

Hvad skal vi med monopol/konkurrenceloven?

Chr. Hjorth-Andersen

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: The purpose of this comment is to discuss some of the principles underlying the new report on monopoly control. It is suggested that an authority with a broader perspective than the present monopoly authorities may be needed. It is also emphasized that we badly need more information as to how the present system actually functions.

Lad mig straks præcisere, at dette indlæg ikke er ment som en egentlig præsentation eller anmeldelse af betænkningen *Fra monopollov til konkurrencelov*. Indlægget er ment som en kommentar til betænkningen, hvor hensigten er at fremdrage nogle mere principielle og dermed måske også diskutabile aspekter, ikke at give en sammenfattende afbalanceret fremstilling.

Som betænkningen foreligger, er der tale om en cocktail, hvori de vigtigste ingredienser er (a) trustkommissionens 3. betænkning fra 1953, (b) en vejledning om praksis fra Monopoltilsynets embedsmænd kombineret med (c) sund fornuft og (d) juridiske betragtninger. Der er derimod ikke trukket hårdt på hverken den internationale litteratur eller på empiriske undersøgelser af hjemlige forhold. Målt i sidetal skulle disse to ingredienser nok heller ikke udgøre mere end en mindre del, men cocktail'en mangler måske nok alligevel lidt af de stærke varer for at tilfredsstille i hvert fald min smag. Andre, herunder de politiske opdragsgivere, kan så foretrække en blidere drink. Men en rimelig løsning kunne have været at stille noget af det stærkere i form af appendiks frem til fri afbenyttelse.

Min kommentar falder i fire hovedpunkter: En diskussion mere generelt om mikroøkonomisk politik, og i forlængelse heraf en kommentar til udvalgets grundlæggende filosofi. Dernæst en mere konkret kommentar til udvalgets begreb om virksom konkurrence og endelig nogle bemærkninger om den faktiske anvendelse af ressourcerne i Monopoltilsynet. Det er ikke hensigten med kommentaren at give udvalget karakter, men derimod at diskutere de spørgsmål, der naturligt rejser sig i forbindelse med betænkningen.

Mikroøkonomisk politik

Begrebet »mikroøkonomisk politik« er ikke nogen standardbetegnelse. Det er derimod på makroplan (makro)økonomisk politik, hvor ansvaret for den økono-

Hvad skal vi med monopol/konkurrenceloven?

Chr. Hjorth-Andersen

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: The purpose of this comment is to discuss some of the principles underlying the new report on monopoly control. It is suggested that an authority with a broader perspective than the present monopoly authorities may be needed. It is also emphasized that we badly need more information as to how the present system actually functions.

Lad mig straks præcisere, at dette indlæg ikke er ment som en egentlig præsentation eller anmeldelse af betænkningen *Fra monopollov til konkurrencelov*. Indlægget er ment som en kommentar til betænkningen, hvor hensigten er at fremdrage nogle mere principielle og dermed måske også diskutabile aspekter, ikke at give en sammenfattende afbalanceret fremstilling.

Som betænkningen foreligger, er der tale om en cocktail, hvori de vigtigste ingredienser er (a) trustkommissionens 3. betænkning fra 1953, (b) en vejledning om praksis fra Monopoltilsynets embedsmænd kombineret med (c) sund fornuft og (d) juridiske betragtninger. Der er derimod ikke trukket hårdt på hverken den internationale litteratur eller på empiriske undersøgelser af hjemlige forhold. Målt i sidetal skulle disse to ingredienser nok heller ikke udgøre mere end en mindre del, men cocktail'en mangler måske nok alligevel lidt af de stærke varer for at tilfredsstille i hvert fald min smag. Andre, herunder de politiske opdragsgivere, kan så foretrække en blidere drink. Men en rimelig løsning kunne have været at stille noget af det stærkere i form af appendiks frem til fri afbenyttelse.

Min kommentar falder i fire hovedpunkter: En diskussion mere generelt om mikroøkonomisk politik, og i forlængelse heraf en kommentar til udvalgets grundlæggende filosofi. Dernæst en mere konkret kommentar til udvalgets begreb om virksom konkurrence og endelig nogle bemærkninger om den faktiske anvendelse af ressourcerne i Monopoltilsynet. Det er ikke hensigten med kommentaren at give udvalget karakter, men derimod at diskutere de spørgsmål, der naturligt rejser sig i forbindelse med betænkningen.

Mikroøkonomisk politik

Begrebet »mikroøkonomisk politik« er ikke nogen standardbetegnelse. Det er derimod på makroplan (makro)økonomisk politik, hvor ansvaret for den økono-

miske politik er placeret hos finans/økonomiministeriet og Nationalbanken. Disse institutioner har til opgave at styre samfundets ressourcer på det overordnede plan i henhold til de politiske målsætninger. En tilsvarende myndighed eller ministerium med ansvar for ressourceallokeringen på mikroplan findes derimod ikke. Finansministeriet, især budgetdepartementet og administrationsdepartementet, har et vist ansvar for styringen af ressourcer inden for den offentlige sektor, hvilket f.eks. viser sig i budgetdepartementets fastsættelse af en kalkulationsrentefod for offentlige investeringer. En række ministerier har derudover ansvaret for ressourcer inden for det pågældende område, f.eks. boligministeriet eller landbrugsministeriet. Tilbage henstår imidlertid en betydelig del af det danske erhvervsliv, som traditionelt har været overladt til markedskræfternes frie spil, og hvor man kun har grebet ind, hvis der kunne gives en konkret begrundelse for indgrebet. Men en sådan konkret begrundelse har man da også i mange tilfælde fundet.

I Danmark har dette »øvrige« erhvervsliv vel nærmest været placeret under industriministeriet (tidligere kaldet handelsministeriet). Dette ministerium har imidlertid ikke været pålagt noget overordnet ansvar for ressourceallokeringen, men snarere administrationen af en række konkrete love. Med overordnet ansvar tænkes på en generel hensigtserklæring om, at priser i almindelighed burde afspejle såvel produktionsomkostninger som forbrugerpræferencer.

Der er mange eksempler på forvredne prisrelationer i Danmark. Utvivlsomt er skatteopkrævningen storleverandør hertil. På det generelle plan har Ballard m.fl. (1985) beregnet for USA, at velfærdsstabet fra 1 pct. stigning i alle forvridende skatter er mellem 17 og 56 pct. for hver dollar provenu; en skattekrone bør med andre ord værdiansættes (for Danmark nok til væsentligt) over én krone, når f.eks. skattefinansierede investeringsprojekter overvejes. I Danmark gav skattereglerne for parcelhuse igennem 60'erne anledning til et betragteligt overforbrug af boliger, i 80'erne har f.eks. reglerne for anpartsselskaber til coastere m.v. været i søgelyset. På det mere jævne plan bevirker f.eks. alkoholbeskatningen en drastisk stigning i grænsehandelen, sodavandsbeskatningen en tendens til hjemmefabrikerede sodavand o.s.v. Det er naturligvis ikke min mening at påstå, at der ikke skal opkræves skatter, blot at anføre, at velfærdsstabene i forbindelse hermed ikke bliver systematisk vurderet. Den berørte branche vil måske nok rutinemæssigt påpege det urimelige i, at netop den bliver udsat for indgreb, men typisk foreligger der ikke nogen systematisk og uafhængig vurdering.

Men skatteopkrævning er langt fra den eneste årsag til velfærdstab. På nogle områder findes der enten et gratisprincip eller institutionelle priser. En bog udlånt fra folkebiblioteket er ud fra kulturpolitiske hensyn traditionelt gratis, men filmen

om bogen må købes. Nogle fjernvarmeværker med nedskrevne anlæg har haft meget lave priser, men det deraf følgende overforbrug har først med energiministeriets fremkomst interesseret nogen. Mindst lige så vigtigt er imidlertid andre kilder til prisforvridninger og fejlallokeringer. Især tidligere var det nærliggende at pege på restriktioner i udenrigshandelen, og i vore dage kan spørgsmålet om forbrugerinformation fremdrages, jfr. artiklen herom andetsteds i dette nummer.

Der er således en lang række årsager til fejlallokeringer, men den eneste årsag, der traditionelt behandles mere systematisk fra officiel side, er netop monopolkontrollen. Sagt lidt firkantet kontrolleres kun én af kilderne til fejlallokering, nemlig de for høje priser, men f.eks. kun undtagelsesvist de for lave priser. Spørgsmålet er, om man ikke burde have en central myndighed, der havde til opgave at føre tilsyn med ressourceallokeringen i samfundet, et *ressourcetilsyn*. Et sådant tilsyn kunne have monopolkontrol i gængs forstand som en væsentlig del af sit myndighedsområde, men skulle derudover have stærkt udvidede beføjelser (og tilhørende mandskab) på 2 punkter: For det første til at foretage selvstændig undersøgelsesvirksomhed (Hvor meget bør en skattekrone vurderes til i Danmark? Er strukturen af spildevandsafgifter hensigtsmæssig? Har visse former for reklame negative virkninger?) inden for områder, hvor fejlallokeringer kunne forekomme sandsynlige. For det andet en høringsfunktion i forbindelse med nye offentlige tiltag. Administrativt ville en sådan høringsfunktion være velkendt fra andre steder i dansk forvaltning, f.eks. skal trafikprojekter vurderes mht. de miljømæssige konsekvenser af miljømyndighederne.

Det er naturligvis ikke tanken, at et sådant ressourceilsyn skulle have egentlig kontrollerende myndighed over for eksempelvis prisen på offentlige ydelser: det er meget sandsynligt, at man politisk ønsker at bibeholde f.eks. det gratis bogudlån kombineret med markedsbestemte priser på andre kulturgoder, men ressourceilsynet kunne så undersøge spørgsmålet og eventuelt stille forslag til andre prissystemer, der kunne opnå de samme kulturpolitiske mål. Som det er nu, er monopolkontrol ment som et led i forbedringen af samfundets ressourceallokering, men fungerer ret løsrevet fra sit overordnede formål og uden garanti for, at man også har fat i den vigtigste kilde til fejlallokering. Udvalgets forslag om et konkurrencetilsyn synes nærmest at være et skridt på vejen hen imod et egentlig ressourceilsyn. Monopoltilsynet har i årtier foretaget undersøgelser af udvalgte brancher eller varer – korn- og foderstofbranchen, rugbrødspriser, o.s.v. – og det foreslåede konkurrencetilsyn er tiltænkt at skulle intensivere denne undersøgelsesvirksomhed. Konkurrencetilsynet vil også få adgang til bl.a. at rejse offentliggjorte henvendelser om eventuelle skadelige virkninger på konkurrenceforholdene som følge af en

offentlig virksomheds handlinger. Så langt, så godt. Men konkurrencetilsynet vil ikke få tillagt det bredt formulerede ansvar for ressourceallokeringen i Danmark, som efter min opfattelse ville være ønskelig.

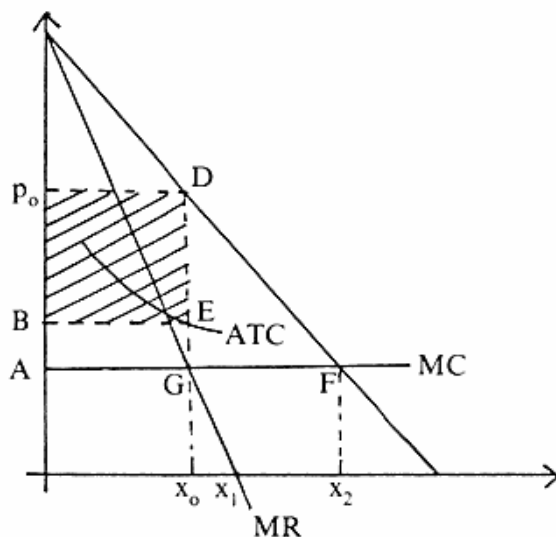
Udvalgets grundsynspunkt

»Den overordnede målsætning for en konkurrencelovgivning er opnåelse af den størst mulige effektivitet i produktion og omsætning af varer og tjenester på et givet tidspunkt såvel som i dynamisk forstand« (p. 174). Ordet overordnet skal tages alvorligt. Udvalget diskuterer indgående andre målsætninger såsom inflationsbæmpelse, styrkelse af små og mellemstore virksomheder og forbrugerbeskyttelse, m.v. og finder efter min opfattelse med rette, at disse målsætninger bør underordnes kravet om effektivitet og i givet fald varetages af anden lovgivning og andre myndigheder.

Udgangspunktet er med andre ord den teoretiske forestilling, at i en verden præget af fuldkommen konkurrence vil der forekomme en paretooptimal tilstand, og i en sådan verden er monopoler af det onde. Målet er at komme så tæt som muligt på teoriens forestilling om fuldkommen konkurrence, og midlet hertil er *virksom konkurrence*, et begreb, der ikke defineres direkte, men hvor udvalget peger på to hovedbestanddele, gennemsigtighed i markedet og erhvervsfrihed, som skal diskuteres i næste afsnit.

Forinden kan der dog være grund til at knytte nogle bemærkninger til udgangspunktet. Fuldkommen konkurrence i form af mange små virksomheder og mange forbrugere, fri adgang/ afgang fra markedet o.s.v. giver ikke nødvendigvis en paretooptimal tilstand, hvis produktet ikke er homogent. Hvis vareteknologien er sådan, at produktet kan produceres i forskellige kvaliteter, vil nemlig det optimale antal produkter ikke nødvendigvis blive produceret, og det samfundsmæssige tab ved, at antallet af produkter ikke er optimalt, kan efter omstændighederne være lige så stort som tabet i forbindelse med, at prisen overstiger grænseomkostningerne, jfr. nedenfor.

Dertil kommer imidlertid, at der notorisk er en række imperfektioner på markedet forårsaget af skatter, offentlige goder, forurening og andre eksterne effekter, o.s.v. I sådanne rammer er det vanskeligere at (be)vise, at fuldkommen konkurrence og den afledte regel om at fastsætte priser efter grænseomkostninger vil medføre »den størst mulige effektivitet i produktionen«. Second best problemer, som oprindeligt formuleret af Lipsey og Lancaster i 1956 og siden i talrige artikler, spillede af gode grunde ingen rolle for trustkommissionens 3. betænkning, men det synes lidt problematisk overhovedet ikke at omtale disse problemer i en betænkning fra 1986.



Figur 1. Det simple monopoltilfælde.

Med fuldkommen konkurrence som baggrund er det let at illustrere virkningerne af et monopol, jfr. fig. 1.

Med kortsigtet profitmaksimering skal grænseomsætningen MR sættes lig med grænseomkostningerne MC, og vi får en mængde på x_0 og en pris på p_0 . Monopolisten får en overnormal profit lig med Bp_0DE , og samfundet får et velfærdstab - *the deadweight loss* - svarende til trekanten DFG , eftersom punktet F netop angiver, at den marginale forbrugers vurdering af godet netop svarer til de samfundsmæssige omkostninger ved produktionen.

Spørgsmålet er imidlertid, om fig. 1 giver en adækvat beskrivelse af prisdannelsen. Hvis monolet alternativt til kortsigtet profitmaksimering omsætningsmaksimerer, vil det producere indtil $MR=0$ svarende til mængden x_1 . På fig. 1 formindskes velfærdstabet dermed betragteligt, og havde man i stedet for konstante grænseomkostninger antaget stigende grænseomkostninger, ville monolet kunne have produceret *mere* og ikke mindre end det samfundsmæssigt optimale. En tilsvarende effekt ville opnås, hvis virksomheden forsøger at maksimere sin vækstrate, fastsætter prisen ud fra langsigtede hensyn o.s.v. Selv i det rendyrkede monopoltilfælde er velfærdstabet således ikke uproblematisk; hvad der sker under det nok så væsentlige oligopoltilfælde er der skrevet en nærmest uoverskuelig stor litteratur om. Men det er nok rimeligt at konkludere, at udviklingen i den økonomiske teori har betydet spørgsmålstegn ved fuldkommen konkurrencemodellens ønskværdighed i de givne institutionelle rammer på den ene side og ved monopol/oligopol som et automatisk onde på den anden side.

Der kan være grund til at gøre to yderligere bemærkninger omkring fig. 1. For det første vil velfærdstabets størrelse blive approksimativt (med lineære kurver eksakt) proportional med kvadratet på afstanden fra x_0 til x_2 . Den praktiske implikation heraf er tydelig: Små afvigelser fra det optimale spiller ingen rolle, monopolmyndigheden kan koncentrere sig om de store afvigelser.

For det andet kan man stille sig det spørgsmål, om velfærdstabets størrelse betyder noget. På fig. 1 ser velfærdstabets størrelse måske stort ud, men tegnes kurverne lidt anderledes, kan trekanten DFG synes meget lille. Velfærdstabets størrelse er således et empirisk spørgsmål, der første gang blev undersøgt i 1954, da Harberger publicerede en klassisk artikel, der på basis af amerikanske data fra 20'erne gav til resultat, at velfærdstabets størrelse i realiteten var under 1 promille af BNP. Hvis dette resultat var blevet stående, var det jo nærliggende at fortolke det derhen, at der ikke er megen grund til at interessere sig for velfærdstab eller monopolkontrol. Der kan imidlertid gives en række grunde til, at Harberger undervurderede tabet - af pladmæssige grunde skal denne debat ikke gengives her, men se f.eks. Scherer (1980, kap. 17). Det forekommer mig nærliggende, at udvalget havde gennemgået denne debat og dermed bragt såvel offentligheden i almindelighed som økonomer og politikere i særdeleshed en fornemmelse af, om og i hvilken udstrækning velfærdstabets størrelse faktisk må antages at være et væsentligt samfundsmæssigt problem.

Virksom konkurrence

Begrebet »virksom konkurrence« defineres ikke direkte i betænkningen (Er det en oversættelse af J.M. Clark's »workable competition«?), men begrebet har 2 hovedingredienser, gennemsigtighed og erhvervsfrihed. Disse begreber skal diskuteres hver for sig, om end der naturligvis er den sammenhæng, at øget gennemsigtighed (offentlighed) om eksempelvis høje profitter får betydning for den effektive udnyttelse af erhvervsfrihed ved beslutningen om at etablere sig på et marked.

Gennemsigtighed. Udvalget er en varm tilhænger af øget gennemsigtighed, og i et helt kapitel diskuteres, hvilke oplysninger konkurrencemyndigheden skal have adgang til og skal kunne videregive. Nyttens heraf for den praktiske administration skal ikke anfægtes, men det skal selve udgangspunktet: »Øget gennemsigtighed bidrager i sig selv til en mere effektiv konkurrence og dermed højere effektivitet« (p. 175). Denne påstand kan lyde sympatisk, kan forekomme intuitivt rimelig, er antagelig rigtig i en række situationer, men er ikke generelt gældende og vil formentlig i hvert fald i ét tilfælde direkte modvirke det erklærede formål om effektivitet.

Øget gennemsigtighed på et marked vil ikke nødvendigvis forbedre markedets funktion. Således kan øget gennemsigtighed m.h.t. prisen medføre en uheldig

udvikling, hvis forbrugerne ikke bliver tilsvarende oplyst om kvaliteten. Der kan således ikke opstilles en generel sætning om, at jo mere information, desto bedre. Udvalget er imidlertid opmærksom på, at der nok er et problem omkring kvalitetsinformation, men forholder sig ret tvetydigt hertil.¹ Kvalitets- og priskonkurrence kan imidlertid ikke adskilles på den måde, at kvalitetsproblemet blot udskydes af konkurrence-loven, eftersom de to problemer hænger snævert sammen. Igen viser det partielle syn på allokeringproblemer sig: Kvalitetsproblemer er måske nok væsentlige, men svært håndterlige, hvorfor de henskydes til en behandling andetsteds, som imidlertid ikke p.t. eksisterer. Om en koordineret indsats bliver der ikke tale.

Udvalget foreslår også øget gennemsigtighed med hensyn til rabat- og bonusordninger. Dette må anses for ganske problematisk. Lad os antage, at der i et oligopol er en formel eller måske nok så hyppigt underforstået prisaftale, hvor prisen ligger (evt. væsentligt) over grænseomkostningerne – en utvivlsomt hyppig foreteelse, ja måske en af de vigtigste udnyttelser af markedsmagt overhovedet. Den enkelte oligopolist vil se sin fordel i at tilbyde nogle, især de store, kunder en rabat for dermed at forøge sin fortjeneste, hvis det kan foregå uopdaget. (Kravet om, at det skal foregå uopdaget vil normalt bevirke, at argumentet ikke kan anvendes over for de endelige forbrugere, men kun for transaktioner mellem virksomheder). Hvis konkurrenterne opdager bruddet på den indgåede (underforståede) aftale, kan de meget vel iværksætte repressalier, hvorfor sådanne rabatter nødvendigvis må trives i det skjulte. Denne mekanisme vil således bevirke, at prisaftaler i al stilhed vil blive undermineret. Det eneste, der ikke er brug for i den situation, er en hurtig (og sågar statsfinansieret!) offentliggørelse af rabatterne, da den reelle virkning heraf vil være at understøtte prisaf-talen. Man må håbe, at dette punkt må blive taget op til overvejelse endnu en gang.

Erhvervsfrihed – profitfrihed. Det andet vigtige element i virksom konkurrence er erhvervsfrihed. Begrebet kan forstås på forskellig måde, men her skal kun erhvervsfrihed i betydningen etableringsfrihed (entry to the market) diskuteres. Der

1. Citatet skal bringes i sin fulde udstrækning: »At virksomhederne på denne måde forøger antallet af handlingsparametre, således at der ikke blot kan blive tale om konkurrence med hensyn til prisen, anser udvalget som et naturligt led i moderne erhvervsudøvelse. Men samtidig forøger det behovet for gennemsigtighed, lige som der opstår problemer med hensyn til, hvorvidt man for at give muligheder for at sammenligne priser og forretningsbetingelser også er nødt til at sammenligne de varekvaliteter, som priserne refererer til. I sin yderste konsekvens kan der – også af andre hensyn end dem, der knytter sig til gennemsigtigheden – blive tale om standardiseringsbestræbelser, der begrænser muligheden for produkt-differentiering. De spørgsmål, der hermed rejser sig om eventuel standardisering eller i hvert fald registrering af kvalitetsforskelle, har udvalget imidlertid ikke fundet det hensigtsmæssigt at lade være omfattet af konkurrence-loven«. (p. 176).

er ingen tvivl om, at etableringsfrihed har en central betydning for markedsforholdene. Udvalget formulerer det således:

»Hvis der er en høj grad af faglig og geografisk mobilitet hos iværksættere og anden arbejdskraft, vil konkurrencen kunne fungere effektivt, så ekstraordinært store fortjenester i visse brancher ikke bliver af lang varighed, idet øget tilgang hurtigt vil påvirke priser og avancer. Særligt gælder dette, hvis der også er mulighed for konkurrence fra udlandet.« (p. 177).

Er der blot gennemsigtighed på markedet og fri etableringsret, vil overnormal profit kun være et overgangsproblem, man ikke behøver bekymre sig om. Der skal være fri adgang til at tjene penge, men dette skal holdes i skak af den frie adgang til markedet, altså profitfrihed kombineret med erhvervsfrihed, eller, som udvalget formulerer det: »Det vil være et naturligt og nødvendigt led i den løbende tilpasningsproces, at indtjeningen i »tilgangserhvervene« overstiger indtjeningen i »tilbagegangserhvervene«. Der er ingen tvivl om, at der er en betydelig kerne af sandhed i dette, specielt når man betragter udviklingen over lidt længere tid og bredt definerede brancher. Det er også klart, at standpunktet har den betydelige praktiske lettelse, at konkurrencemyndigheden ikke, i hvert fald direkte, behøver at interessere sig for virksomhedernes indtjening, men kan nøjes med at undersøge, om de ydre rammer for konkurrencen er i orden. Fokus retter sig med andre ord mod barriererne for tilgangen til markedet.²

Udvalget sonderer imellem 2 typer af barrierer, se p. 268-269, nemlig de driftsøkonomisk eller effektivitetsmæssigt begrundede f.eks. stordriftsfordele, kapitalkrav, teknologisk avancerede produkter, højt know-how m.v., og andre typer, der skyldes offentlig regulering eller direkte er skabt for at vanskeliggøre tilgangen til markedet, f.eks. etableringskontrol, markedsdelingsaftaler, boykot, forhandlerantagelsesbetingelser, m.v. Det bliver ikke nemt at administrere denne sondering. En monopolist kan f.eks. opretholde sit monopol ved en mere grov foranstaltning af typen nævnt ovenfor, og som har været og fortsat vil blive forbudt, men i den industriøkonomiske litteratur findes beskrevet en række mere subtile taktikker, der kan anvendes med samme formål, f.eks. kan såvel prisen (limitpricing) som reklame og ekstra produktionskapacitet anvendes som effektive adgangsbarrierer, men hvilken gruppe falder de i?

Men det er meget tænkeligt, at en række af de vigtigste barrierer skyldes offentlig

2. Fra et teoretisk synspunkt er det imidlertid ikke kun et spørgsmål om barrierer. Hvis markedet således er præget af produktdifferentiering som beskrevet af de spatiale modeller, vil mange små virksomheder med fuld gennemsigtighed og fri adgang til markedet ikke nødvendigvis eliminere den overnormale profit, selv på langt sigt.

regulering, et fænomen, som spiller en betydelig rolle i den nyere amerikanske debat, og som udvalget måske skulle have ofret endnu mere opmærksomhed på, end tilfældet er. I et gennemreguleret samfund som det danske myldrer det med den slags barrierer, ofte skabt ud fra de bedste motiver af verden. En lang række varer eller tjenesteydelser må kun udføres af personer eller virksomheder med bestemte kvalifikationer eller autorisationer. Nogle af disse reguleringer er nok fremkommet efter en ret bevidst proces, hvor branchen kan have haft en vis indflydelse, f.eks. tilladelse til at nedsætte sig som praktiserende læge. Her vil den ansvarlige fagmyndighed (in casu sundhedsstyrelsen) og branchen på den ene side og konkurrencemyndigheden på den anden meget let have forskellig opfattelse af betydning for branchens funktion og indtjening.

I andre tilfælde er kravene antageligt stillet uden eftertanke på de afledte konsekvenser. I monopollovens § 18, stk. 1 står der f.eks., at formanden for monopolankenævnet skal opfylde betingelserne for at blive beskikket til højesteretsdommer, og det vil jo i praksis sige være højesteretsdommer. Jeg vil ikke drømme om at anfægte, at dette konkret kan være meget velbegrundet, men lignende bestemmelser findes i andre love, sikkert lige så velmotiveret. Det maksimale udbud af højesteretsdommere er imidlertid i henhold til grundloven begrænset til 15, så sådanne bestemmelser vil reelt betyde barrierer for markedet for højesteretsdommerydelser. Dette marked bliver dermed, formentlig helt utilsigtet, beskyttet for konkurrence fra landsdommere, juridiske professorer o.s.v. Hele denne diskussion af de legale barrierer og konsekvenserne af offentlig regulering har udvalget ikke rigtigt taget fat på, men der er nok heller ikke en opgave for et konkurrencetilsyn, men derimod nok for et ressourcetilsyn.

Hvad laver de i Nørregade?

Efter hvilke principper er arbejdet i det nuværende monopoltilsyn (MT) tilrettelagt? På dette punkt er oplysningerne i betænkningen ganske sparsomme. Der står hen igennem betænkningen en hel del om MT's fortolkning af gældende love, men der står meget lidt om ressourceindsatsen. Monopoldirektoratet havde i 1985 et driftsbudget på 45 mio. kr. og havde pr. 31. dec. 1985 ansat 210 personer, heraf 66 akademiske medarbejdere og 30 rejseinspektører. Omkostningerne ved MT's virksomhed er således på den ene side ikke uvæsentlige - især da ikke, når man tillægger et ukendt beløb i administrationsomkostninger i erhvervslivet - men på den anden side forekommer det heller ikke at være et stort beløb, de potentielle opgaver taget i betragtning.

Udover at administrere de to hovedlove skal monopoldirektoratet også udføre andre opgaver i form af sekretariatsbetjening af energiprisudvalgene, administration

af prismærkningsloven m.m. Ydermere er der en lille klagesang (p. 294) om en række tidsrovende bagatelsager om leveringsnægtelse. Endelig har de midlertidige prisstoplove igennem (mange) perioder krævet betydelig indsats. Tanken ledes nemt hen på Osvald Helmuth's vise: 100 mand og 1 bajer, som endte i paradiset, 1 mand og 100 bajere. Hos MT er det lige omvendt: Paradiset er 100 mand og 1 pris, men realiteten er 1 mand og 100 priser. MT har naturligvis ingen mulighed for at løse alle opgaver, men hvordan prioriterer det faktisk ressourcerne og med hvilket resultat? I hvert fald 3 spørgsmål trænger sig på.

Har MT's hidtidige indgreb overhovedet virket? Der er i almindelighed ikke megen tradition for, at dansk forvaltning underlægges en kritisk evaluering. Undtagelser findes dog: f.eks. analyserer budgetdepartementet rutinemæssigt årsager til fejlskøn i makroøkonomiske modeller – er det modelfejl eller forkerte værdier af de eksogene variable. Hvis en forvaltningsgren er involveret i en »skandale«, kan der blive tale om, at den vurderes af et privat konsulentfirma (Farvandsdirektoratet) eller en kommissionsdomstol (P&T). Men det hører dog til undtagelserne, og det er da muligt, at det virker lidt respektløst at diskutere en ærværdig insitution som MT i cost-benefit agtige termer. Men meningen med at nedsætte et udvalg uden tidligere tilknytning til MT var vel netop at få en mere fordomsfri drøftelse af loven og dens administration. Der er i hvert fald lagt op til en, om ikke fundamental, så dog i mange detaljer ret omfattende ændring af monopollovgivningen, og én af omkostningerne ved en sådan ændring er typisk, at den blokerer for yderligere ændringer de kommende år. Så tidspunktet for at diskutere ressourceindsatsen synes at være inde: det virker ganske utilforladeligt, at den nuværende bemanning netop skulle være optimal.

En analyse af effekten af hidtidige indgreb er naturligvis vanskelig, idet det ikke er nok blot at konstatere, at f.eks. koncentrationstendenserne i dele af dansk erhvervsliv er blevet mindre, det må også dokumenteres, at de er blevet mindre som følge af MT's indsats og ikke af andre grunde såsom f.eks. liberaliseringen af udenrigshandelen. Men opgaven er ikke umulig, se således Shaw og Simpson (1986), der finder indicier for en svag effekt af det engelske Monopolies Commission's indgreb. I princippet afviser udvalget nok heller ikke tankegangen; indirekte er det selv inde på den, når det som lidt af en sidebemærkning fremfører, at de midlertidige prisstoplove efter udenlandske erfaringer ikke har nogen varig effekt på inflationstakten (s. 180). Men bortset herfra er der ingen analyse af den hidtidige indsats. Dette er forståeligt nok i forhold til den tid, det tager at udføre sådanne analyser, men udvalget fremsætter adskillige forslag til ændringer, og man kunne så godt ønske, at disse forslag blev fulgt op med forslag til evaluering, så vi ikke igen om 10 år står i den situation, at vi ved meget lidt om, hvordan de hidtidige love har virket. Men det skal blankt medgives, at der ikke i dansk udvalgsarbejde er

tradition for den betragtningsmåde, undtagen i form af en bestemmelse om, at loven skal tages op til revision i løbet af et vist antal år.

Har de hidtidige indgreb givet anledning til utilsigtede virkninger? I en række tilfælde har indgreb uomtvisteligt haft virkninger, blot ikke de tilsigtede. Store dele af Winding Pedersens nye bog handler om de generelle faldgruber ved prisregulering. På området for konkurrencebegrænsninger kan andre eksempler findes hos Hjorth-Andersen (1986), ligesom udvalget leverer et tankevækkende tysk eksempel: Det tyske Kartellamt havde af hensyn til de selvstændige købmænd fået tilvejebragt en aftale med en discount-kæde om, at denne ikke måtte sælge varer under indkøbsprisen. I stedet gik kæden over til at sælge et langt bredere varesortiment netop til indkøbsprisen, hvad der var mindst lige så skadeligt for de mindre handlende. Men det er svært at vide, om sådanne eksempler blot skal betragtes som kuriositeter eller der faktisk er tale om et alvorligt problem.

Men én lære kan man nok drage af eksemplerne. Alternativet til et forbud mod en bestemt handling er ofte ikke simpelthen det blotte ophør af handlingen, men en anden handling fra virksomhedens side. For at overskue, hvad denne anden handling sandsynligvis vil blive, kræves der en ret dybtgående indsigt i den pågældende virksomheds eller branches forhold. Administrationen af konkurrence-loven kræver ressourcer, hvis fejlindgreb skal undgås.

Hvorledes har prioriteringen af de givne ressourcer været? Givet imidlertid, at konkurrencetilsynet har begrænsede ressourcer, på hvilke områder skal der da i særlig grad sættes ind fremover? Jeg forestiller mig naturligvis ikke, at udvalget skulle fremlægge en detaljeret arbejdsplan, men udvalget kunne uden stort besvær have belyst den faktiske ressourceanvendelse og på den baggrund overvejet, hvilke områder der burde op- hvs. nedprioriteres. Er det vertikale prisaftaler, eksklusivaf-taler eller noget helt tredje, som udvalget anser for at være de største konkurrence-mæssige begrænsninger? På disse områder bliver læseren ikke meget klogere.

Sammenfatning

Ovenstående kommentarer går givetvis ofte væsentligt videre end det kommissorium, som udvalget skulle arbejde ud fra, men det bliver de reelle spørgsmål jo ikke mindre væsentlige af. Læsningen af betænkningen giver i hvert fald denne læser den opfattelse, at en række af udvalgets forslag nok vil indebære en vis forbedring i forhold til status quo. Men det giver også en fornemmelse af, at det er på tide, at vi får en reel diskussion af, hvad vi egentlig vil med monopol/konkurrence-loven. Eksisterer den blot i kraft af tingenes iboende inertie – en sådan lov skal man have i et pænt og velordnet samfund – eller bør loven tværtimod gives et væsentligt bredere sigte?

Litteratur

- Ballard, C.L., J.B. Shoven og J. Whalley. 1985. General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States. *American Economic Review*. 75(1), 128-38.
- Harberger, A.C. 1954. Monopoly and Resource Allocation. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 64, 77-87.
- Hjorth-Andersen, Chr. 1986. Monopolret og Marked: Et case study i samspillet mellem jura og økonomi. *Juristen*. 72-79.
- Lipsey, R.G. og Kelvin Lancaster. 1956. The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies*. 24(1), 11-32.
- Scherer, F.M. 1980. *Industrial market structure and economic performance*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Shaw, R. W. og P. Simpson. 1986. The Persistence of Monopoly: An Investigation of the Effectiveness of the United Kingdom Monopolies Commission. *Journal of Industrial Economics*. 34(4), 355-72.
- Winding Pedersen, H. 1986. *Prisregulering mod monopolmagt*. Jurist- og økonomforbundets forlag, København.