) at den konkurrerer i et kommersielt etterutdanningsmarked. Konkurransen i etterutdanningsmarkedet kan for eksempel motivere høyskolen til å bli mer orientert mot konkrete problemstillinger som aktørene i næringslivet står overfor, en kunnskap som i sin tur forbedrer grunnutdanningen og forskningen. Vi ser også at Statistisk sentralbyrå argumenterer med at brukerkontakt er viktig for deres kjernevirksomhet.

Det er vanskelig å tenke seg en lignende effekt når det gjelder Meteorologisk institutt. For det første har mange av de kommersielle produktene relativt lavt meteorologisk kunnskapsinnhold, og har derfor lite faglig å tilføre kjernevirksomheten. Dessuten ville Meteorologisk institutt, selv om det ikke hadde egen markedsavdeling, fått kundekontakt ved at Storm og andre kommersielle aktører etterspør rådata fra instituttet.

Det er altså tvilsomt om aktiviteten i Markedsavdelingen har en positiv effekt på kjernevirksomheten. Det synes mer relevant å nevne de kompleksitetskostnader et forvaltningsorgan kan pådra seg ved drive med kommersiell virksomhet i tillegg til å utføre sitt samfunnsoppdrag. Poenget her er at det kan være ressurskrevende i seg selv å drive en mangeartet virksomhet i én og samme organisasjon. Man kan for eksempel tenke seg at det å drive med kommersiell virksomhet i et forvaltningsorgan, trekker fokus, tid og ressurser bort fra samfunnsoppdraget. For eksempel kan vi tenke oss at den kommersielle virksomheten i Meteorologisk institutt fører til at man bruker tid og ressurser på å "forhandle" med Markedsavdelingen om hvor grensene mellom kommersiell virksomhet og kjernevirksomhet går, og at dette har en negativ virkning på hvordan instituttet utfører samfunnsoppdraget. Vårt inntrykk er at man i Meteorologisk institutt erkjenner at det finnes slike kompleksitetskostnader, og at de kan være tildels betydelige.

Mål og handlingsrom

Incitamentet til å krysssubsidiere Markedsavdelingen, for eksempel ved å la kjernevirksomheten bære en del av de kostnader som faktisk oppstår i den kommersielle driften, eller på andre måter undergrave konkurransen, avhenger av hvilke mål ledelsen i Meteorologisk institutt forsøker å realisere. Dette momentet er diskutert på generell basis i kapittel 2. Her påpeker vi noen forhold som kan være av særlig betydning for Meteorologisk institutt.

Som forklart i kapittel 2, kan profittmaksimerende bedrifter ha incitamenter til å sette priser som er lavere enn reelle produksjonskostnader, for å drive konkurrenter ut av markedet (eller henvise dem til en liten markedsnisje). Selv om Meteorologisk institutt skulle drive kommersiell virksomhet kun utfra et profittmotiv, kan det altså foreligge incitamenter til å sette lave priser på de tjenestene instituttet leverer, for derigjennom å

redusere konkurransen, slik at det kan ta ut høyere prismarginer i fremtiden.

Et moment i denne sammenheng er at dersom det er mulig for Meteorologisk institutt å finansiere ekstrakostnader i kjernevirksomheten gjennom større bevilgninger fra staten, koster det ikke noe for Meteorologisk institutt å krysssubsidiere den kommersielle virksomheten. Står Meteorologisk institutt overfor det som gjerne omtales som ”myke budsjettbetingelser”, i den forstand at eventuelle merkostnader i realiteten blir dekket av de bevilgende myndigheter, får det ingen konsekvenser for kjernevirksomheten at den kommersielle driften ikke betaler sine reelle kostnader.

Det kan virke paradoksalt at et slikt problem skulle oppstå, når den kommersielle virksomheten nettopp er motivert av et ønske om større egenfinansiering og dermed mindre behov for direkte tilskudd fra staten. Poenget er at instituttets incitamenter – som nokså entydig trekker i retning av større bevilgninger – kombinert med vanskelighetene med å etablere realistiske regnskaper som viser den faktiske lønnsomheten i de ulike deler av virksomheten, over tid kan lede til at de statlige bevilgningene alt i alt blir større, ikke mindre. Sagt på en annen måte, kan en – bevisst eller ubevisst – undervurdering av de reelle kostnadene ved å drive den kommersielle virksomheten, gi inntrykk av at denne virksomheten er lønnsom – og dermed bidrar til å understøtte kjernevirksomheten – selv om det faktisk er det motsatte som er tilfellet.

Aktører som ønsker å erobre (eller opprettholde) markedsandeler, har ekstra sterke incitamenter til å sette lave priser på konkurranseutsatte produkter. Dersom det er et ønske fra Meteorologisk institutts ledelse å unngå nedbemanning, i en situasjon der konkurransen i det kommersielle segmentet tiltar, eller kjernevirksomheten blir redusert, kan det således forsterke incitamentet til å opptre aggressivt.

En grunn til å opptre aggressivt i det kommersielle markedet, kan således være å unngå at andre aktører tar over deler av de tjenestene Meteorologisk institutt tradisjonelt har levert til det offentlige. Selv om disse tjenestene ikke er utsatt for konkurranse idag, kan dette endre seg i fremtiden. Noen av de tjenestene som andre offentlige organer kjøper av Meteorologisk institutt, kan opplagt leveres av andre, tilstrekkelig store og kompetente kommersielle aktører. Den trusselen som ligger i at kommersielle aktører, for eksempel Storm, kan komme inn og tilby andre offentlige kjøpere det de trenger av værprodukter, kan gi Meteorologisk institutt et ekstra incitament til å opptre aggressivt i det kommersielle markedet. Motivet vil isåfall være å forhindre at Storm (eller andre kommersielle aktører) blir så store at de har en mulighet for å bygge opp kompetanse, slik at de blir en reell trussel i oppdragssegmentet. På tilsvarende måte kan Meteorologisk institutt ha incitamenter til å gi overdrevent gode tilbud innenfor de områder der instituttet er uten konkurranse, for å forhindre at de aktuelle offentlige aktørene får incitamenter til å se seg om etter alternative leverandører.

Konkurransforvridinger

I det kommersielle meteorologimarkedet har Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt utvilsomt en spesiell posisjon, som kan gi uheldige konkurranseforhold.

Et potensielt problem er ulike tilgangsbetingelser til data. Som nevnt er tilgangen til meteorologiske grunnlagsdata regulert av ECOMET-avtalen, som har som intensjon å gi kommersielle avdelinger i nasjonale meteorologiske institutter og private kommersielle leverandører av værprodukter identiske betingelser når det gjelder tilgang til data.

Storm hevder at man på tross av denne avtalen ikke har tilfredsstillende tilgang til alle dataene Meteorologisk institutt produserer gjennom sin kjernevirksomhet. Storm føler seg ikke trygge på at listen i ECOMET-katalogen inneholder alle observasjonsdata Meteorologisk institutt produserer i kjernevirksomheten. Statskontoret (2002) konkluderer med at ECOMET-reguleringen neppe lykkes med å gjøre tilgangen til data fullstendig konkurransenøytral. Selv om Meteorologisk institutt i internasjonal sammenheng anses som relativt liberal når det gjelder å gi tilgang til data, er det ikke desto mindre fortsatt en reell mulighet at Meteorologisk institutts egen kommersielle enhet kan ha tilgangsfordeler når det gjelder meteorologiske rådata.

Storm hevder også at Markedsavdelingen får eksklusiv tilgang til meteorologiske data fra observasjonsenheter som Avinor kontrollerer, og at dette gir en fordel i kommersielle kontrakter. Det generelle problemet som her berøres, er at et offentlig organ får tilgang til en ressurs som et annet offentlig organ kontrollerer, og at dette gir uheldige konkurransevilkår. Denne tilgangsfordelen kan skyldes lojalitet og tradisjon. For å få mest mulig nøytrale konkurranseforhold for værprodukter, er det ikke desto mindre viktig at private selskaper har samme tilgang til dataene Markedsavdelingen benytter for sine produkter.

Det er også potensielt hemmende for utviklingen av bearbejdede værprodukter at et relativt stort segment av produktene er unndratt konkurranse fordi de blir bestilt som oppdrag fra et offentlig organ til et annet (vi tenker her på det "grå" segmentet av værtjenester som ligger mellom kjernevirksomheten og de kommersielle tjenestene). Dette blir også påpekt av Statskontoret (2002), som sier at dette hindrer konkurrerende private leverandører i å "*få in en fot och teckna avtal med myndighets-kunder*". Som nevnt tidligere, kan beredskaps- og sikkerhetshensyn tale for at den statsmeteorologiske institusjonen leverer noen av de meteorologiske tjenestene som blir bestilt av andre offentlige instanser. Dette bør isåfall begrunnes i hvert enkelt tilfelle, og det vil isåfall være naturlig å definere disse tjenestene som en del av samfunnsoppdraget. Der det ikke er eksplisitte grunner for at et oppdrag går direkte til Meteorologisk institutt, kan det være mer kostnadseffektivt om leveransen blir konkurranseutsatt.

I 2002 kjøpte Markedsavdelingen over en tredjedel av sine årsverk fra andre avdelinger i Meteorologisk institutt. Det oppstår en uheldig konkurranseforvridning dersom Markedsavdelingen i slike tilfeller ikke betaler full pris for de ressursene den bruker. Med full pris mener vi de merkostnader som påløper ved at Markedsavdelingen bruker kjernevirksomhetens

ressurser. Det uttalte formålet med et separat regnskap for Markedsavdelingen er å etablere korrekte internpriser, for dermed å kunne beregne kostnadene som Markedsavdelingen påfører andre deler av virksomheten. Meteorologisk institutt har utvilsomt bestrebet seg på å sikre at Markedsavdelingen betaler for de ressurser de bruker. Som forklart i kapittel 2, er det imidlertid i praksis svært vanskelig å sette riktige internpriser.

I en integrert løsning – der Markedsavdelingen er del av den enheten som driver kjernevirksomheten – er det for det første vanskelig å registrere når og i hvilken grad den kommersielle driften bruker kjernevirksomhetens ressurser. Dessuten er det ofte problematisk for Meteorologisk institutt å fastslå de reelle kostnadene når Markedsavdelingen bruker ressurser, for eksempel personell, som tilhører kjernevirksomheten.

Selv med separat regnskap og organisasjonsmessig skille er det en reell mulighet for at Meteorologisk institutts egen kommersielle enhet ikke betaler fullt ut kostnadene ved å få tilgang til kjernevirksomhetens ressurser. Det vil under enhver omstendighet være svært vanskelig for utenforstående å avgjøre hvorvidt det forekommer en reell krysssubsidierting – enten i form av gale internpriser eller på andre måter (kfr. diskusjonen i kap. 2 og 3).

Storm klaget også over er at Markedsavdelingen ikke har den samme kapitalrisiko som en privateid konkurrent. Fordi Markedsavdelingen er en del av et forvaltningsorgan, løper den ikke samme risiko for å tape egenkapitalen og gå konkurs dersom den skulle ta for lav pris på enkelte anbud. Dette gir Markedsavdelingen en konkurransefordel. Det er usikkert hvor viktig dette argumentet er, men det er klart at ulike priser på risiko – om de ikke er velfunderte, for eksempel fordi aktørene har ulik grad av risikospredning – isolert sett gir opphav til uheldige konkurransevriddinger.

8.4 Konklusjon

En nødvendig forutsetning for at Meteorologisk institutt bør få drive med kommersiell virksomhet, er eksistensen av synergieffekter. Det er viktig å understreke at dette er en nødvendig forutsetning. Kan man sannsynliggjøre at det er synergieffekter mellom kjernevirksomheten og salg av bearbejdede, kommersielle værprodukter, må man i tillegg vurdere hvorvidt disse kan utnyttes uten at Meteorologisk institutt selv leverer disse produktene. Er svaret negativt, indikerer det samdriftsfordeler mellom kommersiell drift og kjernevirksomhet. En avgrensning mot kommersiell drift vil isåfall gi et samfunnsøkonomisk tap. Dette tapet må veies opp mot andre problemer ved å tillate kommersiell drift, slik som faren for ulik tilgang til meteorologiske rådata, faren for at andre offentlige organer favoriserer (når det gjelder tilgang til ressurser og kjøp av tjenester) den kommersielle virksomheten til Meteorologisk institutt, og faren for krysssubsidierting av den kommersielle virksomheten.

I konkurranseanalysen argumenterte vi for at det er vanskelig å finne åpenbare synergieffekter mellom utførelsen av det meteorologiske samfunnsoppdraget og den kommersielle virksomheten. Når det gjelder samdriftsfordeler, er det, slik den kommersielle virksomheten nå er

organisert i Meteorologisk institutt – med de tiltak som er gjort for å separere den kommersielle virksomheten fra den øvrige virksomheten – tvilsomt om de eksisterer i det hele tatt. På den annen siden påpekte vi en rekke potensielle konkurranseproblemer som oppstår ved at Meteorologisk institutt driver kommersiell virksomhet. Det er derfor nærliggende å trekke den konklusjon at Meteorologisk institutt ikke bør drive med kommersiell virksomhet. Det som nå er Markedsavdelingen i Meteorologisk institutt, bør skilles ut som eget selskap. Vi ser heller ingen grunn til at Meteorologisk institutt bør ha eierinteresser i et slikt selskap; tvertimot, så lenge det finnes økonomiske bånd mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten, vil det være incitament for tilpasninger som kan undergrave konkurransen.

Det er i tillegg påkrevd 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 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 enten overlates til andre eller skilles ut i en egen organisasjon.

I innledningen ble det påpekt at det er flere offentlige institusjoner som har en rolle som ligner på den Meteorologisk institutt har, institusjoner som mottar en statlig rammebevilgning for å samle inn og formidle grunnleggende informasjon og kunnskap og som samtidig tilbyr kommersielle tjenester relatert til kjernevirksomheten. Eksempler er Statens kartverk, Statistisk sentralbyrå, universiteter og høyskoler og for såvidt også offentlige sykehus. Vi understreker at selv om analysen av Meteorologisk institutt kan være av relevans for disse virksomhetene, følger det ikke at konklusjonene har generell gyldighet. Hvert enkelt tilfelle må analyseres med utgangspunkt i de spesielle forhold som gjelder for den aktuelle virksomhet, og konklusjoner om avgrensning, organisering og annen regulering må trekkes på bakgrunn av denne konkrete analysen.

Kippermoen

I dette kapitlet gjennomgås ”Kippermoen-saken”, der Vefsn kommune i Nordland ble beskyldt for å subsidiere et treningsstudio som er i konkurranse med private aktører. Saken har flere prinsipielle sider som er av allmenn interesse for situasjoner der offentlige virksomheter – særlig innenfor kommunesektoren – yter tjenester i konkurranse med private aktører.

Det gis først en gjennomgang av saken, i hovedsak basert på fremstillingen i Fjell, Hagen og Johansen (2000), samt materiale fra Konkurransetilsynet. Herunder beskrives virksomheten og den anklagen som ble fremsatt. Dernest gjennomgås de problemstillingene som saken reiser, og de incitamentene som involverte parter har til eventuell konkurransehemmende adferd i slike forhold. Derpå følger en analyse av konkurranseaspektene, en drøfting av tiltak for å bøte på konkurransehemmende adferd, og til slutt noen avsluttende bemerkninger.

9.1 Virksomheten og klagen

Saken handler om Vefsn kommunes drift av helsestudio i konkurranse med private aktører i det samme markedet. Firmaet Helsehuset Fysioterapi og Manuell Terapi AS (heretter Helsehuset) har siden 1978 drevet helsestudiovirksomhet i Mosjøen i Vefsn kommune. Dette er det eneste private tilbudet i kommunen. I 1996/97 foretok kommunen en vesentlig utbygging og oppussing av et treningsstudio/solarium i tilknytning til Kippermoen idrettsanlegg. På bakgrunn av dette henvendte den private aktøren seg i desember 1997 til Konkurransetilsynet og hevdet at driften av Kippermoen idrettsanlegg i stor grad er finansiert over kommunens budsjetter, også for den delen av virksomheten som opererer i konkurranse med private aktører. Etter samtaler mellom partene bad Helsehuset i september 1998 på nytt Konkurransetilsynet om å ta opp denne saken, med henvisning til § 3-10 i konkurranseloven.

Det kommunale treningsstudioet er en del av Kippermoen idrettspark, som foruten en svømmehall med rom for styrketrening og solarium, består av en idrettshall og en fotball-/flerbrukshall. Bygningene inneholder også servicesentre for utendørsaktiviteten i idrettsparken. Svømmehall med treningsstudio og solarium er fra 1973 og ble altså rehabilitert i 1997.

Kommunen har investert i hele idrettsanlegget, inkludert svømmehall med treningsstudio. Finansieringen er delvis fra statlige tippemidler og tilskudd fra Norges Fotballforbund og næringselskaper i kommunen, delvis med låneopptak. Hvor mye som har gått til helsestudioet/solariet og fasiliteter disse vil benytte, er ikke klart. Totalt er investeringene på 20 millioner kroner. Renter og avdrag blir betalt gjennom driften av idrettsbyggene.

Driften av idrettssenteret finansieres med tilskudd over kommunens driftsbudsjett og ved egenandeler for bruk av anleggene. Satser for egenandeler fastsettes årlig av kommunestyret. Driftsregnskapet for idrettsanleggene var delt i fire kontogrupper, hvorav svømmehall med treningsrom utgjorde én gruppe. Det ble altså ikke ført eget regnskap for treningsstudio/solarium, og det fremkom derfor ikke av regnskapet hvor mye som går til svømmehallen og hvor mye som går til helsestudioet, eventuelt hvor mye som uansett ville gått til å drive svømmehallen.

Egenandelen (prisen) for bruk av kommunens treningsstudio var i 1998 140 kroner pr. måned, mens trening i Helsehuset kostet 345 kroner pr. måned (4 140 kroner for ett års trening). I en rapport som PriceWaterhouseCoopers (PWC) laget på oppdrag fra Helsehuset, ble det foretatt vurderinger av kostnadene ved å drive et treningsstudio av denne typen. Som sammenligningsgrunnlag brukte PWC et treningssenter i Nordland med om lag 250 medlemmer og en årlig omsetning på ca. 1 million kroner. Man hentet også inn opplysninger fra ti andre helsestudioer, basert på et tilfeldig utvalg fra Brønnøysundregisteret av studioer med tilsvarende omsetning. Undersøkelsen konkluderte med at ingen av helsestudioene kunne drevet uten tap med en pris på 140 kroner pr. måned.

Årlige driftskostnader for det representative senteret var 1,15 millioner kroner, og det ville således kreves en avgift på 330 kroner pr. måned for at regnskapet skulle gå i balanse. Gjennomsnittet for de ti andre studioene viste en nødvendig avgift på ca. 300 kroner pr. måned. Det ble her ikke tatt hensyn til kvalitetsforskjeller i tilbudet fra de forskjellige helsestudioene. Rapporten fra PWC viste at hvis et representativt senter tok en pris på 140 kroner pr. måned, ville dette gått med et årlig underskudd på om lag 0,5 millioner kroner.

Konkurransetilsynets forslag til inngrep var at kommunen ble pålagt å utskille helsestudioet regnskapsmessig fra den øvrige kommunale virksomheten, og at prisene for tjenestene ble beregnet på basis av reelle kostnader. Dessuten burde andre helsestudioer i kommunen tilbys samme subsidieordninger som dem som tilbys det kommunale helsestudioet. Etter daværende konkurranselov, siden saken gjaldt en offentlig virksomhet, måtte et eventuelt pålegg til kommunen komme fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementet vurderte det som ikke åpenbart at subsidieringen førte til samfunnsøkonomiske effektivitetstap av et omfang som gav grunnlag for inngrep etter konkurranseloven §3-10.

9.2 Problemstillinger

Det grunnleggende element i saken er at en offentlig virksomhet som innen deler av sine virksomhetsområder driver i konkurranse med private aktører, får sin drift i stor grad finansiert over offentlige budsjetter, også for de deler av driften som er utsatt for konkurranse. Det sentrale spørsmålet er om dette begrenser konkurransen, i strid med formålet om effisient bruk av samfunnets ressurser, og om så er tilfellet, hvilke tiltak som kan iverksettes for å bøte på dette. Dette reiser fire typer beslektede problemstillinger:

- Vil konkurranse, eventuelt supplert med andre mekanismer, sikre effektiv ressursbruk innen det aktuelle området?
- Hva består de aktuelle og eventuelt skadelige konkurransebegrensningene i?
- Har kommunen incitament til å opptre på en måte som gir denne type uheldige virkninger?
- Hvilke virkemidler, inkludert juridiske hjemler og påbud, er tilgjengelige for å bøte på situasjonen?

I analysen nedenfor vil vi gå nærmere inn på disse forholdene. Men vi kan med én gang, på bakgrunn av sakens karakter, presisere to av disse problemstillingene nærmere.

En konkurransehindring oppstår her vesentlig som følge av en eventuell ensidig subsidiering av tilbudet fra den offentlige virksomheten. Dette var også den konkrete bakgrunnen for klagen fra den private tilbyderer Helsehuset. Man fryktet å ville bli utkonkurrert av en offentlig tilbyder som på grunn av subsidier kunne holde lave priser.

Slike subsidier kan i prinsippet ta mange former. Det kan være tilskudd som gis direkte til den konkurranseutsatte virksomheten (her treningsstudioet) over kommunens budsjetter, for eksempel i form av driftsstøtte eller støtte til investeringer og utstyr. I den konkrete saken er det også aktuelt å vurdere indirekte subsidiering i form av støtte mottatt fra andre deler av virksomheten, og spesielt de delene som ikke er utsatt for konkurranse. Treningsstudioet er en del av Kippermoen idrettspark og samlokalisert med svømmehallen i anlegget. Driften av idrettsparken går med underskudd, og dette dekkes over kommunens driftsregnskap. Det gir muligheter for subsidiering av deler av virksomheten. For å vurdere om slik subsidiering foregår, må man vurdere samdriftsfordeler mellom de ulike virksomhetsområdene. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Med hensyn til virkemidler, og spesielt juridiske hjemler for inngrep, var konkurranseloven § 3-10 sentral i dette tilfellet. Denne hjemlet inngrep mot vilkår, avtaler og handlinger som hadde til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i loven (i § 1-1) om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Inngrepsadgangen gjaldt både privat og offentlig virksomhet, men det må dreie seg om ervervsvirksomhet i lovens forstand.⁴¹

Prinsipielt reiser dette spørsmål om å avgrense ervervsvirksomhet mot myndighetsutøvelse på den ene side og mot virksomhet som hverken er myndighetsutøvelse eller ervervsvirksomhet på den annen side. I den aktuelle saken ble det fra kommunens side hevdet at driften av treningsstudio er en del av det forebyggende helsearbeid som er pålagt etter lov om helsetjenester i kommunene, og at dette skulle utelukke anvendelse av konkurranseloven på virksomheten i forbindelse med driften av idrettssanlegget.

41 Etter dagens konkurranselov ville den relevante lovparagraf være forbudet mot misbruk av dominerende stilling. For de spørsmål som opptar oss her, spiller denne distinksjonen ingen egentlig rolle. Se forøvrig diskusjonen om juridiske forhold nedenfor.

Dette illustrerer også en mulig konflikt mellom kommunal selvråderett, her med hensyn til å iverksette helsefremmende tiltak, og regler for hva og på hvilken måte en kommune kan engasjere seg i næringsvirksomhet.

Med hensyn til inngrepshjemler var også konkurranse-loven § 2-2 d) en aktuell hjemmel i denne saken. Etter denne paragrafen skulle Konkurransetilsynet påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter.

9.3 Incitament

Hvilke motiver skulle en kommune ha for å opptre på en måte som ved å begrense konkurransen, fører til mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser? Dette kan bare inntreffe dersom beslutningstakerne i kommunen ikke har samfunnets velferd som primært kriterium for sine beslutninger. Ulike aspekter knyttet til avveininger mellom effektivitet og fordeling kan forklare dette. Kommunen kan legge større vekt på lokale innbyggers enn andres velferd. Hvis private foretak er eid av folk utenbygds fra, og overskudd ved driften således tilfaller dem, kan kommunen bli ledet til en avveining mellom effektivitet og fordeling der man ved å redusere effektivitet øker velferd for lokale innbyggere på bekostning av overskudd til andre. Dette kan oppstå i situasjoner med asymmetrisk informasjon mellom kommunen og de private aktørene, eller ved at kommunen har et begrenset sett av virkemidler (skatteformer osv.) til å påvirke fordelingen.

Incitament av denne typen kan oppstå ved at det på visse områder kan være kryssende interesser mellom kommune og stat. Kommunen vil primært være opptatt av de lokale innbyggernes interesser og kan finne det gunstig å benytte for eksempel statlige finansieringsordninger på en måte som for samfunnet samlet sett ikke innebærer effektiv ressursbruk. Ambisiøse prosjekter med store investeringskostnader som over tid kan veltes over på staten, kan være eksempler på dette. Videre kan statlige føringer for finansieringsstøtte føre til ineffektiv ressursbruk lokalt. I den aktuelle saken var idrettsanlegget delvis finansiert av statlige ”spillemidler”, og det er et krav at slike midler kun benyttes til ikke-kommersielle formål. Selv om man skulle finne at konkurranse på kommersielle vilkår er gunstig for effektiv ressursbruk i dette tilfellet, vil finansieringsordningen kunne føre kommunen til å velge en annen, og altså totalt sett mindre effektiv løsning.

Selv om kommunen sentralt (kommunestyret) har som intensjon å oppnå en samfunnsøkonomisk effisient løsning, kan interne styringsproblemer vanskeliggjøre dette. Kommunale ledere på ulike nivåer kan ha ønsker om stor aktivitet og mange ansatte innenfor sin avdeling eller sitt virksomhetsområde. Ansatte og deres organisasjoner vil ofte ønske flere ansatte, eller i det minste sikre eksisterende arbeidsplasser i kommunal sektor. Valgte representanter kan skjele til interessegrupper som kommunalt ansatte eller brukere av visse kommunale tjenester når beslutninger fattes. Denne type forhold vil kunne bidra til at beslutninger i kommunen tilgodeser visse interessegrupper på bekostning av andre, og at utfallet derfor ikke blir effisient totalt sett.

9.4 Konkurransanalyse

I dette avsnittet går vi nærmere inn på de problemstillingene som ble formulert ovenfor.

Effektivitet og konkurranse

Det sentrale målet for konkurranseloven er effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konkurranse er et middel til å nå dette målet, og loven får anvendelse dersom konkurransebegrensninger leder til mindre effektiv ressursbruk. I prinsippet må det derfor først avklares om konkurranse er en gunstig markedsform innen det aktuelle virksomhetsområdet. Ulike former for markedssvikt, knyttet til for eksempel skala- og samdriftsfordeler, eksterne virkninger og informasjonsproblemer kan medføre at konkurranse, ihvertfall i uregulert form, ikke sikrer effektiv ressursbruk.

Den aktuelle virksomheten – drift av treningsstudio og solarium – synes i denne sammenheng relativt uproblematisk og er kun i begrenset grad berørt av forhold som skulle tilsi at konkurranse ikke vil fungere. Det synes ikke å være noen skalafordeler eller informasjonsproblemer av særlig betydning. I forbindelse med saken ble det trukket frem at fysisk fostring i form av trening er en aktivitet som har visse positive eksterne virkninger. Trening som gir bedre helse og lavere sykdomshyppighet kan innebære gunstige virkninger utover de som den enkelte er villig til å betale for. Men dette tilsier først og fremst at den samlede aktiviteten under uregulert konkurranse blir for lav. Konkurranse vil fremdeles kunne ha gunstige effekter gjennom å stimulere til kostnadseffektiv drift og utvikling av et produktspekter i samsvar med brukernes behov. Problemet med et for lavt samlet omfang av aktiviteten kan eventuelt avhjelpest ved å gi generelle stimulanser til økt treningsaktivitet, for eksempel i form av generelle treningssubsidier.

I denne saken er samdriftsfordeler et element av en viss betydning. Det offentlige tilbudet er organisert i tilknytning til andre deler av idrettsanlegget, mer spesifikt i tilknytning til svømmehallen. Dette innebærer muligheter for samdriftsfordeler, for eksempel knyttet til felles garderobes og dusjfasiliteter, felles oppsyn, felles administrasjon og lignende. Effektiv ressursbruk tilsier at disse fordelene bør utnyttes og slå igjennom i prisene for tilbudet. Det kan også være komplementariteter i etterspørselen, for eksempel ved at brukerne ser det som fordelaktig å kunne drive styrketrening og/eller benytte solarium i tilknytning til svømmeaktiviteter. Slike forhold innebærer en konkurransefordel for tilbud gitt i tilknytning til svømmehallen, sammenlignet med tilbud gitt andre steder. Bortsett fra hensynet til administrasjonskostnader og eventuelle problemer med å utforme hensiktsmessige kontrakter, er det imidlertid ikke dermed gitt at tilbudet skal skje i kommunens egen regi. Man kan godt tenke seg at virksomheten drives av en privat kontraktør, gjerne valgt ut etter anbud. (Som påpekt foran, kan det ligge føringer, eksempelvis i statlige tilskudd, som umuliggjør slike private løsninger.)

Juridiske forhold

I den aktuelle saken ble Konkurransetilsynet av anklageren bedt om å gripe inn etter gjeldende lovs § 3-10. Denne hjemlet inngrep mot vilkår, avtaler eller handlinger dersom tilsynet fant at disse hadde til formål,

virkning eller var egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i loven (§ 1-1) om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Inngrepsadgangen gjaldt både privat og offentlig virksomhet, men det måtte dreie seg om ervervsvirksomhet i lovens forstand. Dette fordret en avgrensning mot offentlig myndighetsutøvelse og mot virksomhet som hverken er myndighetsutøvelse eller ervervsvirksomhet.

Begrepet ervervsvirksomhet var definert i konkurranseloven § 1-2 a som ”*all slags økonomisk virksomhet, varig eller leilighetsvis, som drives mot vederlag*”. Praksis har ikke oppstilt et krav om vederlag for at noe skal karakteriseres som ervervsvirksomhet.

I den aktuelle saken syntes det rimelig klart at aktiviteten kunne karakteriseres som ervervsvirksomhet og derfor var omfattet av lovens § 3-10. Tjenesten ble tilbudt innen et område der det eksisterer et marked med private aktører som driver på kommersiell basis. Brukerne av tjenesten ble dessuten avkrevd et vederlag. Argumentet fra kommunens side om at driften av treningsstudioet er en del av det forebyggende helsearbeid som er pålagt kommunene etter lov om helsetjenester i kommunene, og at dette utelukker anvendelse av konkurranseloven på virksomheten i forbindelse med driften av idrettsanlegget, ble ikke akseptert av Konkurransetilsynet. Det ble derfor konkludert med at virksomheten var omfattet av lovens § 3-10.

Selv om det i den aktuelle saken synes rimelig klart at virksomheten var omfattet av konkurranseloven, kan grensedragningen være betydelig mer uklar i andre saker som omhandler kommunal virksomhet. Vi viser forøvrig til diskusjonen i kapitlene 4 og 6.

Den nye konkurranseloven innebærer en endring fra et kombinert inngreps- og forbudsregime til et tilnærmet rent forbudsregime. Forbudsbestemmelsene får anvendelse på foretaks konkurransebegrensende adferd. Foretak er definert som en ”*enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet*” (kfr. konkurranseloven § 2). Den nye loven definerer foretaksbegrepet på samme måte som innenfor EU/EØS-retten. Loven skiller mellom *offentlig ervervsvirksomhet*, som faller innenfor lovens forbudsbestemmelser, og *offentlig myndighetsutøvelse*, som faller utenfor forbudsbestemmelsene. Bedømmelsen av i hvilken klasse en bestemt virksomhet faller, vil bero på en helhetsvurdering. Utvalget som utredet ny konkurranselov var av den oppfatning at det ikke vil være store forskjeller i anvendelsesområdet for den nye lovens foretaksbegrep og begrepet ”*ervervsvirksomhet*” i den tidligere lov (kfr. Ot.prp. nr. 6 2003, pkt. 4.2.2). Tilsvarende følger av departementets vurderinger (Ot.prp. nr. 6 2003, pkt. 4.2.4). Praksis i henhold til tidligere lov vil derfor være av stor betydning for tolkningen av den nye loven.

Når det gjelder avgrensningen mot offentlig myndighetsutøvelse, er det et relevant spørsmål om kommunens budsjettvedtak må anses som en form for offentlig myndighetsutøvelse som faller utenfor konkurranselovens virkeområde. Her synes så vel reelle hensyn som lovens formål og forarbeider å trekke i samme retning, nemlig at det skal kunne gripes inn overfor kommunale vedtak.

Når det gjelder avgrensning mot virksomhet som hverken er myndighetsutøvelse eller ervervsvirksomhet (en ”*nedre grense*” for ervervsvir-

somhet), synes det i kommentarutgaven til loven å være indikasjoner på at visse typer offentlig virksomhet må unntas fra konkurranselovens virkeområde, fordi det dreier seg om velferdsvirksomhet.⁴² I EF-retten gjøres et slikt unntak fra artikkel 85 ved fastleggingen av innholdet i begrepet foretak (eng. *undertaking*). I Weatherhill og Beaumont (1995, s. 686) heter det således:

"Locating the outer margin to the notion of an 'undertaking' places an important limit on the incursion of the competition rules into the activities of non-profit-making public bodies charged with the task of fulfilling functions in the general interest."

Rettspraksis fra EF-domstolen synes imidlertid å vise at det er tale om et relativt snevert unntak. Andre kommentarer går i samme retning. I Hansen, Kjølbye og Øe (1998, s. 45) sies det følgende om saken:

"Kun såfremt ydelsernes karakter medfører, at de vanskelig kan tænkes udført på kommerciel basis i uændret form, er artikkel 85 ikke anvendelig."

Mens avgrensningene i Kippermoen-saken syntes rimelig klare, er det mer uklarerhet på andre virksomhetsområder der kommunene er involvert. Det er for eksempel ikke klart at pleietjenester faller utenfor begrepet ervervsvirksomhet, og spesielt ikke når brukerbetaling blir anvendt. Hvis det ikke er andre lover og forhold som regulerer dette, synes avgrensningen av slik virksomhet i forhold til konkurranseloven å være et åpent spørsmål.

Konkurransbegrensninger og konsekvenser

Som påpekt ovenfor, vil det være effisient at kostnadsfordeler som skyldes samdriftsfordeler og eventuelt andre forhold, avspeiles i prisene. Prisen til brukerne bør ideelt sett reflektere den reelle merkostnaden ved å tilby tjenesten. (Det ses her bort fra at eksterne positive virkninger i konsumet kan gjøre det ønskelig å la brukeren stå overfor en lavere pris.) Som forklart i kapitlene 3 og 6, må dette i praksis bety at prisen er fastsatt etter selvkost (fullfordelte kostnader). Det springende punktet er da om prisen virkelig avspeiler denne kostnaden. Hvis så ikke er tilfellet, må det legges til grunn at det gis gale signaler til brukerne om de reelle kostnadene ved å bruke tjenestetilbudet, både i forhold til de reelle kostnadene hos andre private tilbydere av de samme tjenestene, og i forhold til kostnadene ved å frembringe andre forbruks-goder. Dette gir ineffisient ressursbruk, dels i form av et overforbruk av tjenesten og dels i form av en eventuell nedleggelse av tilbudet fra konkurrenter som enten er mer

42 I Evensen (1999) s. 102 heter det: "Videre kan mer offentligrettslige oppgaver antagelig også være det [ervervsvirksomhet] når det offentlige krever vederlag for sine ytelser, for eksempel drift av jernbane, salg av offentlige dokumenter og betalte omvisninger i museer. Ervervsvirksomhet er definert i §1-2 bokstav a som 'økonomisk virksomhet ... som drives mot vederlag'. Det er ikke noe krav om at virksomheten er ment å skulle gå med overskudd. Det kan derfor hevdes at det er tilstrekkelig at det offentlige krever gebyr for en tjeneste selv om gebyret bare dekker deler av kostnadene. Eksempelvis vil det i såfall kunne være ervervsvirksomhet når en kommune holder voksenopplæring og tar kursavgift, selv om avgiften bare dekker deler av kommunens kostnader forbundet med kurset. På den annen side faller det lite naturlig å omtale slike velferdstiltak som 'ervervsvirksomhet'."

effektive eller tilbyr et annet eller bedre produkt. Foruten slike statiske tap kan det også oppstå tap ved mindre innovasjonsaktivitet (utvikling av nye driftsformer, bedre produktspekter osv.) innen virksomhetsområdet.

I prinsippet kan tilstrekkelig gode regnskapsdata avsløre om det foregår subsidiering. Som forklart ovenfor, var regnskapet lite formålstjenlig for dette da klagesaken var oppe, fordi svømmehall med treningsstudio/solarium utgjorde en samlet gruppe i regnskapet. Det var derfor ikke mulig å identifisere kostnadene knyttet spesifikt til treningsstudio/solarium. I ettertid er regnskapet, i samsvar med Konkurransetilsynets forslag, gjort mer disaggregert ved at det føres separat regnskap for treningsstudio/solarium. Vi har undersøkt regnskapet for 2003 med sikte på å klargjøre om tilbudet blir subsidiert av kommunen. Basert blant annet på en sammenligning med kostnadsstrukturen for det representative treningssenteret i PWCs undersøkelse (se ovenfor), synes det ikke som om driften ved det kommunale treningsstudioet blir subsidiert.

Et utdrag av regnskapet for hele treningsanlegget på Kippermoen for årene 2001-2003 finnes i et vedlegg til dette kapitlet. I det følgende ser vi på tallene for det siste av disse årene. Treningsstudioet hadde da driftsinntekter på vel 1,10 millioner kroner, hvorav inntekter fra billetter og adgangskort utgjorde 1,00 millioner kroner. Inntektene fordelte seg nokså likt mellom de to kategoriene. Prisene for enkelttimer og for årskort var henholdsvis 50 kroner og 2400 kroner, og studioet hadde om lag 200 medlemmer som betalte på årsbasis. Driftsutgiftene er oppført med 0,77 millioner kroner, hvorav en overføring til kommunens kultursektor på 0,47 millioner kroner utgjør den største posten. Av lønnsutgifter er kun lønn til instruktør (0,13 mill. kroner) belastet studioet. Overføringen til kultursektoren må antas å skulle dekke leie av lokaler, oppvarming, vedlikehold samt betaling for administrative tjenester.

Svømmehallen hadde driftsutgifter på vel 2,54 millioner kroner, hvorav lønnsutgiftene utgjorde 1,10 millioner. Driftsinntektene var 1,43 millioner kroner, og her utgjorde billettinntekter, salg fra kiosk og overføringer fra kultursektoren de største postene, med henholdsvis 0,60, 0,29 og 0,38 millioner kroner. For svømmehallen er det også spesifisert finansieringsutgifter (bestående av kalkulatoriske renter og avdrag) på 0,38 millioner kroner. Regnskapet for svømmehallen viser således et underskudd (etter finansieringsutgifter) på 1,49 millioner kroner, mens det for treningsstudioet viser et overskudd på 0,33 millioner kroner.

For idrettsanlegget forøvrig fremgår det at Mosjøhallen hadde driftsutgifter på 0,27 millioner kroner, finansieringsutgifter på 0,55 millioner kroner og driftsinntekter på 0,79 millioner kroner, mens Idrettshallen er oppført med driftsutgifter på 1,55 millioner kroner og driftsinntekter på 1,13 millioner kroner. Regnskapet viser et totalt underskudd på 1,60 millioner kroner for hele anlegget. De totale finansieringsutgiftene (kalkulatoriske renter og avdrag) for anlegget er 0,93 millioner kroner (0,38 mill. kroner og 0,55 mill. kroner for henholdsvis svømme- og Mosjøhallen). Anslagsvis er det investert 20 millioner kroner i anlegget (1997).

Fra regnskapet er det problematisk å kvantitativt anslå synergieffektene. Det er fordi betaling for de transaksjonene som vedrører disse elementene (eksempelvis fasiliteter, vedlikehold og administrasjon) ikke er spesifisert,

men inngår i en samlepost (overføring til kultursektor) som i tillegg må omfatte leie for lokalene. Detaljert spesifisering kunne vært ønskelig, men den valgte løsningen reflekterer formodentlig noe av problemene med å regulere transaksjoner som involverer synergieffekter og samdrift gjennom fullstendig spesifiserte kontrakter.

Det er av interesse å sammenligne regnskapstallene med kostnadsvurderingen av treningssentre, foretatt av PWC i 1998 i forbindelse med klagen fra den private operatøren Helsehuset. Man vurderte der blant annet kostnadene ved å drive et representativt senter med om lag 250 medlemmer og med investeringer (apparater og solarium) på ca. 1 million kroner. Kostnadene var som følger:

Renhold, vedlikehold, lys og varme	0,22 mill. kr.
Husleie (250 kvm)	0,16 mill. kr.
Lønn (2 stillinger + instruktør)	0,42 mill. kr.
Avskrivninger av utstyr (ti års levetid)	0,10 mill. kr.
Finanskostnader utstyr (6,6% rente)	0,04 mill. kr.
Annet (varekjøp etc.)	0,21 mill. kr.
Totale kostnader	1,15 mill. kr.

Tabell 15: Kostnader for typisk treningssenter (kilde: PWC, 1998).

Lønnskostnadene var ikke spesifisert på de tre stillingene, men dersom vi antar en lik fordeling og trekker ut lønn til instruktør, finner vi at utgiftene til lønn eksklusiv instruktør, samt til renhold, vedlikehold, lys, varme og husleie utgjør 58 prosent av de totale kostnadene. Legger vi til avskrivninger og finanskostnader på utstyr, vil disse postene samlet utgjøre 70 prosent av de totale kostnadene.

For Kippermoen skal i prinsippet posten ”overføringer til kultursektor” ihvertfall dekke kostnadskomponentene lønn eksklusiv instruktør, renhold, vedlikehold, lys, varme og husleie. Fra regnskapet ser vi at ”overføringer til kultursektor” utgjør 61 prosent av de totale kostnadene, hvilket samsvarer rimelig bra med den tilvarende andelen for det representative senteret.

Det kan stilles spørsmål ved om avskrivning og finanskostnader for utstyr også bør inngå i posten ”overføringer til kultursektor”. I regnskapet for Kippermoen er det under posten kjøp av varer og tjenester utgiftsført inventar og idrettsutstyr for 0,09 millioner kroner. Dette kan indikere at innkjøpt utstyr utgiftsføres kontant, og isåfall skal ikke posten ”overføringer til kultursektor” dekke avskrivninger og finanskostnader for utstyr. Skulle man komme til at dette allikevel bør inngå, ser vi at disse kostnadskomponentene er relativt sett lavere ved Kippermoen, sammen-

lignet med det representative senteret (hhv. 61% og 70% av totale kostnader). For å utgjøre en tilvarende andel av de totale kostnadene, måtte overføringen vært 0,70 millioner kroner, altså 0,23 millioner kroner høyere enn den faktiske overføringen. Det er i denne sammenheng av interesse å notere at driftsoverskuddet for treningssenteret var 0,33 millioner kroner, slik at driftsoverskudd samt overføringen til kultursektoren beløp seg til 0,80 millioner kroner eller 73 prosent av de totale inntektene.

Dersom det ikke var samdriftsfordeler på Kippermoen, ikke vesentlige kvalitetsforskjeller mellom treningstilbudet der og tilbudet fra det representative senteret til PWC, og heller ikke vesentlige skalaeffekter i det aktuelle kostnadsintervallet, kan vi si at kostnadene på Kippermoen burde fordele seg mellom kostnadskomponentene om lag på samme måte som i det representative senteret. Legger vi til grunn den snevre tolkningen av hva som skal omfattes av posten "overføringer til kultursektor" (nemlig lønn eks. instruktør, renhold, vedlikehold, lys, varme og husleie), ser vi at kostnadsfordelingen på Kippermoen er omtrent lik fordelingen i det representative senteret. Gitt at overføringen samsvarer med de reelle kostnadene for disse komponentene, kan dette indikere at det ikke er vesentlige samdriftsfordeler på Kippermoen mellom treningsstudioet og svømmehallen. Legger vi imidlertid til grunn den videre tolkningen av hva som skal omfattes av posten "overføringer til kultursektor" (nemlig avskrivninger og finanskostnader for utstyr i tillegg til de forannevnte), ser vi at Kippermoen ligger lavere enn det representative senteret (61% vs 70% av de totale kostnadene). Dersom regnskapene avspeiler de faktiske kostnadene, kan dette indikere at det er visse samdriftsfordeler på Kippermoen.

Som en oppsummering av denne gjennomgangen kan man ta utgangspunkt i at kvalitative betraktninger tilsier at det burde finnes samdriftsfordeler i forbindelse med utnytting av felles ressurser mellom treningsstudioet og svømmehallen. Utfra regnskapet er det vanskelig å avgjøre om og i hvilket omfang slike samdriftsfordeler er tilstede. Men vi kan fastslå at av en omsetning på 1,1 millioner kroner blir 73 prosent (0,8 mill. kroner) tilbakeført til kommunen i form av overføringer og overskudd. Sammenlignet med det representative treningssenteret utredet av PWC, er dette mer enn hva et frittstående senter ville blitt påført av kostnader for de tjenester kommunen leverer (administrasjon, lokaler osv.) I så måte tyder tallene på at senteret er istand til å dekke fullfordelte kostnader og således ikke blir subsidiert av kommunen. I den grad det er synergiefekter tilstede, synes det som om disse fordelene blir tilført kommunen og ikke til brukerne. Men som vi har påpekt foran, er det komplementariteter i forbruket som brukerne presumptivt nyter godt av. På bakgrunn av dette kan det synes som om den nåværende organisering av tilbudet fungerer tilfredsstillende og ikke representerer et konkurransemessig problem.

9.5 Vurdering av tiltak

Dersom vi i første omgang ser bort fra den positive eksternaliteten knyttet til helseforbedring ved fysisk trening, vil samfunnsøkonomisk effisient ressursbruk innebære at brukerne betaler en pris lik den relevante kostnaden ved å tilveiebringe tjenesten. Dette inkluderer alternativkostnad (reell leiepris) på bygninger og utstyr. I vår anbefalte tillemping av dette

prinsippet ville det tilsi at prisen for å benytte treningsstudioet/solariet i tilknytning til idrettsanlegget skulle tilsvare selvkost (dvs. fullfordelte kostnader) for å tilveiebringe dette tilbudet. Eventuelle samdriftsfordeler knyttet til driften av de øvrige anleggene ville således gjenspeiles i brukerprisen.

Grunnet incitamentene til, og de uheldige konsekvensene av subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet, anbefaler vi som forklart i kapittel 6, at synergieffekter må være avgjørende for om en offentlig virksomhet med særfordeler i kjernevirksomheten i det hele tatt tillates å operere i markeder med konkurranse. Vi anbefaler videre at prisene for konkurranseutsatte produkter tar utgangspunkt i fullfordelte total kostnader, men at samdriftsfordeler eller dokumentert fordeling av faste kostnader mellom virksomhetsområdene kan være en grunn til å implementere en lavere pris, altså en pris nærmere reell merkostnad.

For å sikre kostnadsbaserte priser, kan det i prinsippet tenkes flere mulige tiltak for den aktuelle virksomheten. En minimumsløsning er at driften fortsetter som før i kommunal regi, og at kommunen innretter regnskapsføringen slik at det kan dokumenteres at virksomheten drives uten subsidier. Føring av separat regnskap for treningsstudio med solarium er en nødvendig forutsetning for dette, men det er som vi har sett, ikke uproblematisk å fastslå ut fra dagens regnskap om slik subsidiering foregår.

Vanskelighetene skyldes vesentlig at betaling for de transaksjonene som vedrører felles ressurser ikke er spesifisert, men inngår i en samlepost ("overføringer til kultursektor"). Detaljert spesifisering kunne vært ønskelig, men den valgte løsningen reflekterer formodentlig noen av problemene med å regulere transaksjoner som involverer fellesressurser gjennom fullstendig spesifiserte kontrakter.

På grunn av incitamentene til å påvirke regnskapsføringen i retning av å legitimere en lav brukerpris, bør det kontrolleres at så ikke skjer. En ordning med prisregulering basert på kontrollerte kostnadsdata kan tenkes, men ville antagelig bli administrativt uforholdsmessig kostbar, tatt i betraktning det relativt begrensede omfanget av virksomheten og de betydelige kostnader som ville bli påført regulerende myndigheter ved implementeringen av slik regulering. En prisregulering med en minimumspris, basert på priser fra sammenlignbare private aktører (eng. benchmarking), ville neppe heller fungere godt, blant annet fordi de private aktører vil ha incitament til å øke sine priser for å påvirke referanseprisen.

Et alternativ til prisregulering vil være å la regnskapet på tilstrekkelig detaljert nivå være åpent for innsyn fra konkurrenten, slik at denne kan undersøke og eventuelt påpeke om subsidiering foregår. Generelt vil et slikt prinsipp kunne være betenkelig av hensyn til forretningshemmeligheter og lignende, men i den aktuelle virksomheten er slike hensyn neppe særlig tungtveiende. Drift av treningsstudio og solarium synes å være nokså standardiserte aktiviteter med velkjente kostnadskomponenter (arbeidskraft, utstyr, lokaler). Et detaljeringsnivå der treningsstudio og solarium er skilt ut som egen gruppe i regnskapet, synes tilstrekkelig for dette formålet.

Et mer omfattende inngrep ville være å organisere treningsstudio og solarium i en egen enhet, men uten at den skilles ut fra kommunen som eget rettssubjekt. Et enda strengere alternativ vil være at virksomheten skilles ut som eget rettssubjekt utenfor kommunen. Desto lengre man går i denne retningen, desto lettere vil det formodentlig bli å kontrollere og sikre at subsidiering ikke foregår. En ulempe, spesielt dersom virksomheten er av relativt beskjedent omfang, er at en organisatorisk oppdeling kan medføre økte administrasjonskostnader. En annen ulempe er at samdriftsfordeler kan gå tapt, spesielt dersom det er vanskelig å kontraktfeste alle relevante forhold på en fullstendig måte.

Et annet moment som kan ha betydning for valget av organisering, er vilkår knyttet til statlige eller andre midler kommunen har mottatt for å finansiere virksomheten. Kippermoen idrettsanlegg, inklusive svømmehallen, er delvis finansiert av statlige ”spillemidler”. Dette er midler som gis til faste installasjoner, baner og bygninger, men ikke til utstyr. Det er et krav at midlene kun benyttes til ikke-kommersielle formål. Det offentlige og/eller idretten skal ha kontroll med eierforhold og drift, og anlegg som får slike midler, må holdes åpne for allmenn virksomhet. Gitt at finansieringsordningen innebærer slike restriksjoner, vil en omorganisering til andre eier- og driftsformer (eksempelvis utleie til privat operatør) også måtte innebære refinansiering. En annen sak er at hvis treningsstudio/solarium må anses som ervervsvirksomhet, kan det stilles spørsmål ved om et slikt tilbud i kommunal regi er i samsvar med vilkårene for finansiering. Tilsvarende problemstillinger vil kunne oppstå på andre områder der staten bidrar med finansiering til (infrastruktur for) kommunale tilbud.

Samlet sett er det flere forhold som tilsier at et krav om full organisatorisk og juridisk separasjon av trenings- og solarievirksomheten fra resten av anlegget på Kippermoen ikke ville være hensiktsmessig. Samlokalisering med svømmehallen gir brukerne anledning til å realisere komplementaritetstetsgevinster mellom aktivitetene, og når slik samlokalisering er gitt, synes det å være lite å vinne på en full separasjon av virksomhetene. Gitt virksomhetens omfang, synes det som om regnskapsmessig separasjon i dette tilfellet er det eneste realistiske tiltaket.

I diskusjonen hittil har vi sett bort fra at det av hensyn til den positive eksternaliteten knyttet til fysisk trening kan være grunn til å subsidiere slik aktivitet mer generelt. Vi skal til slutt knytte noen kommentarer til dette aspektet. Hvis den positive eksternaliteten er likt fordelt over alle treningsnivåer, slik at økt trening gir samme gevinst, uavhengig av hvilket nivå økningen skjer fra, vil det primært være ønskelig å øke den samlede treningsaktiviteten i befolkningen. Dette skulle tilsi at subsidiene ble konsentrert mot de områder der de gav størst utslag (dvs. de mest elastiske delene av etterspørselen). Imidlertid er det kanskje mer sannsynlig at den positive eksternaliteten er størst for personer som i utgangspunktet har lav eller ingen treningsaktivitet. Dette vil isåfall tilsi at subsidiene blir konsentrert mot disse gruppene. En praktisk utforming kunne være at kommunen subsidierte et treningskort som gav adgang til et begrenset treningstilbud på et ”grunnleggende nivå”, uavhengig av hvem som stod for tilbudet. Muligens vil en slik selektiv og differensiert subsidieringsordning ha problemer med å vinne legitimitet. Den eneste praktisk mulige løsningen kunne da vise seg å være å gi et likt subsidiebeløp til alle

trenende, eksempelvis utbetalt som støtte til tilbyderne pr. trenende medlem.

En forutsetning for at en subsidie skal få den ønskede effekt, er at det er tilstrekkelig kapasitet på tilbudssiden. Ved kapasitetsproblemer og generelt uelastisk tilbud, spesielt på de tidspunkter folk ønsker og har mulighet til å trene, ville en subsidie vesentlig tilfalle tilbyderer og få lite utslag i faktisk brukerpris. Dette er et moment som skulle tilsi at subsidier generelt sett kan ha liten effekt på det faktiske omfang av treningsaktivitet.

Endelig bør det påpekes at det for kommunen, når den skal gå inn på en subsidieordning, vil være fordelaktig å ha god informasjon om de faktiske kostnadsforholdene i bransjen. Drift av eget anlegg innebærer at kommunen får en del slik informasjon. Alt annet likt taler dette for at virksomheten foregår i kommunal regi.

9.6 Avslutning

Saken om Kippermoen eksemplifiserer en nokså vanlig forekommende situasjon. Den dreier seg om at en kommunal virksomhet som innen deler av sine virksomhetsområder driver i konkurranse med private aktører, får sin drift i stor grad finansiert over offentlige budsjetter, også for de deler av driften som er utsatt for konkurranse. Det sentrale spørsmålet er om dette begrenser konkurransen i strid med formålet om effektiv bruk av samfunnets ressurser, og om så er tilfelle, hvilke tiltak som kan iverksettes for å bøte på problemet. Vi har vurdert sentrale elementer og trukket visse konklusjoner vedrørende den aktuelle saken.

Mer generelt reiser denne type saker problemstillinger knyttet til å identifisere eventuelle skadelige konkurransebegrensninger, avklare om kommunen har incitament til å opptre på en måte som gir uheldige virkninger, og klargjøre hvilke virkemidler, inkludert juridiske hjemler og påbud, som er tilgjengelige for å bøte på situasjonen. Med hensyn til virkemidler har vi vært inne på at slike saker kan reise spesielt utfordrende spørsmål om avgrensninger mellom myndighetsutøvelse og ervervsvirksomhet i kommunal sektor. Foreløpig har slike forhold vært lite aktualisert innen det store og omfattende feltet av helsetjenester, spesielt pleie- og omsorgstjenester, i norske kommuner. Dette kan imidlertid bli et krevende felt for denne type analyser i fremtiden.

9.7 Vedlegg: Utdrag fra regnskap for Kippermoen

Utdrag regnskap Kippermoen	År 2003	År 2002	År 2001
Svømmehall			
Lønn inkl. sosiale utgifter	1100929	851014	1061330
Kjøp varer og tjenester	1413500	1041761	1454783
Overføring	27080	717	270
Sum driftsutgifter	2541539	1893493	2516383
Kalkulatoriske renter	164900	221040	280976
Kalkulatoriske avdrag	200000	200000	200000
Sum finansieringsutgifter	384900	421040	480976
Billettinntekter	596244	640284	491724
Adgangskort	8289	22589	19689
Utleie lokaler og anl.	25042	1000	11583
Salg kioskvarer	292542	251568	287912
Annet	88430	72246	38817
Sum brukerbetaling, salg og leie	1010547	987687	849725
Overføring fra kultursektor	380000	380000	380000
Overføring fra undervisningssektor		265700	439700
Refusjoner etc	40380	378226	440975
Sum driftsinntekter	1430927	1745913	1670700
Netto drift (før finansieringsutg.)	-1110612	-147580	-845683
Treningsstudio			
Lønn inkl sos utgifter (instruktør)	133415	114761	54304
Kjøp varer og tjenester (inkl utstyr)	118572	113148	80380
Overføring til kutursektor	470000	470000	470000
Tilskudd organisasjoner	49380	44079	28000
Annet	901	4785	2276
Sum driftsutgifter	772268	746773	634960
Billettinntekter	505846	240200	454314
Adgangskort	488139	588252	470438
Utleie solarium	32581	30562	42595
Sum brukerbetaling, salg, leie	1034291	859014	974160
Overføring, refusjoner etc			
Sum driftsinntekter	1101761	984654	981860
Netto drift (etter overf kultursektor)	329493	237881	346900
Idrettshallen			
Sum driftsutgifter	1553019	1484793	1282684
Sum driftsinntekter (ingen avskrivninger ført)	1127332	1133534	853543
Mosjøhallen			
Sum driftsutgifter	271229	309839	474123
Finansieringsutg (kalk rent og avdr)	554149	504189	625982
Sum driftsinntekter	794821	655545	763073
Totalt			
Netto drift (etter kalk renter og avdr)	-1602264	-940481	-1745932

Referanser

- Areeda, Phillip E. og Donald F. Turner (1974), Predatory pricing and related practices under Section 2 of the Sherman Act, *Harvard Law Review*, 88, 697-733.
- Armstrong (2002), The theory of pricing and interconnection, i Martin E. Cave, Sumit K. Majumdar og Ingo Vogelsang (red.), *Handbook of Telecommunications Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Arthur Andresen (1994). A study on cost allocation and the general accounting principals to be used in the establishment of interconnect charges in context of telephone liberalisation in the European Community. A study prepared for the Commission of the European Communities.
- Averch, Harvey og Leland L. Johnson (1962), Behavior of the firm under regulatory constraint, *The American Economic Review*, 52 (5), 1052-69.
- Bjørnenak, Trond (1997), Conventional wisdom and costing practices, *Management Accounting Research*, 8, 367-382.
- Bjørnenak, Trond (1994a), Aktivitetsbasert kalkulasjon: Teknikk, retorikk, innovasjon og diffusjon, avhandling for graden dr. oec. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bjørnenak, Trond (1994b), Bidrags - eller selvkostkalkulasjon? Dagens kalkyledebatt i et historisk perspektiv, *Beta*, 2, 1-10.
- Bjørnenak, Trond (2000), ABC in Norwegian State Railway's Passenger Transport, i T. Groot og K. Lukka (red.) *Management Accounting Practices in European Companies*. Prentice Hall 2000.
- Bjørnenak, Trond og I. J. Pettersen (2003), Helse i hver krone – om økonomisk styring i helsesektoren, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Bjørnenak, Trond og Kenneth Fjell (2003), Attributable costs, activity based costing and cross subsidization in Telecom services, Presentasjon på the European Accounting Association Congress, Sevilla, april 2003.
- Bjørnenak, Trond og F. Mitchell (2002), A review of the ABC literature 1987-2000, *European Accounting Review*, 11, 1-28.
- Braeutigam, Ronald R. og John C. Panzar (1989), Diversification incentives under 'price-based' and 'cost-based' regulation, *The RAND Journal of Economics*, 20 (3), 373-391.

- Datar, S. og M. Gupta (1994), Aggregation, specification and measurement errors in product costing, *The Accounting Review*, 4, 567-591.
- Dixit, Avinash K. og Robert S. Pindyck (1994), *Investment Under Uncertainty*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- EF-domstolen (1974), *Commercial Solvents v Commission*, Sak 6/73 & 7/73 [1974]. Brussel: EF-domstolen.
- EF-domstolen (1976), *United Brands v Commission*, Sak 27/76 [1976]. Brussel: EF-domstolen.
- EF-domstolen (1991), *Höfner og Elsner vs. Macroton GMBH*, Sak C-41/90 [1991]. Brussel: EF-domstolen.
- EF-domstolen (2003), *Altmark Trans GMBH og Regierungspräsidium Magdeburg vs. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GMBH*, Case C-280/00 [2003]. Brussel: EF-domstolen.
- Europakommisjonen (2001): *Deutsche Post AG*, OJ L 125/31. Brussel: Europakommisjonen.
- Europakommisjonen (2001): *Deutsche Post AG - Interception of cross-border mail*, OJ L 331/40. Brussel: Europakommisjonen.
- Europakommisjonen (2001): *Measures implemented by the federal Republic of Germany for Deutsche Post AG*, OJ L 247/27. Brussel: Europakommisjonen.
- Europe Economics (2000), *Study of the preparation of an adaptable bottom-up costing model for interconnection and access pricing in European Union countries*, rapport for DG Information Society of the European Commission.
- Evensen, H. (1999), *Konkurranseloven med kommentarer*. Oslo: Ad Notam Gyldendal forlag.
- von der Fehr, Nils-Henrik M. (1996), *Tilgangsavgifter – en prinsipiell analyse*, *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 110, 263-89.
- 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.
- Fjell, K., K.P. Hagen og G.M. Johansen (2000), *Krysssubsidiering - operasjoniserbar definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak*, SNF-rapport 19/00. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.
- Geddes, R. (2004), *Anticompetitive Behavior in Postal Services*, februar 2004.
- Geradin, Damien og Michel Kerf (2003), *Controlling market power in telecommunications – antitrust vs sector-specific regulation*, Oxford: Oxford University Press.

- Gjesdal, Frøystein og Tore Johnsen (1999), *Kravsetting, lønnsomhetsmåling og verdivurdering*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hansen, K.L., L. Kjølbye og H.S. Øe (1998), *EU-konkurrenceretten*. København: GadJura.
- Hansen, P. (1987), *Spøgelser fra fortiden: Mange bidragsregnskaber savner relevans, Revisjon og regnskabsvæsen*, 1, 51-54.
- Kahn, Alfred E. (2001), *Whom the gods would destroy, or how not to regulate*, Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Kaplan, R.S, J. Shank, C. T. Horngren, G. Boer, W. L. Ferrarra og M.A. Robinson (1990), *Contribution margin analysis: no longer relevant/strategic cost management: the new paradigm*, *Journal of Management Accounting Research*, 1-32.
- Kaserman, David L. og John W. Mayo (2002), *The Supreme Court weighs in on local exchange competition: the meta-message*, *Review of Network Economics*, 1 (2), 119-31.
- Kennet, D. Mark og Raúl Perez-Reyes (2002), *Beyond the rethoric: an introduction to implementing TELRIC*, *Review of Network Economics*, 1 (2), 155-67.
- Konkurrencestyrelsen (2004a), *Rådsmøte 29. september*, København: Konkurrencestyrelsen.
- Konkurrencestyrelsen (2004), *Rådsmøte 24. november 2004*, København: Konkurrencestyrelsen.
- Konkurrensverket (2004), *Myndighet og marknad – tydligare gräns mellan offentlig och privat. Rapport 2004:4*, Stockholm: Konkurrensverket.
- Laffont, Jean-Jacques og Jean Tirole (2000), *Competition in Telecommunications*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Lehman (2002), *The Court's divide*, *Review of Network Economics*, 1 (2), 106-118.
- London Economics (2004), *Study of the Consequences of Further Liberalisation of the Postal Market in Norway*, Rapport skrevet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.
- Lott, John (1990), *Predation by public enterprises*, *Journal of Public Economics*, 43 (2), 237-51.
- Lott, John (1999), *Are predatory commitments credible? Who should the courts believe?*, Chicago: University of Chicago Press.
- Noreen, E. (1991), *Conditions under which activity-based cost systems provides relevant costs*, *Journal of Management Accounting Research*, 159-168.

- NOU 2004:7 (2004), Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet.
- Ot.prp. nr. 6 (2003-2004): A) Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) B) Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven)
- OECD (2004), Roundtable on regulating market activities by the public sector. Notater fra OECD sekretariat samt myndighetene i et utvalg OECD-land. Paris: OECD.
- OFT (2002), IR. CP/0829-01. Dublin: Office of Fair Trade.
- OFT (2003), PN 171/03, 18 December 2003. Dublin: Office of Fair Trade.
- OFT (2004), The Competition Act 1998 And Public Bodies, Policy note 1/2004, Dublin: Office of Fair Trade.
- Palmer, Karen (1991), Diversification by regulated monopolies and incentives for cost-reducing R&D, *The American Economic Review*, 81 (2), 266-70.
- Post- og telestyrelsen (2003), Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering, 12. mars 2003.
- PWC (1998), Brev av 23.11.98 til Helsehuset fysioterapi, PriceWaterhouseCoopers.
- Riksrevisionen (2004), Uppdrag statistic. Insyn I SCB:s avgiftsbelagta verksamhet, RiR 2004:8, Stockholm: Riksrevisionen.
- Rosston, Gregory L. og Roger G. Noll (2002), The economics of the Supreme Court's decision on forward looking costs, *Review of Network Economics*, 1 (2), 81-9.
- Sappington, David E. M. (2003), Regulating horizontal diversification, Working Paper, University of Florida.
- Sappington, David E. M. og J. Gregory Sidak (2003a), Incentives for anticompetitive behavior by public enterprises, *Review of Industrial Organization*, 22, 183-206.
- Sappington, David E. M. og J. Gregory Sidak (2003b), Competition law for state-owned enterprises, *Antitrust Law Journal*, 71, 479-524.
- Sejersted, F. m.fl. (2004), EØS-rett, 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- SOU 1995:99, SMHI:s verksamhetsform. Stockholm.
- SOU 1995:105, Konkurrence i balans. Stockholm.
- Statskonsult (2003), Organiseringen av Meteorologisk institutt, Rapport 7:2003, Statskonsult.

Statskontoret: (2002), Prognos for SMHI – myndighet, bolag eller båda och?

St.meld. nr. 22 (2001-2002), Eierskapsmeldingen. Nærings- og handelsdepartementet.

Zimmerman, J. (1979), The cost and benefits of cost allocations, *The Accounting Review*, juli, 504-521.

Weatherhill, S. and P. Beaumont (1995), *EC Law*. London: Penguin.

Weisman, Dennis L. (2002), Did the High Court reach an economic low in *Verizon v. FCC?*, *Review of Network Economics*, 1 (2), 90-105.

Whish, Richard (2003), *Competition Law*, Fifth edition. London: LexisNexis.

Tidligere utgitt:

3/2004 Jubileumsskrift 2004

2/2004 Kven lyt setje pris på boka? Ei vurdering av den norske bokmarknaden

1/2004 Konkurransemessig vurdering av ordninger for produktgjenvinning

1/2003 Konkurransesituasjonen i finansmarkedene

1/2002 Regulering av essensielle fasiliteter for konkurranse

5/2001 Prisspredning bensin og autodiesel

4/2001 Sammenlignende prisundersøkelse – enkelte dagligvarekjeder i Oslo

3/2001 Prisivirkninger og konkurransemessige virkninger av merverdiavgiftsreformen

2/2001 Rammebetingelser og konkurranseforhold i jordbrukssektoren

1/2001 Sanksjonering – er det verdt prisen?

1/2000 Konkurranseforhold i dagligvarehandelen

4/1998 Avgrensning av relevante markeder i kraftnæringen

3/1998 Avgrensning av relevante markeder i finansnæringen

2/1998 Konkurransesutsetting av renovasjonstjenesten

1/1998 Konkurranseforhold og inntjening i verdipapirforetak



Konkurransetilsynet

Postboks 8132 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 40 09 00
Telefaks: 22 40 09 99
www.konkurransetilsynet.no