

DEN NORSKE TRUSTKONTROLL SOM LEDD I ORGANISASJONEN AV ERHVERVSLIVET

FOREDRAG I NATIONALØKONOMISK FORENING DEN 20. NOVBR. 1934

AF WILHELM THAGAARD

I. INNLEDNING

ENHVER tid stiller sin særlige opgave for den økonomiske politik.

For 100 à 150 år siden — noe forskjellig i de forskjellige land — var opgaven å løse de bånd som staten hadde lagt på næringslivet. Det var den industrielle revolusjons tid med uro og nyskaping over hele den økonomiske virksomhet. De nye produksjonsmåter krevet nye former for drift og omsetning. De gamle næringsinnskrenkninger, — laugsvesenet, privilegiene, monopolene og alle de andre reguleringene — hadde sin rot i middelalderens og merkantilismens enkle og stabile produksjonsforhold. De passet ikke lenger for de nye behov, de blev bare stengsler for utviklingen. Og med støtte i tidens sterke individualistiske strømninger utløste den økonomiske ekspansjonstrang sig i kravene på næringsfrihet og fri konkurranse. Det var den enkeltes tiltak, det private initiativet, som skulde drive utviklingen fremover. Kravene blev gjennomført og de nye maksimer var i det store og hele rådende i den økonomiske politik helt frem til verdenskrigen.

Idag er opgaven en annen. Det gjelder ikke lenger å sikre fritt slag for den enkelte, men å få kreftene til å arbeide sammen. Planmessighet, samarbeide, organisasjon er idag løsenet. Det som meningsbrytningene og de politiske kamper på dette område nu gjelder, er hvorledes den nye ordning skal utformes og på hvilken måte den skal gjennomføres.

De forskjellige land går ulike veier. Sovjetsamveldet har kastet det private næringsliv overbord og søker å gjennomføre en socialistisk samfundsordning, basert på centralisert planøkonomi. Også det fascistiske Italia og det nazistiske Tyskland har gjennomført radikale omlegninger. Næringslivet er statskontrollert tvers igjennem. Og selv om disse stater fastholder den private

eiendomsrett og en modifisert privat bedriftsledelse og kontrollen av den grunn er utslag av andre synsmåter og interesser enn de som gjør sig gjeldende i Sovjetsamveldet, resultatet er dog en ordning af næringslivet som står i den skarpeste motstrid til det gamle liberalistiske system.

Nyordningene i de 3 stater jeg har nevnt lider imidlertid alle av en avgjørende brist: de er gjennomført og opprettholdt ved diktatur, de er betalt med oppgivelse av folkestyret og menneskerettigheter som det har kostet århundreders kamper å vinne. De kan derfor ikke tjene som direkte forbillede for de land som vil bygge videre på de kulturelle verdier som er skapt gjennom den tidligere utvikling. Men også i de demokratiske land finner vi at staten har opgitt sin tidligere passive holdning til næringslivet. Også her søker staten å gjennomføre reguleringer med sikte på å nå frem til en bedre organisasjon. Sterkest har det nye syn brutt igjennom i U. S. A. ved den veldige industrielle gjenreisningsaksjon som Roosevelt satte igang i fjor. Andre demokratiske land har gått mer forsiktig og famlende frem. Men tendensen er den samme. Dette gjelder således gammelliberalismens hjemland, England. Her er landbruket underkastet en vidtgående statsregulering, industri etter industri er blitt radikalt omorganisert og i handelspolitikken er de gamle frihandelsprinsipper forlengst forlatt. Blandt dem som ligger lengst tilbake er de nordiske land utenom Norge. Men også i disse land gjør den samme bevegelse sig gjeldende, særlig på landbrukets og handelspolitikkenes områder. I Danmark f. eks. er jo både valutareguleringen og de forskjellige landbruksreguleringer utslag av de nye synspunkter. I virkeligheten arbeider man i alle land mer eller mindre bevisst mot det mål: å skape en bedre organisasjon av den økonomiske virksomhet, avpasset efter de moderne produksjonsforhold og avstemt efter det sociale syn som vår tid er gjennomtrængt av. I Norge har disse bestrebelse for en stor del fått sitt uttrykk gjennom den trustkontroll som der er etablert. Der er dog også gjennomført en rekke andre næringspolitiske reguleringer som jeg imidlertid i dette foredrag ikke skal komme inn på.

II. GRUNNLAGET FOR DEN NYE ØKONOMISKE POLITIKK

Den nye økonomiske politikk som nu råder er ikke noen midlertidig foreteelse, et krisefenomen som skyldes de spesielle vanskeligheter som næringslivet har arbeidet med i etterkrigsårene.

Det er vel fremdeles dem som hevder dette, som mener at alle

reguleringer og restriksjoner snart vil falle bort og at »normale« tider igjen vil vende tilbake, tider hvori alt vil regulere sig selv efter de økonomiske lover som gjelder under fri konkurranse.

Denne opfatning bunder i virkeligheten i den gamle naturretslige tro på evig gyldige systemer. Den overser at de faktorer som ligger til grunn for den økonomiske virksomhet er i stadig utvikling og at enhver tid — som jeg begynte med å si — må forme sitt eget økonomiske system.

De nyordninger som nu bryter igjennem har heller ikke sine årsaker bare i forhold som er opstått under etterkrigstiden. De har sine røtter lengere tilbake. Lenge før krigen var man på det rene med at staten ikke kunde la næringslivet helt ut skjøtte sig selv, men at den til en viss grad måtte øve kontroll og censur, en opfatning som fikk uttrykk i den sociale og økonomiske reformlovgivning. Og at også næringslivet selv merket manglene ved den frie konkurranse og følte behov for en bedre organisasjon viste den sterke trust- og kartelldannelse som fant sted. Ja, den socialisme som nu har så sterk vind i seilene og mange steder truer med helt å sluke det private næringsliv er jo selv et ektefødt barn av det gamle system. Den er unnfanget i konkurransens misgjeringer og har nærret sig av misnøien over dens mangler.

De faktorer som ligger til grunn for kravene om en ny økonomisk organisasjon har således sitt utspring i tiden før verdenskrigen. Det som er skjedd i de senere år er at utviklingen har øket ulempene ved det uorganiserte næringsliv og derfor styrket kravene om en omlegning. Jeg rekker ikke å gi noen utredning av disse forhold, men enkelte trekk vil jeg nevne.

Den mest iøynefallende brist ved den frie konkurranse har alltid været den mangel på planmessighet som kleber ved den. Enhver produserer hvad han vil og hvor meget han vil uten å samrå sig med andre. Resultatet blir ofte overproduksjon og avsetningsvanskeligheter og fra tid til annen almindelige kriser. Selv om disse følger også tidligere kunde være alvårlige nok, var dog krisene forholdsvis kortvarige. Misforholdene blev snart rettet ved overflytning av ledig arbeidskraft til andre land og ved erobring av nye eller utvidelse av gamle markeder. Industriens ekspansjonsmuligheter var praktisk talt ubegrenset. Behovet for organisasjon av produksjonen og omsetningen føltes ikke så sterkt. Det var som regel avsetning nok å finne for alle de varer som kunde produseres uten at det var nødvendig å gripe til særskilte reguleringer.

Alt dette er nu forandret.

I de siste 20 år er verdens samlede industrielle produksjonsapparat blitt utbygget i raskere tempo enn noensinne før. Avkastningen er ytterligere øket ved den rasjonalisering som har funnet sted, særlig i de siste 10—12 år.

Kanskje like så viktig som selve produksjonsøkningen er tendensen til selvforsyning. Utviklingen begynte under verdenskrigen. Den internasjonale arbeidsdeling blev sprenget og de enkelte land måtte søke å selvberge sig så godt de kunde. Nesten i alle land blev det opført fabrikker til fremstilling av varer som tidligere var innført. Industriløse eller industrifattige land gikk over til å bli industriland og i de gamle industriland blev der reist nye industrier. Bevegelsen har fortsatt også efter verdenskrigen.

Følgen av dette er veldig skjerpet internasjonal konkurranse. De enkelte lands industrielle ekspansjonsevne er hemmet. De har mistet utenlandske markeder og blir ofte truet av de nye konkurrenter på sine egne hjemmemarkeder. Vanskelighetene er øket ved den avsperrings- og restriksjonspolitik som de fleste land fører. De innenlandske næringer vernes ved tollbeskyttelse, eksportpremier, import- og eksportforbud og pengepolitiske foranstaltninger. Kapitaloverføringer hindres. Utvandringen, som før i de fleste europeiske land var den viktigste faktor til å regulere arbeidsløsheten, er stanset helt op på grunn av innvandringsforbud. Ethvert land må nu selv greie op med sin arbeidsløshet. Alt dette i forbindelse med den manglende tilpasning mellem de forskjellige faktorer har ført til den voldsomme og hårdnakkede krise som nu hjemsøker verden. Vi oplever det paradoksale at en betydelig del av verdens arbeidsføre befolkning er uten arbeid, at tallrike produksjonsanlegg står unyttet eller går med redusert drift og at bedriftene allikevel har vanskelig for å finne avsetning for de varer som produseres og dette tiltross for at en stor del av menneskeheten ikke kan få dekket sine viktigste behov!

Det er disse forhold som nu tvinger igjennem kravene om bedre organisasjon av den økonomiske virksomhet. Det nytter ikke lenger å la den økonomiske virksomhet skjøtte sig selv. Erfaring har vist at selvregulering gjennom konkurranse under de nuværende forhold ikke fører frem. Tvertimot er en ubegrenset frihet til å konkurrere ofte en likefrem fare.

For enhver er det således innlysende at det kan virke ødeleggende om en enkelt eksportbedrift går sine egne veier og under selger eller på annen måte undergraver sine innenlandske kon-

kurrenter på verdensmarkedet. De tap som derved voldes for landet kan mange ganger overstige den særfordel den enkelte opnår. Det samme kan gjelde også i næringer som arbeider på hjemmemarkedet. Også her kan mislig konkurranse føre til sammenbrudd for hele næringer. Skaden rammer i slike tilfelle ikke bare bedriftenes eiere og deres funksjonærer og arbeidere. Den brer sig gjennom den mindskede kjøpekraft for disse grupper ut over hele samfundet.

Såvel hensynet til bedriftene som almene interesser tilsier derfor at det offentlige søker å forebygge eller reagere mot en konkurranse som har mislige virkninger. Men det er bare den ene side, den defensive side, av oppgaven. Man må også gå offensivt frem. Under alle veklagene over den krise vi er oppe i må vi ikke glemme den ting, at den tekniske og økonomiske utvikling alt i alt betegner et veldig fremskritt. Den har gjort det mulig å tilfredsstille de menneskelige behov bedre enn før. Det gjelder bare om å utnytte fremskrittet. Men dét forutsetter et omfattende organisasjonsarbeid med sikte på å få anvendelse for alle produktive krefter. Produksjonen må avpasses etter behovet, nyanlegg i brancher hvor det allerede før er nok av bedrifter må hindres og de ledige krefter settes inn der det er mest bruk for dem. Produksjons- og salgssapparatet må rasjonaliseres ved fjernelse av alle overflødige omkostninger. Alt dette er i virkeligheten bare en videreføring av den rasjonalisering som de enkelte bedrifter foretar. De enkelte bedrifters isolerte innsatser er dog ikke tilstrekkelig. Det er bra nok at bedriftene hver for sig søker å redusere sine omkostninger og avpasse sin virksomhet efter markedsforholdene. Men uten samarbeid mellom dem fører bestrebelsene ikke frem. Hvorledes skulde en enkelt bedrift i konkurranse med andre få gjennomført en påkrevet begrensning av forhandleravansen eller en formålstjenlig reduksjon av de varekvaliteter som produseres? Et forsøk på det vilde bare føre med sig at bedriften gikk under i konkurransen. Det må samvirke til mellom bedriftene. Det er erkjennelsen av det som ligger til grunn for den moderne trust- og kartellbevegelse. Heller ikke slike private konkurransereguleringer løser dog oppgaven. For det første omfatter de som regel ikke alle bedrifter innen vedkommende næring og de som står utenfor kan ofte gjennom sin konkurranse forspille resultatene. Ennu viktigere er det at trustene og kartellene i første rekke bare representerer bedriftseiernes særinteresser. Man har ikke noen garanti for at de ordninger som de skaper

fremmer også samfundsmessige interesser. Det offentlige må derfor se efter dette og målet må være å fremme en samfundsgavnlig organisasjon, bygget på samarbeid ikke bare mellom bedriftene innenfor samme erhverv, men over erhvervslivets hele område. Men samtidig må dette samarbeide etableres på en elastisk måte slik at det ikke kveler tiltakene og derigjennem hindrer den produktive utfoldelse.

Det er dette som er oppgaven for den moderne økonomiske politikk. Og det er slike spørsmål som den norske trustkontroll arbeider med.

III. DEN NORSKE TRUSTKONTROLLS TILBLIVELSE OG SYSTEM

Ut fra det liberalistiske syn som rådet før krigen så man gjerne med misbilligelse på et hvert forsøk som blev gjort på å innskrenke eller regulere konkurransen gjennom sammenslutninger eller avtaler. I liberalismens hjemland, England, var slike reguleringer i strid med sedvaneretten. Det samme var tilfellet også i de engelske kolonistater og i U. S. A. Og da den moderne trustbevegelse for alvor satte inn i U. S. A. skjerpet man disse regler, idet man grep til en spesiallovgivning som under straffansvar forbød enhver trust- og kartelldannelse. Lignende antitrustlover blev også gitt i endel andre land.

Da man i Norge i 1916 nedsatte en kongelig kommisjon for å forberede en trustlovgivning var det mange som hadde tenkt sig en forbudslovgivning efter amerikansk mønster. Kommisjonen, som avgav sin innstilling i 1921, tok imidlertid avstand fra forbudstanken. Både fordi den mente at et slikt forbud ikke vilde bli effektivt, men også fordi den fant at sammenslutningene foruten skadelige også kunde ha nyttige virkninger. Kommisjonen innskrenket sig derfor til å foreslå kontroll med konkurranse-reguleringene, men oppstillet i denne henseende mange vidtgående bestemmelser. I et særvotum inntok jeg et mer sammenslutningsvenlig standpunkt enn kommisjonens øvrige medlemmer, idet jeg fremhevet nødvendigheten av en bedre organisasjon av næringslivet. Kommisjonens forslag blev i modifisert skikkelse lov den 12. mars 1926.

Allerede i 1923 var det i Tyskland kommet en kartellforordning som i forbindelse med supplerende lovgivning i det vesentlige bygget på samme prinsipper som den senere norske lov. Og

i de senere år er der i en rekke land kommet lover om konkurransereguleringer som går i samme retning som den tyske og norske lovgivning. Antitrustpolitikken er almindelig forlatt, nu efter gjenreisningsaksjonen ifjor også i sitt hjemland U. S. A. Overalt bygger man på prinsippet om statens kontroll og direkte medvirkning til å fremme en hensiktssvarende regulering av konkurransen.

Den norske trustlov har et dobbelt formål. For det første gjennomfører den kontroll med de konkurransereguleringer som de erhvervsdrivende selv får istand. Men dernæst inneholder den også et generelt forbud mot prismisbruk og gir adgang til å regulere priser og forretningsvilkår selv om der ikke foreligger konkurranseinnskrenkninger. Bestemmelsene kan også brukes til å gjennomføre reguleringer til støtte for bedriftene.

Gjennomføringen av loven er i det vesentlige lagt til et Kontrollkontor som det daglig virkende administrative organ og et Kontrollråd som skal treffe avgjørelser om inngrep. Rådet virker nærmest som en forvaltningsdomstol. Det følger så langt det er mulig domstolsmæssige prinsipper ved sakenes behandling. Representanter for alle interesser gis anledning til å uttale sig, rådets avgjørelser blir utførlig begrunnet og de viktigste av dem offentliggjort. For å trygge avgjørelserne og sikre mot ensidighet gjelder den regel at rådet ikke kan iverksette noe inngrep uten at det kommer forslag om det fra Kontrollkontoret. På sin side kan kontoret heller ikke gripe inn på egen hånd, men må alltid ha rådets avgjørelse.

Kontrollen med de private konkurransereguleringer er basert på et meldingssystem. Sammenslutninger, avtaler og ordninger som tilsikter å regulere pris-, produksjons- eller omsetningsforhold skal meldes til Kontrollkontoret dersom de er av virkelig betydning for norske markedsforhold. Melding skal også sendes fra norske markedsbestemmende bedrifter og fra innenlandske filialer av utenlandske truste eller karteller. Forsømmelse av meldeplikten kan medføre straffansvar og leder dessuten til at avtalene opphører å være bindende.

Allerede plikten til å melde vil forebygge mange utilbørlige konkurransereguleringer. Men loven har også en rekke bestemmelser som gir myndighetene adgang til å hindre eller reagere mot misbruk eller ellers øve innflytelse på sammenslutningenes virksomhet. For det første må avtaler som skal gjelde for lengere tid enn ett år ad gangen eller med en lengere opsigelsesfrist

enn 3 måneder uttrykkelig godkjennes av Kontrollrådet. En konkurranseregulering kan heller ikke gjennomføres ved tvangsmidler dersom rådet finner at det vilde stride mot almene hensyn eller at konkurransereguleringen er urimelig. Dette gjelder for slike tvangsmidler som bøter eller lignende. Et annet straffemiddel er boikott. Boikott rammes av lovens forbud dersom rådet finner at boikotten er almenskadelig, urimelig eller utilbørlig. Kontrollmyndighetene kan likeledes regulere en sammenslutnings priser og forretningsvilkår dersom de finner at de er urimelige. Og myndighetene kan også opheve et hvert konkurranseregulerende vedtak som en sammenslutning treffer, ja, endog sammenslutningen selv, dersom de finner at virkemåten er utilbørlig eller til skade for pris-, produksjons- eller omsetningsforhold. I dette tilfelle kan dog Kontrollrådets vedtak innbringes for en særskilt ankenevnd.

Trustloven gir således kontrollmyndighetene en vid bemyndigelse til å øve innflytelse på de private konkurransereguleringer og derigjennem på den organisasjon av næringslivet som de medfører. Men det er i det vesentlige bare bemyndigelser. Lovens virkninger beror derfor på hvorledes disse bemyndigelser brukes. Hvilke synsmåter følger kontrollmyndighetene? og hvorledes gjennomfører de dem?

Jeg tror at disse spørsmål blir best belyst ved at jeg går igjennem endel hovedgrupper av konkurransereguleringer og gjør rede for den stilling myndighetene har tatt til dem.

IV. KONTROLLMYNDIGHETENES STANDPUNKT TIL PRIVATE KONKURRANSEREGULERINGER

En rekke konkurransereguleringer går ut på å gjennomføre ensartede regler om leverings- og betalingsvilkår, kredittid og lignende forretningsvilkår. For det meste treffes slike bestemmelser i forbindelse med prisfastsettelse eller andre videregående reguleringer. Der finnes dog også avtaler som bare ordner forretningsvilkår. De er dog som regel fritatt for meldeplikt. Slike kondisjonskarteller virker gjennomgående bra ved å skape orden og ensartethet. Der har derfor ikke vært så mange inngrep mot dem. Men også her kan en viss censur være påkrevet. Oplysende er således en regulering som blev behandlet i det siste møte i Kontrollrådet. Det gjaldt salgsbetingelser som var fastsatt av en fabrikant- og importørgruppe omfattende praktisk talt

alle leverandører i branchen. Betingelsene inneholdt blandt annet en klausul om at »erkjennelse av ordres og avtaler gjøres med selgerens forbehold om å foreta forandringer av priser, rabatter samt salgsbetingelser uten på forhånd å ha varslet kjøperen herom«. Altså, selv en inngått kontrakt var selgeren ikke bundet av. Han kunde efter eget forgodtbefinnende forandre pris og vilkår. Han behøvet ikke engang på forhånd å varsle kjøperen om det. Kjøperen kunde riktignok tre tilbake hvis vilkårene blev forandret til hans ugunst, men han hadde ingen rett til å kreve den oprinnelige kontrakt gjennomført. Det er klart at den slags salgsbetingelser som ensidig tilgodeser den ene part ikke kan godtas.

Av langt større betydning enn de nakne kondisjonskarteller er de mange priskarteller. De har mange betenkelige sider. De medfører ikke, som mange produksjons- og omsetningsreguleringer noen direkte nedsettelse av omkostningene. Forbrukerne har derfor ingen direkte interesse av dem. Tvertimot, de skaper bare fordyrelse for dem. Minsteprisene har jo til formål å skaffe bedriftene høiere eller stabilere priser enn om konkurransen artet sig fritt. Og sammenslutningene vil ofte være fristet til å sette prisene for høie ved særlig å ta hensyn til omkostningene ved de ugunstigst stillede bedrifter. Priskartellene kan derfor virke til å holde oppe eller kalle tillive flere bedrifter enn samfundsmessig nødvendig. De kan med andre ord motvirke en rasjonell konsentrasjon av den økonomiske virksomhet. Allikevel kan det ikke nektes at også minstepriskartellene kan være påkrevet. Dette gjelder således hvor de er ledd i en videregående teknisk eller kommersiell regulering, f. eks. hvor bedriftene for å nedsette omkostningene fordeler produksjonen eller omsetningen mellom sig. Som regel vil det da være nødvendig også å regulere utsalgsprisene. Bortsett herfra vil prisavtaler kunne være til gagn hvor konkurransen har preg av dumping eller ellers har en ødeleggende karakter. Selv om bedriftene i noen tid kan holde det gående ved å sløife enhver utbytteutdeling og ved å la være å fornye maskiner og anlegg vil de ikke i lengere tid kunne drives på den basis. Og heller ikke forbrukerne, som for størstedelen får sine inntekter fra næringslivet, er i det lange løp tjent med en konkurranse, som gjør det umulig for bedriftene å drive på lønnsom måte.

De forskjellige momenter som jeg har pekt på virker i almindelighet med forskjellig tyngde i produksjonen og i handelen. I

produksjonen er ulempene ved minsteprisene som regel mindre og fordelene ved dem større enn i handelen. I produksjonen vil således minsteprisene ofte føre til at det blir fremstillet bedre kvaliteter. At handelsmannens avanse sikres gjennom avtaler får ingen slik virkning. De varer han omsetter blir jo ikke bedre av den grunn. Faren for at minsteprisene oprettholder eller fremkaller overflødige bedrifter er også langt større i handelen. Det koster jo så meget mindre å åpne en butikk eller en grossistforretning enn å gå igang med en fabrikk. Prisreguleringer i industrien er også gjerne lettere å sette iverk enn i handelen. Handelsmenne får jo sine varer fra forskjellige fabrikker i inn- og utland og de er ofte innkjøpt til ulike priser selv om de er av samme slag. En felles minsteprisfastsettelse vil da her oftere enn i produksjonen føre til at der skapes større avanser enn påkrevet.

Kontrollmyndighetenes stilling til prissammenslutninger har i det store og hele vært uttrykk for de synmåter som jeg her har gjort gjeldende. Man har reagert forholdsvis lite overfor minstepriser i industrien og i produksjonen ellers. Grunnen til dette har ikke minst vært de vanskelige forhold som produksjonen har arbeidet under i størstedelen av tiden siden trustloven kom istand. I brancher hvor forholdene har vært særlig mislige har kontrollen også direkte medvirket til å få gjennomført prisoverenskomster og hvor det ikke er lykkedes er det blitt fastsatt minstepriser i medhold av loven. Dette skal jeg komme tilbake til.

Likeoverfor prissammenslutninger i handelen har myndighetene derimot mange ganger tatt et annet standpunkt. Visstnok har også her forholdene i mange erhverv vært slike at man har godtatt bindende reguleringer. Men i almindelighet har man funnet det heldig at konkurransen her får friere løp og at prissammenslutningene her mest mulig nøier sig med bare å fastsette veiledende noteringer. Som eksempel på rådets opfatning skal jeg nevne en del avgjørelser vedkommende minstepriser for salg av koks. Koks kjøpes af forhandlerne efter tonn, men selges i hektoliter. Eftersom koksen er tung eller lett kan det gå fra 19 hl. og op til 28 hl. pr. ton, uten at prisen pr. tonn er tilsvarende forskjellig. Allikevel hadde forskjellige kullimportørforeninger fastsatt den samme minstepris for al koks og foreningene vilde anvende tvangsmidler mot forhandlere som solgte lavere enn minsteprisene selv om salget gjaldt lettere og derfor billigere vare. Kontrollrådet avgjorde imidlertid at det stred mot almene hensyn å gjennomføre slike prisnoteringer ved tvangsmidler. Lignende avgjørelser er også

truffet for minstepriser for kjøttvarer. Prisen på kjøtt og fleesk varierer jo temmelig meget efter kvaliteten. Og da det ikke var noen kontroll med hvad slags kjøtt og fleesk som slakterne stappet i pølsene eller laget kjøttdeig av fant Kontrollrådet at det ikke var noe naturlig grunnlag for minstepriser.

Som regel går inngrepet ikke lenger enn til å berøve prisfastsettelsene deres bindende karakter. Sammenslutningene blir sjelden helt ophevet. Men det føres kontroll med alle prisnoteringer enten de er bindende eller bare til veiledning. Ifjor blev det meldt inn 1148 noteringer. Ved 232 av prislistene blev det gjort anmerkninger. Det var dog bare i noen få tilfelle nødvendig å iverksette formelle inngrep. På noen få undtagelser nær efterkom sammenslutningene kontorets henstilling om prisnedsettelse.

De minsteprisreguleringer som jeg her har omtalt gjelder de som vedkommende erhvervsdrivende fastsetter for sine egne bedrifter. En annen karakter har de minstepriser som fabrikanter eller importører fastsetter for videreforsandlerne. Ved disse reguleringer er betenkelighetene større enn ved de almindelige prisavtaler. De leder således oftere til unødig fordyrelse for forbrukerne. Da prisfastsettelsene gjerne skal gjelde for hele landet må fabrikkene eller importørene i almindelighet sette prisene under hensyn til forholdene på de dyreste steder. Avansene blir derved altfor rummelige for handlende i mindre byer og i landdistrikter hvor forholdene er enklere og omkostningene mindre. Systemet har også en tendens til å fremkalle en rabatkonkurrans som øker mellemmannsavansen og derigjennem tilslutt også prisene. En fabrikant ser sig ofte tjent med å innrømme grossistene og detaljistene ekstraordinært store rabatter for at de skal foretrekke hans varer fremfor konkurrentenes. Og konkurransen tvinger de andre fabrikker til å følge efter og gi overbud. Kjøpmennene forstår også under slike forhold å spille den ene fabrikk ut mot den annen. Nokså oplysende er et hjertesuk som en selger for endel år siden fremkom med i »Norges Kjøpmannsblad«:

»Arbeider man som selger for et firma som fabrikerer kvalitetsvarer må en ofte være en tålmodig mann. Kommer man inn i en forretning for å selge varen hender det ofte at kjøpmannen spør om hvilken rabatt han får før man får åpnet prøvekuufferten. . . . Ja man skulde ofte være fristet til å tro at man »reiste« i rabatter istedenfor i vedkommende varer. . . . Som oftest innrømmer kjøpmannen at mit firmas varer er bedre enn konkurrentenes, men

på grunn av den bedre rabatt »tjener« han mindre på mine varer enn på konkurrentenes og derfor går det ikke alltid å få ordre av ham.«

At en slik rabattkonkurranse kan bli ødeleggende for produsentene ligger i dagen. Men i det lange løp virker systemet heller ikke til gagn for handelsmennene. Hvis minsteprisene opprettholdes blir følgen uvegerlig at der skyter op nye forretninger, omsetningen og fortjenesten blir fordelt på flere bedrifter enn før og resultatet blir bare en unødig økning av mellemmennenes antall. I de fleste tilfelle vil imidlertid minsteprisen for videreforhandlerne ha vanskelig for å hevde sig når avansen blir for stor. Også kjøpmennene vil bli fristet til å gi rabatter og deres avanse kan derigjennem bli beskåret i en for stor grad.

Ut fra de betraktninger jeg har nevnt har trustkontrollen i det store og hele stillet sig lite velvillig til bindende minstepriser for videreforhandlerne. Kontoret har søkt å forebygge slige avtaler og rådet har også på forskjellig vis reagert mot dem. Dette er ikke ensbetydende med at kontrollen har legalisert ethvert undersalg. Rådet har således godkjent boikott mot kjøpmenn som i reklameøiemed har solgt til åpenbart tapbringende priser. Men ved bedømmelsen av dette undersøker man hvilken pris kjøpmannen efter sine omkostnings forhold må ha for å få dekning. Og boikott vil i almindelighet neppe bli ansett berettiget dersom det viser sig at den pris en kjøpmann selger til gir ham rimelig fortjeneste selv om den er lavere enn den minstepris fabrikken eller importøren har fastsatt. Rådet har truffet en avgjørelse vedkommende undersalg av et vaskemiddel som er nokså oplysende. Kjøpmannens innkjøpspris for dette vaskemiddel var 37 å 38 øre pr. pakke. Minsteprisen var av importøren fastsatt til 50 øre. Rådet fant at det var berettiget å boikotte en kjøpmann som solgte for en pris av 42 øre, idet den avanse han beregnet sig måtte anses utilstrekkelig. Samtidig blev det imidlertid meddelt importøren at den fastsatte minstepris var så høi at han ikke kunde gjøre regning med å få godkjent boikott likeoverfor ethvert undersalg. En annen avgjørelse av rådet gjaldt undersalg av tannpasta. Rådet fant at avansen på disse varer var satt saa rummelig at vedkommende handelsmann måtte ha rett til å selge billigere enn fabrikken hadde fastsatt. Men samtidig fant rådet at det var utilbørlig at han gav større rabatter på en fabriks produkter enn på et konkurrerende firmas varer.

En følge av at trustkontrollen reagerer mot bindende minste-

priser for videreforgjendlere er at det er vanskeligere å opretholde for høie avansesatser. Det har vi nettop oplevet i sjokoladebranchen. Her har forhandlerne vært innrømmet altfor store rabatter. Resultatet blev som man kunde vente mange nye forretninger. Dette førte igjen til en skarpere konkurranse og nu selger frukt- og rorretninger i Oslo sjokolade med 20 pct. rabatt til stor skade for de mange spesialforretninger. Mange av dem innrømmer nu at de vilde ha vært bedre tjent med mere beskjednere rabatter. Det var blitt mindre innrykk i branchen og roligere konkurranseforhold.

Et særskilt spørsmål melder sig for prisavtaler og andre konkurransereguleringer dersom de skal gjelde for anbud. Selve anbudsinstittet hviler jo på forutsetningen om at der består konkurranse mellom de forskjellige anbydere. Da trustloven kom istand var der imidlertid mange konkurransereguleringer også for anbud. Og flere av dem var slike at de ikke tålte dagens lys. Adskillige håndverkerforeninger hadde således bestemmelser om at alle anbud på forhånd skulde underkastes hemmelig censur av en komite som dels kunde kassere anbud som den fant for lave, dels sende dem inn med høiere beløp enn anbyderne selv hadde fastsatt. En forening hadde således bestemmelser om at anbud som vedkommende komite fant for lave skulde sendes inn med priser som oversteg komiteens pris i samme grad som anbudet lå lavere. Fant komiteen at anbudsprisen burde være f. eks. kr. 10 000 skulde anbud på kr. 8 000 forhøies til kr. 12 000, anbud på kr. 6 000 til kr. 14 000 o. s. v. Som et annet eksempel kan jeg nevne en avtale mellom noen verksteder om forhåndsfordeling av visse leveranser etter bestemte forholdstall. For å gjennomføre dette skulde bedriftene ved sine anbud være forpliktet til gjensidig å »beskytte« hverandre ved å sette sine priser så meget høiere enn den av kontrahentene som i henhold til avtalen skulde ha leveransen.

En rekke slike avtaler som jeg her har nevnt blev offentliggjort. Jeg antar at de offentlige og kommunale myndigheter som gjennom årene omhyggelig hadde behandlet anbud fra vedkommende firmaer blev litt ergerlige da de fikk greie på hvorledes de i virkeligheten var blitt holdt for narr.

Ved trustlovens behandling hadde man under overveielse å forby konkurransereguleringer for anbud. Man blev dog stående ved å gi pålegg i loven om at enhver som inngir anbud skal opplyse om det dersom prisen eller vilkårene er regulert ved avtale, stiltiende forståelse eller annen ordning med andre erhvervsdri-

vende. Bestemmelsen har vært tilstrekkelig til å få de tidligere helt usmakelige anbudsreguleringer ut av verden. I våres kom det en ny avtale av samme slag. Den blev imidlertid ophevet av Kontrollrådet. Det kontrollen reagerer mot er reguleringer som efter sin form og sitt innhold må anses utilbørlige. Myndighetene har derimot ikke tatt ubetinget avstand fra enhver anbudsregulering. I enkelte tilfelle hvor bedriftsforholdene har vært særlig vanskelige har kontrollen ikke gjort innsigelse mot at minstepriser gjøres gjeldende også for anbud.

En annen viktig gruppe av konkurransereguleringer sikter på å begrense antallet av bedrifter og spesielt å bremse mot nyetableringer.

Det er som jeg tidligere har vært inne på ikke heldig at der er ubegrenset adgang for enhver til å gå igang med nye bedrifter uten hensyn til om han har særlige kvalifikasjoner for det eller råder over den nødvendige kapital og uten hensyn til om det i vedkommende erhverv allerede på forhånd er flere bedrifter enn det trenges. De begrensninger som oppstilles av handels-, håndverks- og industrilovgivningen er ikke på langt nær tilstrekkelig. På den annen side er nettop friheten til å sette igang nye bedrifter en viktig faktor til fremme av nye produksjons- og forretningsmetoder. Man må derfor være varsom med å begrense denne frihet, hvor det ikke er tvingende nødvendig. Særlig gjelder dette sålenge man ikke har spesiell lovhjemmel for begrensningen. I alle tilfelle må det ses efter at begrensning skjer efter objektive hensyn og ikke på vilkårlig måte.

I Norge har mange brancheforeninger søkt å regulere disse forhold, men ikke alltid på en heldig måte. Foreningene setter undertiden nokså stramme vilkår for optagelse. Og enten foreningen selv eller medlemmene søker ofte å få leverandører til å nekte forretningsforbindelse med firmaer som ikke er med i foreningen. Kontrollrådet har ved en lang rekke boikottavgjørelser tatt standpunkt mot på denne måte å favorisere foreningsmedlemmer. Hvis et firma har de kvalifikasjoner som bør kreves for å drive vedkommende slags erhverv så skal den ting at firmaet ikke kan komme inn i vedkommende branche-forening ikke gi grunnlag for noen boikott. Konkurrentene må ikke bestemme hvem som skal ha adgang til å drive næring. Hermed har kontrollen imidlertid ikke tatt prinsipiell avstand fra ethvert forsøk på å begrense antallet av bedrifter. Man anser det således fullt berettiget av fabrikk og importører at de sløifer grossister som

mellemed hvis de finner sig forretningsmessig tjent med det. Og likeleds at de begrenser antallet av forhandlere f. eks. ved å kreve at forhandlerne skal utta visse minstekvanta eller kjøpe for visse minstebeløp enten ad gangen eller i et visst tidsrum, gjerne et år. Kontrollen har også godkjent en rekke reguleringer som tilsikter å begrense nyetableringer ved å stille større krav enn lovgivningen gjør med hensyn til kapital, branchekunnskap og andre kvalifikasjoner. Det avgjørende er at reglene er rimelige og ens for alle og at de foreningsorganer som skal treffe avgjørelse er sammensatt slik at konkurrentinteresser og andre biinteresser ikke kan gjøre sig gjeldende på utilbørlig måte. For øvrig vil enhver som i henhold til disse reguleringer nektes forretningsforbindelse kunne klage til Trustkontrollen, dersom han mener sig urettferdig behandlet.

Skal en begrensning ramme bestående bedrifter må der vises særlig varsomhet. Kontrollrådet har ved en rekke avgjørelser underkjent begrensninger fordi de ikke har vært gjennomført etter objektive hensyn eller har vært satt iverk på en for hårdhendt måte. Blandt annet har rådet betonet at der alltid bør gis en rummelig avviklingsfrist for de forretninger som skal nedlegges. En avgjørelse som ifjor blev truffet vedkommende en del melkehandlere i Stavanger er nokså opplysende. Produsentorganisasjonen hadde besluttet å gjennomføre en begrensning i antallet av melkeforhandlere i denne by ved å nekte fortsatt melkeleveranse til en rekke melkehandlere. Det kom inn klager fra ialt 12 firmaer og de 11 av dem fikk medhold av Kontrollrådet. Rådet fremholdt at det ikke var imot selve den planlagte rasjonalisering av melkeomsetningen, men alene den måte som den var gjennomført på. Begrensningen var nemlig ikke foretat under hensyn til uttatt årskvantum eller efter andre lignende objektive mål og det var heller ikke gitt vedkommende firmaer noen rimelig avviklingsfrist. En annen regulering er nettop under behandling. Den går ut på å redusere antallet av forhandlere i en branche ved å stille krav om bestemte kvalifikasjoner. Av de nuværende ca. 900 forhandlere i branchen er det bare omtrent halvparten som fyller disse krav. Endel av de ukvalifiserte vil dog bli bibeholdt på steder, hvor man ikke har noen bedre, men 250 stykker vil med et halvt års varsel bli avskåret fra fortsatte leveranser. Jeg antar at denne regulering ikke vil blive godkjent i sin foreliggende form.

De konkurransereguleringer som det knytter sig størst interesse

til er de som direkte går ut på å regulere produksjonen og omsetningen for å få omkostningene ned. Der er i Norge inngått en rekke slike avtaler. Således forskjellige avtaler om fordeling av produksjonen mellom forskjellige bedrifter etter bestemte forholdstall, om fordeling av markedet ved at de enkelte fabrikker tildeles bestemte distrikter, avtaler om felles salg eller om felles innkjøp av råvarer, avtaler om hvilke varer som skal fremstilles, avtaler om begrensning av produksjonen o. s. v. Undertiden er det også foretatt fullstendige bedriftssammenslutninger for å gjennomføre en mer hensiktssvarende produksjon.

For det meste har Trustkontrollen funnet at disse reguleringer har vært nyttige. Tildels har kontrollen fått gjennomført modifikasjoner i avtalene eller stillet forskjellige vilkår for deres godkjenning. Bare i få tilfelle har kontrollen veltet reguleringene. Et slikt inngrep gjaldt bryggeriene. Her var forholdet at bryggeriene utenfor Oslo i henhold til gamle overenskomster bare hadde rett til å selge øl innen sine særskilte distrikter. De store Oslo-bryggerier hadde derimot rett til å selge over hele landet. De lokale bryggerier fant at denne konkurranse var generende og gikk med på å betale Oslo-bryggerierne 900 000 kroner mot at Oslo-bryggerierne gav avkall på å selge øl i de lokale bryggeriers distrikter. Denne avtale som ble inngått i 1926 ble ophevet av Kontrollrådet. Rådet fant nemlig at det blandt annet vilde kunne gå ut over kvaliteten, dersom de lokale bryggerier som teknisk sett gjennomgående ikke var så godt utstyrt som Oslo-bryggerierne skulde ha enerett til å selge øl i sine distrikter. Man fant at det var av betydning for ølets kvalitet at konkurransen med Oslo-bryggerierne ble holdt oppe. Rådets avgjørelse var enstemmig, til tross for at et av medlemmer er avholdsmann. Han hadde vel det tiltalende syn på saken at når det først skulde drikkes øl så skulde det være godt øl! I de siste år er imidlertid en ny ordning kommet istand mellom en rekke lokale bryggerier og Oslo-bryggerierne. De lokale bryggerier har overtatt agenturet for Oslo-bryggerierne men samtidig forpliktet seg til å omsette visse minstekvanta av Oslo-øl. Da kvalitetskonkurransen på denne måte opprettholdes har Trustkontrollen godkjent avtalene.

Mange konkurransereguleringer tar direkte sikte på konkurransekamper. Dette gjelder således de fleste eksklusive avtaler som binder avtagerne til utelukkende eller fortrinnsvis å kjøpe

sine varer hos bestemte firmaer. Slike avtaler er etter trustloven forbudt dersom de strider mot almene interesser eller er utilbørlige overfor utenforstående. Dette vil i almindelighet være tilfellet dersom avtalen tar direkte sikte på å avskjære konkurrenter fra forretningsforbindelse selv om de driver sin virksomhet på sund måte. Men også om forholdene bare vanskeliggjøres for de utenforstående konkurrenter har rådet ofte grepet inn til deres beskyttelse. Som eksempel kan jeg nevne at et oljeselskap som hadde optatt salg av oljefyringsanlegg gav sine kjøpere garanti og gratis service i 5 år mot at de forpliktet sig til utelukkende å kjøpe sin olje i selskapet. Rådet fant at denne konkurransen måtte anses utilbørlig overfor de firmaer som ikke solgte olje men bare drev med fabrikasjon eller import av oljefyringsanlegg. Disse firmaer, som ikke kunde ta dekning i fortjeneste på oljeleveransen, kunde vanskelig gi sine kjøpere tilsvarende fordele. På den annen side har kontrollen ikke hatt noe å bemerke till eksklusivforhold som er forretningsmæssig begrunnet og ikke fører til noen utglidning i konkurransen. Dette gjelder således, for fremdeles å holde mig til oljehandelen, de vanlige eksklusivavtaler mellom oljeselskapene og deres forhandlere. Når et oljeselskap som praksis er bygger oljestasjoner og gir forhandleren det utstyr som trenges til driften er det fullt berettiget at det til gjengjeld krever at forhandleren bare fører dets varer.

Den oversikt som jeg nu har gitt og som kanskje er blitt altfor lang viser hvor mange forskjellige kryssende hensyn og interesser som gjør sig gjeldende ved bedømmelsen av konkurransereguleringene. Selv om myndighetene prøver og må prøve disse forhold konkret gir dog de avgjørelser som er truffet uttrykk for det grunnsyn, at konkurransereguleringene skal bedømmes efter hvorvidt de virker med til eller de motvirker en sund og naturlig organisasjon av næringslivet. Gjennem den kontroll som er ført har myndighetene beskåret eller omformet reguleringene slik at de tjener dette formål. Noen begrensning av selve sammenslutningstendensen har denne kontroll ikke ført med sig. Tallet paa konkurransereguleringene har hele tiden vært i jevn vekst. Ved utgangen av 1927 var utenom storbedriftene registreret 158 sammenslutninger og 29 enkeltstående avtaler. Ved utgangen av 1933 var tallene henholdsvis 201 og 55. Eksportreguleringer og de mindre betydningsfulle avtaler er som jeg før har nevnt ikke registreret.

IV. REGULERINGER I MEDHOLD AV LOVEN. STØTTEAKSJONER

Som jeg før har nevnt nøier Trustkontrollen sig ikke med å føre tilsyn med de sammenslutninger som de erhvervsdrivende selv skaper. Loven gir en vid adgang til å gjennomføre reguleringer av pris- og forretningsforhold også om inngrepet ikke spesielt gjelder en konkurranseregulerende sammenslutning.

Lovens regler tar først og fremst sikte på å beskytte forbrukerne mot overdrevent høie priser og forretningsvilkår som er urimelige. De mest graverende misbruk av denne art rammes av et generelt forbud i loven, forbudet i § 13 mot å ta eller kreve priser eller vederlag som må regnes for utilbørlige eller sette utilbørlige forretningsvilkår ellers. Behandlingen av saker om overtreddelse av dette forbud hører under de almindelige domstoler.

Av større praktisk betydning enn forbudet i § 13 er lovens § 14 som gir kontrollmyndighetene adgang til å iversette bestemmelser til regulering av priser, fortjeneste og forretningsvilkår som rådet finner urimelige. Inngrep kan her skje ikke bare når prisen eller fortjenesten er urimelig høi, men også når den er urimelig lav. I opgangstider er det naturlig at myndighetene har størst opfordring til å gripe inn mot overdrevent høie priser. Under de vanskelige forhold som har gjort sig gjeldende for næringslivet i de siste år har imidlertid den annen oppgave vært mer aktuell: å verne bedriftene mot dumping eller annen priskonkurransen som truer med å skape sammenbrudd i en næring. Kontrollen har da også i de senere år gjennomført en rekke reguleringer mot usunde forretningsvilkår eller ødeleggende priskonkurransen. Jeg skal nevne endel eksempler på slike reguleringer.

I Oslo og mange andre steder i Norge var det for noen år siden blitt almindelig å innrømme medlemmer av forskjellige foreninger rabatter på de vanlige detaljpriser. Rabattene var nokså forskjellige, fra 10 pct. og opover til 25 pct. I flere brancher tok konkurransen mest form av et kapløp om rabattinnrømmelser til spesielle forbrukergrupper. Resultatet av det hele var at de ordinære utsalgspriser etter hvert blev forhøiet. De fleste forretninger ønsket å komme bort fra systemet. Og det sier sig selv at alle de forbrukere som ikke fikk rabatter var misfornøiet. Begeistringen for systemet kjølnet også hos mange rabattberettigede da de fikk høre at medlemmene av andre foreninger fikk større rabatter enn de selv. Et firma gav således 10 pct. til noen foreninger, men

15—20 pct. og helt op til 25 pct. til andre. Der hadde da hundrevis av foreningsmedlemmer som fikk 10 pct. eller 15 pct. gjennom mange ått gått og trodd at de gjorde meget favorable innkjøp og så hørte de at andre hadde fått 20 pct. og op til 25 pct. De fleste av dem protesterte ikke da uvesenet blev stoppet gjennom et forbud mot foreningsrabatt som Kontrollrådet fastsatte i 1929.

Enda verre var omsetningsforholdene i enkelte spesialbrancher. Således i vektbranchen. Forhandlerne var her samstemmige om at avansen ikke burde overstige 90 pct. ved salg pr. kontant og 100 pct. ved salg på avbetaling. Det er jo i og for sig pene satser! Imidlertid var det blitt skikk og bruk å gi kjøpere som prutet avslag eller å ta brukte vekter i bytte til meningsløse overpriser. Resultatet var blitt at selv de ledende firmaer måtte beregne sine nominelle utsalgspriser på grunnlag av en avance på op til 200 pct. og delvis mere! En vekt som et firma i virkeligheten var villig til å selge for kr. 450 à 500 kroner blev satt op i en pris av kr. 700 eller kr. 750. Troskyldige kjøpere betalte også denne utilbørlige pris. Andre var glade når de fikk prutet ned 10 pct., mens andre fikk avslag med op til 30 pct. à 35 pct., enten direkte eller gjennom overpriser for brukte vekter som blev gitt i bytte. Mot disse forhold grep Trustkontrollen inn. Det blev gitt bestemmelser om at vektforhandlerne skulde holde faste priser og priserne blev omregulert på basis av ca. 90 pct. avance. Tilsvarende regulering blev gjennomført for kontormaskinbranchen hvor omsetningsforholdene hadde lignende karakter.

Også til fordel for forskjellige industrier har kontrollmyndighetene skredet inn. I de fleste tilfelle er det her konkurransen om rabattinnrømmelser til forhandlerne som har virket ødeleggende. Illustrerende er således forholdet i margarinbranchen. Her blev fabrikkene i januar 1930 enige om at kjøpmennene skulde innrømmes bonus med fra 2—4 pct. under hensyn til størrelsen av uttatt årskvantum. Til tross for overenskomst drev konkurransen bonussatsene i været og i september 1930 viste det sig at der blev ydet bonus med gjennegående 8 pct. à 10 pct. og delvis op til 12 pct. à 14 pct. For at industrien ikke skulde svekkes gikk Kontrollrådet til å forby bonusinnrømmelser. Lignende reguleringer er blitt truffet for såpeindustrien og skotøiindustrien. I skotøiindustrien var det særlig kontantrabatten som var drevet op gjennom konkurransen. Den vanlige sats i denne branche var 3 pct., man fabrikkene var efterhånden kommet op i 10 pct. For

andre industrier er det dels fastsatt minstepriser dels truffet andre reguleringer for å beskytte fabrikkene mot en alt for overdreven konkurranse.

I den siste tid har kontrollmyndighetene ved disse reguleringer slått inn på tvangskartell-linjen. Kontrollen fastsetter ikke selv prisene og forretningsvilkårene, men overlater dette til vedkommende brancheforening hvis bestemmelser gjøres gjeldende for alle bedrifter i erhvervet. Bestemmelsene skal dog på forhånd forelegges myndighetene til kontroll og alle fabrikker og andre interesserte har adgang til å innsende klage til kontrollen. Dette system har flere fordeler. De interesserte bedrifter sitter jo selv inne med den største sakkyndighet og kan derfor lettes udforme de reguleringer som skal gjennomføres. Samtidig som bedriftene på denne måte blir levnet mest mulig selvstyre blir også deres ansvar understreket. Sammenslutningen får til plikt til enhver tid å holde de fastsatte priser à jour med forandringene i markedsforholdene. De kan ikke skyte sig inn under at det er myndighetenes sak å gripe inn. Arbeidet blir på denne måte betydelig enklere for kontrollmyndighetene. De kan for størstedelen konsentrere sig om å løse de tvistesporsmål som foreligger og om den kontroll som hensynet til andre næringer og til almene interesser krever.

V. FORSLAGET OM UTVIDELSE AV TRUSTLOVEN

Den gjeldende trustlov gir dog ikke myndighetene tilstrekkelig adgang til å gjennomføre reguleringer til fremme av en bedre organisasjon av næringsvirksomheten.

Efter den gjeldende lov kan myndighetene gripe inn *mot* enhver form for konkurranseregulering som de erhvervsdrivende selv har skapt enten reguleringen gjelder priser eller den ordner produksjonen eller omsetningen. Når det derimot gjelder positive reguleringer for å organisere erhverv hvor bedriftene ikke maktet det er myndighetenes kompetanse begrenset. De kan bare regulere priser og forretningsvilkår, derimot ikke produksjonen eller omsetningen. Og det er nettop den slags reguleringer som under de nuværende forhold særlig trenges. Det er dem som i sterkest grad fremmer en virkelig produktiv rasjonalisering. Vi har altfor få frivillige sammenslutninger av dette slag og det er derfor påkrevet at det offentlige hjelper til. I mange brancher vil således produsentenes omsetning kunne billiggjøres i høi grad gjennom salgscentraler, markedsopdelinger eller annet salgssam-

arbeid. Og såvel teknisk som omsetningsmessig vil delingen av produksjonen i mange tilfelle kunne føre med sig betraktelig nedsettelse av omkostningene. Ja, selv en sådan forholdsvis enkel ting som å begrense antallet av kvaliteter vil kunne få stor betydning. I mange brancher f. eks. i den norske hermetikkindustri fremstilles der et overflødig stort antall kvaliteter. Det fordyrer ikke bare fremstillingsomkostningene hos fabrikkene, men skaper også unødige store utgifter til lagerhold hos kjøpmennene, som for å være assortert tvinges til å føre de forskjellige merker. Også retten til å oprette nye bedrifter kan det være nødvendig å begrense sterkere enn det kan skje efter den nuværende lovgivning. Visstnok må man som jeg før har nevnt være varsom med å stenge for det som kan føre til virkelig nyskapning. Men på den annen side må det kunne bremses i brancher hvor produktionskapasiteten allerede på forhånd overstiger behovet og hvor den nye bedrift ikke kan forutsettes å medføre tekniske eller kommersielle forbedringer.

Ut fra slike synsmåter som jeg her har nevnt har et departementalt utvalg i våres fremkommet med et forslag om en videre utbygning av trustloven. Forslaget går i det vesentlige ut på at kontrollmyndighetene skal kunne regulere ikke bare priser og fortjeneste, men også produksjon, omsetning og andre forretningsforhold når det er påkrevet for å fremme en bedre organisasjon av erhvervsvirksomheten under hensyn såvel til bedriftenes tarv som til almene interesser. Tanken med forslaget er at det nu må settes større kraft inn på å fremme organisasjonen av næringslivet slik at alle produktive krefter kan bli utnyttet på den for samfundet tjenligste måte. Meningen er at dette arbeid skal utføres i nøie samarbeid med bedriftene selv. Kontrollen skal efter forslaget bare iverksette reguleringer, dersom de ikke kan gjennomføres på frivillighetens vei. Utvalget går ut fra at bedriftene vil ha lettere for å komme overens når først loven gir myndighetene adgang til å skride inn dersom de ikke blir enige. Med hensyn til gjennomføringen av inngrepene har utvalget lagt særlig vekt på tvangskartellsystemet, hvorved bedriftene selv får anledning til å virke direkte med ved bestemmelsenes utformning og håndhevelse.

Lovforslaget er i det vesentlige enstemmig blitt tiltrådt av Kontrollrådet¹⁾. Rådet har dog funnet at der burde åpnes en viss ad-

¹⁾ For å forebygge misforståelse vil jeg nevne at et av rådets faste medlemmer var fraværende slik at varamannen møtte i hans sted.

gang til at anke, dog ikke til noe regjeringsdepartement. For næringslivet er det nemlig av den største betydning at det arbeides efter faste, ensartede retningslinjer, uavhengig av politisk meningsforskjell. For mitt vedkommende har jeg ikke prinsipielt no å innvende mot en viss ankeadgang, men det er vanskelig å gjennomføre dette i for vid utstrekning, idet det vil kunne svekke reguleringenes effektivitet. Jeg har funnet at det er bedre å gå til å oprette et stort *næringsråd* med representanter for de forskjellige erhverv samt for arbeidere, funksjonærer og forbrukere. Rådet kunde samarbeide med trustkontrollmyndighetene om retningslinjene for reguleringene og det vilde også kunne gis beføielse til å opheve reguleringer som kontrollmyndighetene har iverksatt. En slik utbygning av loven forutsetter imidlertid en inngående utredning. Et grunnprinsipp må det være at de beføielser som gis til et slikt råd fastsettes i en lov som når som helst kan opheves eller endres efter vanlige regler. Den øverste myndighet må også på dette område til enhver tid ligge i det folkevalgte stortings hånd. Noen forfatningsendring bør det ikke bli tale om.

Den gjeldende trustlov blev i sin tid gjennomført under skarp politisk meningsforskjell. Mange næringsdrivende så i loven et ensidig angrep på næringslivet og ledende handelsstandsorganisasjoner opfordret medlemmene til ikke i noe tilfelle å gjøre bruk av loven. »Sky Trustkontrollen«, var parolen. Efter hvert som loven har virket har imidlertid mange skiftet syn på den. Også blandt næringslivets folk er det våknet forståelse av at vi har bruk for en slik lov både for å reagere mot misbruk og for å fremme en bedre organisasjon. Det er karakteristisk at alle støtteatsjoner i de sener år er satt i verk efter inntrengende henstillinger fra det overveiende flertall av bedriftene i vedkommende brancher.

Det lovforslag som er lagt frem i år har imidlertid på ny fått striden til å blusse op. Rigtignok er det ingen lenger som forslår den gjeldende lov ophevet. Det er forslaget om utvidelse som kampen gjelder. Men her kommer man påny med de gamle satser om utilbørlige inngrep i næringsfriheten, om ødeleggelse av næringslivet, om byråkrati osv. Protestene fra næringslivet er imidlertid denne gang ikke så samstemmige som da det gjaldt innføringen av den gjeldende trustlov. Det er særlig enkelte handelsstandsorganisasjoner som har gjort innsigelse. Innen produksjonen har man gjennomgående større forståelse av at der er behov for videregående reguleringer. Noe annet er at det er delte meninger om lovens nærmere utformning.

Hvorvidt utvalgets forslag vil bli gjennomført er det for tidlig å uttale sig om. Det bygger imidlertid på de samme prinsipper som lovgivningen i mange andre land og behovet for nye tiltak på dette område gjør sig nu så sterkt gjeldende at man neppe kommer forbi kravet om en videre utbygning av lovgivningen. Enten det nu skjer slik som utvalget har foreslått eller i andre former.

Jeg tilføier at gjennomføringen av det nye forslag bare er et skritt på veien fremover. Der trenges mange andre tiltak. Spesielt vil jeg fremhæve at en tilfredsstillende organisasjon av den økonomiske virksomhet også må ta sikte på å utjevne konfliktene mellom bedriftene og deres funksjonærer og arbeidere¹). Behandlingen av disse vanskelige forhold ligger imidlertid utenfor Trustkontrollens arbeidsfelt. Organisasjonen av næringslivet i snevrere forstand har dog selvfølgelig den største betydning også for funksjonærene og arbeiderne. Det er jo i høyeste grad i deres interesse at man mest mulig søker å sikre bedriftenes jevne gang og samtidig skape anvendelse for de ledige krefter. Og i den utstrekning man gjennom organisasjon kan øke produksjonsresultatene skaper man mulighet for større velstand for alle.

VI. BEDØMMELSE AV DEN NORSKE TRUSTKONTROLL

Hvorledes skal man nu karakterisere den ordning som den norske trustkontroll sikter mot? Hvad er ferskjellen mellem den og den tidligere ordning av næringslivet? Og på hvilken måte skiller den sig ut fra andre nye systemer?

Her vil jeg for det første fremheve at den norske trustkontrollordning ikke betegner noe brudd med den tidligere næringsordning, den søker bare å tilpasse den til de nye behov. Også efter trustkontrollordningen er utgangspunktet næringsfrihet og privat initiativ. Bedriftene beholder ledelsen av sine egne anliggender og får også anledning til gjennom sine egne sammenslutninger å være med på å utforme de nye reguleringer. Det offentlige nøier sig med å se efter at dette skjer slik at samfundet som helhet er

¹) Som et tiltak i denne retning nevnte jeg i diskusjonen et forslag som jeg for endel år siden hadde antydnet om tvungne fondsoplegninger til fordel for arbeidere og funksjonærer og for å holde arbeidslivet oppe under nedgangstider. Fondene skulde reises ved progressive avgifter av bedriftenes overskudd.

tjent med det og ellers å gripe inn for å fremme organisasjonen på de områder hvor bedriftene selv ikke kan få den istand.

Ved at ordningen bygges op på denne måte med selvstyre for bedriftene og spillerum for den enkeltes tiltak bevarer den den elastisitet som er nødvendig for nyskapning, ja, for alle levende virksomhet i det hele. Ordningen skiller sig derved ut fra en streng planøkonomi slik som den er foreslått av teknokraterne eller som Sovjetsamveldet eksperimenterer med. Den slags planøkonomi forutsetter at hele den økonomiske virksomhet skal ledes av centralmyndigheter utelukkende på grunnlag av tekniske og økonomiske beregninger. For den veier den menneskelige frihet i økonomiske forhold lite eller intet. Idealet er en regulering av virksomheten på samme måte som man regulerer en maskins arbeid.

Jeg skal ikke komme nærmere inn på det skjevsyn som ligger til grunn for en slik planøkonomi og de mangler som hefter ved systemet. Jeg nøier mig med å slå fast at den norske trustkontrollordning går en annen vei. Den bygger på den erkjennelse at den økonomiske virksomhet er utslag av sociale livsprosesser og at de som tar del i den er levende mennesker og ikke bare brikker i et spill eller deler i en maskin. Den økonomiske virksomhet kan heller ikke vurderes bare etter sine materielle resultater, etter mengden av de økonomiske goder som den bringer. Den er som all annen menneskelig virksomhet livsutfoldelse. Den har derfor betydning foruten gjennom resultatene også ved den arbeidsglede den bringer eller kan bringe, ved den asvarsbevissthet som den bygger op og ved den følelse den gir av å være med i det skapende liv. Alt dette tilsier at man så langt det er forsvarlig lar individene få frihet til å velge og drive sitt yrke. Men vel å merke også bare så langt det er forsvarlig. Den enkeltes frihet må såvel i økonomiske forhold som i andre samfunnsforhold avgrenses under hensyn til andres like rett og til almene interesser. Vår tid kan ikke anerkjenne noen adgang for den enkelte til å gjøre hvad han selv finner for godt uten hensyn til om han skader andre eller setter samfunnsmessige interesser på spill. Og nettop på det økonomiske område er det i vår tid av de grunner som jeg har nevnt nødvendig å gjennomføre vidtrekkende begrensninger i den gamle næringsfrihet.

Når man skal dømme om den norske trustkontroll må man imidlertid ikke se sig blind på de begrensninger i handlefriheten, som den medfører. Man må også være opmerksom på

at trustkontrollen yder den enkelte erhvervsdrivende virksomt vern mot overgrep fra sammenslutninger eller konkurrenter. Under den tidligere rettstilstand måtte den enkelte som regel finde sig i slike overgrep. Han hadd ingen retsmidler mot dem. Det gjaldt også overfor slike konkurranseinnskrenkninger som praktisk talt gjorde det umulig for ham å drive sin virksomhet. »Næringsfriheten« var derfor i mange tilfelle bare en form uten innhold. Nu kan en erhvervsdrivende som mener at han lider overlast alltid få sin sak bragt inn for en offentlig myndighet og få den behandlet og avgjort efter domstolsmessige prinsipper. Det er samfundet, ikke de private sammenslutninger som har den endelige avgjørelse med hensyn til hvor langt handlefriheten skal begrenses.

Den organisasjon av næringslivet som Trustkontrollen sikter mot er heller ikke ledd i noen nasjonal avsperringspolitikk. For et land som Norge som i så høi grad er avhengig av sin skibsfart og sin eksport vilde det betegne en sterk økonomisk tilbakegang om man skulde omlegge virksomheten på selvforsyningsbasis. Men dette at man mest mulig vil opprettholde eller øke det internasjonale varebytte gjør det jo ikke overflødig at den nasjonale produksjon organiseres så godt som mulig. Og en slik organisasjon gir jo heller ikke de norske bedrifter noen av staten favorisert stilling fremfor utenlandske konkurrenter. En bedre organisasjon av næringslivet er derfor ikke utslag av proteksjonisme. At det internasjonale varebytte som nu er så preget av restriksjoner neppe heller i fremtiden vil få den samme karakter som før krigen er en sak for sig. Det vil visselig bli mer handel med statsmonopoler og store import- og eksportsammenslutninger enn direkte mellem enkeltbedrifter som før krigen.

Fra enkelte hold er det antydnet at det system som den norske trustkontroll arbeider mot er fascistisk. Dette er ganske uriktig. Grunntrekkene i det norske system er utviklet før den fascistiske stat blev dannet. Det som preger den italienske fascisme er heller ikke selve de reguleringer av næringslivet som har funnet sted. Det er først og fremst selve diktaturet, dette at alle avgjørelser til syvende og sist treffes av en enkelt mann efter hans forgodtbefinnende uten medvirkning av noe parlament eller annet tilsvarende folkevalgt organ. Dette diktatursystem gjennemsyrer også den organisasjon av næringslivet som fascismen søker å skape. Den »korporative« stat som uttrykk for

en ordening bygget op på grunnlag av organisasjoner i nærings- og arbeidslivet eksisterer i virkeligheten bare på papiret. Karakteristisk er det således at de syndikater av arbeidsgivere og arbeidere som danner grunnlaget for organisasjonen i virkeligheten styres av formennene som igjen utnevnes av regjeringen. Formennene kan nemlig på egen hånd treffe avgjørelser på syndikatenes vegne uten hensyn til om medlemmene er enige med dem eller ikke. Det er således diktatorens vilje som til syvende og sist gir sig uttrykk overalt. I motsetning til dette har den norske trustkontroll og den ordening som den arbeider henimot ikke noe som helst med diktatur ågjøre. Alle reguleringer skjer i henhold til en lov som når som helst kan opheves eller endres av stortinget. Og i selve arbeidsmåten følges demokratiske prinsipper i langt større utstrekning enn det er vanlig i norsk forvaltning.

Det hevdes også at trustloven og særlig da det nye lovforslag er et socialistisk eksperiment. Meningen med dette er naturligvis å skremme. Hvorvidt socialisme virker som et effektivt skremsel skal jeg ikke komme inn på. Trustlovforslaget er i hvert fall ikke socialisme. Kjernepunktet i socialismen er overføring av eiendomsretten til og ledelsen av bedriftene til det offentlige. Forslaget tar ikke sikte på det. Det bygger på private bedrifter, men søker å innpasse dem i en samfundsmessig organisasjon.

Ved min redegjørelse har jeg søkt å gjøre det klart at en slik organisasjon betegner et fremskritt ikke bare i social men også i økonomisk henseende, at det bare på den måte er mulig å få utnyttet alle de rike muligheter til øket folkevelstand som er skapt gjennom den tekniske utvikling. Såvel de ideelle som de reelle faktorer som gjør sig gjeldende i det økonomiske liv trekker derfor i retning av en slik omdannelse av den gjeldende næringsordning. Men omdannelsen kan sette sig igjennem på forskjellige måter. Gjennom oprivende kamper, gjennom revolusjoner og diktatur med alle de kulturelle tilbakeslag som det fører med sig og som verden idag gir oss tilnøkk av uhyggelige eksempler på. Men det kan også skje ved en rolig utvikling, gjennom lovordning bygget på samfølelse og samarbeid. Det er den vei den norske trustkontrollordning går. Den er utslag av den solidaritetstanke som forhåpentlig i stigende grad vil prege fremtidens økonomiske og sociale politikk.
