

## Kapittel 2

# Konkurransen, markedsøkonomi og regulering

## *Sammenhengen mellom markedsøkonomi og konkurransepolitikk*

Diskusjoner om marked og konkurranse starter ofte med den kjente frikonkurransmodellen. I denne modellen er de økonomiske betingelsene slik at man oppnår en maksimalt gunstig sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. Dermed får man et marked som skaper perfekt samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette er teori, og kun teori. Alle virkelige markeder mangler noen forutsetninger for fullkommen konkurranse. Politisk fastsatte reguleringer er en viktig faktor som tar bort forutsetningene for fullkommen konkurranse. Samtidig kan regler som gir standardisering og kommersiell forutsigbarhet om forhandlinger og kontrakter fremme konkurranse og utvikling.

### **Fullkommen konkurranse**

Fullkommen konkurranse er en ideell markedsform som innebærer at ingen aktører har markedsrett, og at markedet oppnår en effektiv ressursallokering. Betingelsene for fullkommen konkurranse er:

- Det er mange selgere og kjøpere i markedet. Ingen av dem kan påvirke prisen alene.
- Produktene som omsettes er standardiserte eller homogene. Det vil si at de er like i kvalitet og egenskaper, og at kjøperne er likegyldige til hvem som har produsert dem.

- Selgerne forsøker å maksimere sin profitt, og kjøperne forsøker å maksimere sin nytte.
- Kjøperne og selgerne har full informasjon om alle priser, kvalitet og andre relevante forhold i markedet. Det er ingen asymmetrisk informasjon eller usikkerhet.
- Det er fri etablering og avgang i markedet. Det vil si at det ikke finnes noen barrierer for nye produsenter eller konsumenter som ønsker å delta i markedet.

Der man nærmer seg fullkommen konkurranse, vil konkurransen lede til at profitten blir lav. Bedriftene får dermed et insentiv til å innovere, for å få lavere kostnader enn konkurrentene eller for å skape nye produkter og tjenester der konkurransen er svakere. Vi ser mer på slike strategier i kapittel 3.

Fullkommen konkurranse er et teoretisk begrep om en tilstand som sjelden finnes i virkeligheten. Men det brukes ofte som et referansepunkt for å analysere andre markedsformer som har ulike grader av markedsrett, som for eksempel monopol, oligopol eller monopolistisk konkurranse.

Slik våre velferdstjenester er styrt og regulert, mangler de fleste av forutsetningene for fullkommen konkurranse. En annen motsetning er skillet mellom såkalte frie og regulerte markeder. Dette er i praksis et konstruert skille. De fleste markeder har en eller annen form for regulering. Velferdstjenestene er gjennomregulerte tjenester, og vi er langt vekk fra fiksjonen om et «fritt» marked i betydningen uregulert.

Konkurransopolitikken har to funksjoner. Den viktigste er å beskytte markedskreftene mot konkurransebegrensende handlinger fra bedriftene. Dette skjer gjennom konkurranselovens kartellforbud, fusjonskontroll og forbud mot misbruk av dominerende stilling. Behovet for å ha konkurranse-regler ble påpekt allerede av Adam Smith, som observerte at to bedriftsledere ikke vil sitte lenge i samme rom før de finner sammen i en konspirasjon om hvordan de kan samarbeide for å få større økonomisk gevinst fra kundene sine. Utforming av konkurranselovgivning kaller man gjerne konkurransepolitikk i snever forstand, og Konkurransetilsynets oppgave er å håndheve denne lovgivningen.

Konkurransopolitikk i vid forstand er mer politisk rettet. Dette handler om å vise hvordan konkurranse fremmes eller hemmes av regulering og politikk. I konkurransepolitisk debatt utvikles argumenter for hvordan markedene kan eller bør reguleres slik at konkurransen i minst mulig grad fordreies eller hindres. Dette er viktige input til utforming av politikk. Men det er selvsagt kontroversielt, fordi Konkurransetilsynet lett ender med å argumentere for endringer i ulike sektorpolitiske tiltak som politikere og sektormyndigheter

ikke ønsker. I den velferdspolitiske debatten har Konkurransetilsynet spilt en helt underordnet rolle. Bruk av private produsenter, og av ulike mekanismer for å skape konkurranse, har aldri vært drevet frem av faglige argumenter fra Konkurransetilsynet.

I et historisk og ideologisk perspektiv er markedsøkonomi og konkurransepolitikk som siamesiske tvillinger. Uten konkurransepolitikk vil ikke en overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi skape forbedring og vekst til gode for borgere og forbrukere. Å bytte statlig makt med private maktstrukturer vil erstatte statlig plan med privat initiativ. Men det innebærer lett at reell økonomisk makt bare flyttes fra staten til oligarker. Det gir ikke vesentlig forbedring for samfunnet. De fleste land har derfor etablert konkurransemyndigheter. I starten av en slik liberaliseringsprosess er konkurransemyndighetene helt avgjørende for å sikre at avreguleringen faktisk gir konkurranse, og faktisk flytter makt ut mot forbrukerne. Konkurransemyndighetene er også viktige for å sikre at ikke virksomhetene som var etablert og beskyttet før avreguleringen, finner nye måter å begrense konkurransen på. Når markedsøkonomien så er veletablert, som i Norge, får konkurransemyndighetene en langt mer tilbaketrukket rolle. Konkurransetilsynets oppgave nå er kun å håndheve konkurranselovens forbuds- og inngrepsregler. Tilsynet kan ikke skape mer konkurranse, og de kan ikke gjøre noe med konkurransehemmende politikk. De kan heller ikke gjøre noe for å øke bruken av konkurranse i produksjonen av velferdstjenestene.

Selv om økonomien er endret fra statlig plan til marked og konkurranse, er det som nevnt få markeder som er helt uregulerte. Selv i nasjoner der den politiske kulturen er positiv til markedsliberalisme, som USA eller Storbritannia, er det påfallende hvor grundig store deler av økonomien er regulert.

### **Avregulering og skille mellom statsmakt og kommersiell makt**

Vi ser fortsatt disse utviklingstrekkene svært tydelig når land tar steget inn i en moderne markedsøkonomi. Kina startet på 1970- og 80-tallet en målrettet overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi for å øke den økonomiske veksten og bli en del av den globale økonomien. Frem til 2010 hadde de ikke konkurransemyndigheter eller konkurranselovgivning, men på 2010-tallet endret dette seg.

Vi har sett tallrike eksempler på det samme i nyere vesteuropeisk historie. Oppheving av gamle økonomiske privilegier gjennom etterkrigstiden krever en aktiv konkurransepolitikk for å sikre at gevinstene av dereguleringen kommer hele økonomien til gode. I Europa kom konkurranselovgivningen gjennom det økonomiske

fellesskapet som ble etablert gjennom EF-traktaten på 50-tallet. Fra 90-tallet og fremover har alle EUs medlemsland etablert nasjonale konkurranselover, slik Norge fikk fra 1992. Selv om dette ikke ble drevet frem av EUs innføring av det indre marked, er det naturlig å se fremveksten av nasjonale konkurransepolitiske lover og institusjoner som noe som blir nødvendig når politikken drives i retning av mer avregulerte og globaliserte markeder.

I store deler av verden, og i store deler av menneskenes økonomiske historie, har karteller og markedsrett ikke bare vært midler for å øke bedriftenes profitt. Samarbeid om priser, kvoter og hvem som får betjene hvilke markeder, har vært helt sentrale maktmidler for konger, føydherrer og ulike former for presteskap. De har hatt behov for å finansiere kriger og luksus på befolkningens bekostning. Merkantilismen som utviklet seg i Europa fra 1500-tallet, søkte å øke nasjonens eksportoverskudd og samle rikdom innenlands gjennom aktiv statlig involvering. Fordelen med å ha politisk makt har også vært at den kunne brukes til å konsolidere kommersiell makt, gjennom skattlegging, toll, lovregulerte monopoler og lisensordninger som makthaveren kunne selge.

Sammenhengen med det vi i dag kaller korrupsjon er åpenbar. Denne historiske bakgrunnen har faktisk en viss praktisk betydning for konkurranseforholdene i norske velferdstjenester. De strenge prosedyrereglene i EUs regler om offentlige anskaffelser er i stor grad utformet for å hindre korrupsjon og skape åpen konkurranse. Prosedyrereglene kan nok virke omfattende og er kanskje delvis overflødige. Men den historiske bakgrunnen er europeiske markeder med tette bånd mellom statsmakt og kommersiell makt, og betydelig større utfordringer med korrupsjon enn vi tenker over til daglig i Norge.

Rent funksjonelt er det slik at det som plasserer en økonomi mellom ytterpunktene markedsøkonomi eller planøkonomi, er hvor mye som styres av markedsaktørene og hvor mye som styres av politikk. I praksis er, som nevnt, alle nasjoner og markeder i en eller annen mellomposisjon. Ingen er rene planøkonomier der politikerne bestemmer alt. Ingen er helt uregulerte markedsøkonomier, der politikerne og makthavere ikke bestemmer noe.

Det er graden av statlig regulering av menneskenes handlefrihet i økonomiske disposisjoner som avgjør hvor langt man går i å bli en fri markedsøkonomi. Og det er de faktiske reguleringene i markedet som skaper det økonomiske resultatet som samfunnet sitter igjen med. Norge er en relativt fri markedsøkonomi, men vi har lovfestede monopoler innen salg av alkoholvarer, strømmett og spilltjenester. Dette er vesentlige – sikkert velbegrunnede – inngrep i friheten.

All verdens regler om HMS, miljøkrav, arbeidstagerbeskyttelse, forbrukerbeskyttelse, tekniske krav til produkter og tjenester, er sentrale deler av den mengden regler enhver bedrift må forholde seg til. Dette gjør at markedet blir

mindre fritt, isolert sett. Hvem som helst kan ikke starte et legekontor eller begynne å tilby skoletjenester. Her er handlefriheten begrenset av lover for å beskytte samfunnet. Mindre fritt er åpenbart ikke ensbetydende med mindre godt eller mindre velfungerende.

Regulering og politikk kan føre til at markeder skapes, fjernes, styres eller stimuleres. Frihet og regulering henger sammen. Mer regulering er ikke nødvendigvis negativt, slik mange på høyresiden i politikken ofte hevder. Riktig eller god regulering vil gi samfunnet et positivt utfall, slik som arbeidsmiljøloven eller forurensningsloven. Vi kunne ikke drive Norge uten skatteloven, selskapslovgivningen eller plan- og bygningsloven. Også markedet kan stimuleres til vekst og utvikling av regulering.

Hovedbudskapet til nobelprisvinnerne Daron Acemoglu og James A. Robinson i boken *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* fra 2012 er at markedet trenger rettslige og politiske rammer for å sikre god og varig vekst. Den omstridte økonomiprofessoren Mariana Mazzucato tar dette et steg videre og viser, for eksempel i boken *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Myths* fra 2013, hvordan staten gjennom politikk og tydelig ledelse kan stimulere innovasjon, investeringer og utvikling.

De rettighetsbaserte velferdstjenestene er i stor grad regulert ut av markedet. Andre tilgrensende tjenestemarkeder er langt friere, som tannlegetjenester og private helsetjenester. I et historisk perspektiv er samspillet mellom en regulerende og beskyttende stat, og et nokså fritt og innovativt marked, selve fundamentet for den økonomiske suksessen menneskeheten har hatt de siste 250–300 årene.<sup>8</sup>

Dette er vist i figuren på neste side. Markedets etterspørselsside består av individer med behov, preferanser, betalingsvilje, og med fri vilje til å velge de tilbud som passer dem best. Tilbudssiden består av produsenter som har muligheter til å møte ulike deler av etterspørselen, og incentiver til å forfølge de muligheter som gir dem best uttelling. Tilbuds- og etterspørselssiden styres gjennom politikk, som manifesterer seg i reguleringer. Reguleringene begrenser eller styrer handlefriheten til både tilbydere og etterspørrere, på godt og vondt. Resultatet for samfunnet blir dermed en funksjon av etterspørrernes

---

8 Daron Acemoglu og James A. Robinson, *Why Nations Fail – The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (Crown Business, 2012).

valg, tilbydernes muligheter og incentiver, og den regulering som styrer disse. Som vi skal se, er reguleringen særlig sterk for de offentlig finansierte velferdstjenestene vi har i Norge. Med sterkere regulering og styring blir utfallet mer og mer styrt gjennom politikk, og mindre og mindre av etterspørernes individuelle preferanser eller av tilbydernes økonomiske muligheter og incentiver. Figur 5 illustrerer denne sammenhengen.

### Figur 5

*Grunnleggende modell for konkurranse, der evig utvikling i individers behov og preferanser møtes eller stimuleres av produsenter som har muligheter og incentive til å skape eller tilfredsstille individenes behov. Politikken setter rammer for både individer og produsenter og styrer dermed utfallet av konkurranse og strategi.*



**Marked utfall kan styres gjennom politikk**

## **Liberalisering av økonomien, men statliggjøring av velferdstjenestene**

Velferdstjenestene er overtatt av det offentlige og løftet ut av markedet, som vi skal se mer på senere. Her skal vi se hvordan disse tjenestene egentlig har beveget seg motsatt vei av resten av økonomien.

Gjennom menneskenes utvikling har all omsorg og opplæring skjedd gjennom sosiale relasjoner. Når statsdannelsene begynte å ta form i vår verdensdel for rundt 1000 år siden, ble de første elementene av makt overtatt av staten. Lovbøkene og tingene oppsto. Fra 1500-tallet begynte man å se på markedet som noe adskilt fra stat og kirke. Med den industrielle revolusjonen får vi et tydelig marked for arbeidskraft. Derfra oppsto behov for både arbeidstagervern og velferdstiltak. Før velferdsstaten flyttet omsorg, helse og utdanning inn i den offentlige sektoren, var tjenester som barnepass, barnevern, sykehjem og sykehus enten rene kommersielle markedstjenester eller

rent private tjenester som ble levert av hjemmeværende kvinner. Det offentlige var sterkt involvert i skolevesenet og tok fra slutten av 1800-tallet et sterkere ansvar for fattige eller barn uten verger. Inntektsforsikringer, som forløper til trygdeordningene, oppsto på slutten av 1800-tallet. Private virksomheter og ideell sektor sto for en begrenset institusjonskapasitet for de ulike tjenestene. Disse har stat og kommuner tatt sterkere og sterkere grep om. Fra 1970-tallet og utover har tjenesteproduksjonen mer og mer blitt tatt over av offentlige institusjoner. Utvikling av konkurranse og tiltak for å effektivisere tjenesteproduksjonen kom fra 1980-tallet og fremover. De rettslige rammene for samspillet mellom offentlig regulerte tjenester og private produsenter bygger i dag på mekanismene som kom inn gjennom EØS-avtalen fra 1990-tallet. Som vi ser senere, er vi i dag der at velferdstjenestene er helt overtatt av det offentlige, som styrer kvalitet, kapasitet, priser og fordeling av tilbud til brukere. Tjenestebehovet er rettighetsbasert og offentlig finansiert.

Kontrasten i denne utviklingen er stor til den økonomiske avreguleringen man gjorde i hele den vestlige verden gjennom 70- og 80-tallet. Dette handlet om å lempe på rettslige begrensninger på bedriftenes handlefrihet. Reguleringsøkonomien vi hadde gjennom 1900-tallet dreide seg om å sette kvoter på produksjon, regulere import og eksport, og bestemme priser og fordeling av varer og tjenester gjennom statlig regulering. Behovet for regulering og planlegging av markedene må forstås i lys av de økonomiske virkningene av første og andre verdenskrig. Bedriftene ble tilskyndet å samarbeide for å sikre effektiv produksjon og unngå unødig ressursbruk. Karteller ble organisert av myndighetene som virkemidler for å sikre avsetning på råvarer og selvforsyning av industrivarer. En rekke kjente merkevarer i dagens dagligvarebutikker er historiske resultater av politisk aksepterte fusjoner og oppkjøp. Dagens Freia-sjokolade var et virkemiddel for å sikre industriell bruk av norskprodusert melk, og Mills-majones sikret forbruk av norskproduserte egg. Europeiske bilmerker har lignende historiske røtter. Denne politikken sto sterkt i Vesten gjennom hele gjenreisningen etter annen verdenskrig og varte til 1970-tallet. Ved inngangen til 1980-tallet kom liberaliseringspolitikken, som opphevet produksjonskvoter, geografiske markedsbegrensninger og statlig styring av bedriftenes priser.

Overgangen fra markedsreguleringer og prispolitikk til konkurransepolitikk ble i Norge varslet gjennom regjeringen Brundtlands langtidspolprogram i 1981. Dette var en del av en internasjonal trend, som vi kjenner som Reaganomics

fra USA og Thatcherisme fra Storbritannia. Dette ble bejublet av noen og sterkt kritisert av andre. Kåre Willochs borgerlige regjering gjennomførte mye av denne politikken i Norge på 1980-tallet. Det politiske paradokset er at Norges versjon av liberaliseringen ble startet av Gro Harlem Brundtland, og fortsatt under hennes styring av Norge gjennom innføring av EØS-avtalen på 90-tallet. Frislippene på 80-tallet – uttrykket bør leses med Sigbjørn Johnsen's hedemarksdialekt for dramatisk effekt – har stått som markør for uenighetene langs høyre/venstre-aksen i flere tiår. Likevel har det vært bred enighet om hovedlinjen, akkurat som i den omvendte forflytningen av velferdstjenestene fra marked til stat.

Utviklingen av EUs indre marked, gjennomført i Norge gjennom EØS-avtalen fra 1994, kan sies å være kjernen i denne utviklingen i vår tid og i vår del av verden. Det politiske formålet har vært å binde de europeiske nasjonene sammen gjennom fjerning eller lettelse i regulatoriske hindringer for markedsaktørene. Særlig har man tatt sikte på å eliminere regulatoriske rammer som bidro til å opprettholde nasjonale eller regionale skiller mellom markeder. Et felles marked var målet, siden starten av arbeidet med en felles kull- og stålføder, og deretter Romatraktaten fra 1958.

Det politiske trykket for avregulering var likevel helt ubetydelig frem til Jacques Delors' initiativ som ledet til Den europeiske enhetsakten i 1986. Enhetsakten innførte institusjonelle endringer i EU for å øke fellesskapets evne til å utforme ny lovgivning for å realisere det indre marked fra 1992. De neste tiårene ble preget av en rekke nye politiske initiativer for dels å avregulere markeder, dels å re-regulere dem, slik at regulatoriske krav blir mest mulig like. Stadig nye deler av økonomien har måttet tåle møtet med målet om en «ever closer union».

Liberaliseringen av transport- og tjenestesektorene på tidlig 2000-tall tok tak i helt sentrale deler av nasjonalstatenes politiske domene. Dette utløste store endringer i noen næringer, som luftfart og kollektivtransport. Deretter har telekom, energimarkeder, bank- og finanssektoren blitt harmonisert av EU. Generelle tiltak for å liberalisere handelen med varer og tjenester er innført. Tjenstedirektivet fra 2006<sup>9</sup> er mest kjent og mest kontroversielt, men gjelder ikke for velferdstjenestene.

---

9 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF av 12. desember 2006 om tjenester i det indre marked, gjennomført i norsk rett gjennom tjenesteloven, lov nr. 103/2009 av 19. juni 2009. En god oppsummering av direktivets innhold, forhistorie og virkeområde er gitt på Lovdatas Europalov.no

Alt dette har hele tiden pågått med stadige politiske reaksjoner og mot-reaksjoner. Det har vært vekselvis ønsker om mer nasjonal kontroll og ønsker om mindre ambisiøs regulering. Velferdstjenestene har stått sentralt i dette. Her har EUs politiske tiltak vært rettet mot å sikre felles kvalitetskrav til varer, for eksempel legemidler og medisinsk utstyr, gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og forskningssamarbeid. Arbeidet med en EUs helseunion skal skape styrket samarbeid og utvikling på tvers av landegrensene, men innenfor velferdsstater som er svært ulikt organisert i de ulike landene. Både politikere i EU og Europadomstolen har i flere tiår vært meget tydelige på at EU ikke griper inn i hvordan nasjonalstatene organiserer sine velferdstjenester. Bakgrunnen for dette er at nasjonale velferdsordninger er svært ulike i Europa. Selv Sverige og Danmark skiller seg fra Norge og fra hverandre på en rekke punkter.

## Konkurranserett og konkurransemyndigheter

Hovedvirkemiddelet i norsk konkurransepolitikk har gjennom de siste 15–20 årene vært en moderne og løpende forbedret konkurranselov. Loven har tre sentrale funksjoner, som alle er basert på konkurransereglene i EU og EØS-avtalen: Forbud mot karteller og konkurransebegrensende samarbeid mellom konkurrerende bedrifter i lovens § 10, forbud mot misbruk av dominerende stilling i lovens § 11, og kontroll med konkurranseskadelige fusjoner og oppkjøp.

Effekten av disse materielle reguleringene skapes gjennom lovens saksbehandlingsregler. Disse gjør både bedriftenes egen etterlevelse og det offentliges håndheving av loven så virkningsfull som mulig. I praksis skjer det en tett samordning mellom håndheving av konkurranseloven og håndheving av EØS-avtalens konkurranseregler. Dette skjer gjennom et løpende samarbeid mellom Konkurransetilsynet, EFTAs overvåkningsorgan og Europakommisjonen.

I tillegg til lovgivningen er konkurransepolitikken avhengig av konkurransemyndigheter som er faglig dyktige. De skal ikke være underlagt politisk styring i prioriteringen av hvilke saker de skal ta opp, eller hva som skal bli utfallet av behandlingen av en sak. Det er også viktig at myndighetene har tilstrek-

kelige ressurser til å kunne gjøre denne jobben. Konkurransemyndighetene i Norge er Konkurransetilsynet, som ligger i Bergen. Konkurranseskilagenemnda behandler klager på vedtak fattet av Konkurransetilsynet. Nærings- og fiskeridepartementet regnes også som en konkurransemyndighet etter konkurranseloven. Departementets primæroppgave er å utforme regelverk og økonomiske og administrative styringsrammer for Konkurransetilsynet og Konkurranseskilagenemnda.

EØS-avtalens konkurranseregler håndheves av EFTAs overvåkningsorgan, som ligger i Brussel, og Europakommisjonen. Arbeidsdelingen dem imellom er at Kommisjonen håndterer EØS-reglene i EU, mens EFTAs overvåkningsorgan gjør det samme i EFTA-delen av EØS-samarbeidet. Dermed gjelder Europakommisjonens mange vedtak, for eksempel mot de globale IT-gigantene, også i Norge. Norge har med andre ord tre myndigheter som håndhever konkurransereguleringene ut mot bedriftene: ett i Bergen og to i Brussel.

## **Konkurranseskapet av knapphet og mulighet**

I byråkrati og akademiske fagmiljøer snakker man om at konkurranse er et virkemiddel. Det er misvisende. Konkurranse og individenes tilpasning til den situasjonen de står i, er like mye en naturkraft som et politisk instrument. Den britiske forfatteren Matt Ridley argumenterer i boken *How Innovation Works* for at vi bør se innovasjon som en del av evolusjonen. Menneskenes teknologiske innovasjoner er en forlengelse av den biologiske flaksen som gav oss hjerner med evne til å forestille seg at ting kan gjøres på nye måter.

Konkurranseskapet oppstår der det er en knapphet på en verdi, eller der det eksisterer en mulighet for å kapre en ny verdi. Butikker konkurrerer både om den beste beliggenheten og om den beste leverandøren. I tillegg konkurrerer de om kundene. Advokatfirmaene konkurrerer om de beste studentene. Sykehus vil mer og mer måtte konkurrere om sykepleierne.

## **Hvordan konkurransen virker: Hotellings lov – to iskremselgere på en strand**

To iskremselgere på en strand konkurrerer om de samme kundene med det samme produktet. Ifølge Hotellings lov vil de ende opp på midten av stranden med samme vareutvalg og like priser. Har de lest Michael Porters lærdommer om konkurransestrategi, vil kanskje den ene forsøke å selge billigere is i store kvanta. Den andre kan selge dyrere is i noe lavere volum for å unngå å konkurrere hverandre i hjel. Hadde vi ikke hatt konkurranselovens kartellforbud og fusjonskontroll, kunne de bare delt stranda mellom seg. Hvis en av selgerne er riktig innovativ, vil han finne ut at strandløvene trenger ikke bare is, de trenger også drikke. Dermed oppstår en helt annen type konkurranse; hvilke muligheter klarer vi å utvikle gjennom å forstå de behovene som finnes rundt hos de ulike badeløvene.

Konkurranse er ikke noe man bare kan se på i relasjonen mellom offentlig og privat tilbud. Det er konkurranse mellom ulike sektorer i velferdsstaten, for eksempel om penger eller om arbeidskraft. Det er også konkurranse mellom yrkesgrupper innen sektorene. Hvis det offentlige tilbudet er underdimensjonert, blir det konkurranse mellom brukerne om den begrensede kapasiteten. Hvis det offentlige tilbudet har ulik kvalitet eller innretning, vil brukerne konkurrere om det tilbudet som passer dem best. Dette ser vi tydelig i høyere utdanning. NTNU og NHH er de mest populære offentlige tilbudene for de som vil studere foretaksøkonomi. Deres argeste konkurrent er dessuten ikke de andre gratistilbudene i offentlig sektor, men den private Handelshøyskolen BI, der man selv må betale skolepenger for å gå.

Konkurranse kan være både positivt og negativt. Konkurranse kan skape effektivitet og innovasjon. Men konkurranse kan også være destruktiv. De frykteligste eksemplene på destruktiv konkurranse er nasjoners konkurranse gjennom krig og konflikt, eller organisert kriminalitet, der forbrytelser gjøres om til forretning. Gøy på film. Mildere, men også vanligere, former for destruktive virkninger av konkurranse er utvikling av forretningsstrategier som ligger på grensen til bedrageri. Det man kaller «dark patterns» i en del digitale forretningsmodeller handler om å forlede kundene til å gjøre valg de ikke ønsker, eller som de ikke skjønner konsekvensen av før det er for sent. For å stå imot denne formen for innovasjon har vi innført lover med forbrukerbeskyttelse og forbrukermyndigheter som håndhevere.

Det samme kan sies om innovasjon. Vi snakker om innovasjon som en positiv verdi. Men dark patterns er også resultat av innovasjon. Akkurat

som det er innovasjonen som har gitt oss matvarer med kreftfremkallende stoffer, eller sigaretter uten filter.

Det er med andre ord viktig forskjell på konkurranse som leder til vinnere og tapere, og konkurranse som leder til permanent kappestrid med stadige forbedringer. Det er forskjell på det som Joseph Schumpeter (1883–1950) kalte kreativ destruksjon, og den destruktive kreativiteten i konkurranser som blir til harde konflikter, som krig og gjengoppgjør. Den kreative destruksjonen handler om å forbedre det gamle ved å utvikle forbedringer som ødelegger markedet for de tilbudene som ikke lenger er gode nok. Den destruktive kreativiteten handler om å finne nye måter å karre til seg andres goder.

Det er også vesentlig forskjell på konkurranse innenfor rammen av en velregulert rettsstat og konkurranse i land uten en sterk sentral statsmakt. Dette er ikke bare hovedpoenget i forklaringen på *Why Nations Fail*, som nevnt. Det er også helt sentralt for denne boken, der vi snakker om tjenester som er tatt over av det offentlige, regulert og utformet som del av et offentlig tilbud. I slike markeder vil utfallet av konkurranse i vesentlig grad begrenses og styres av de regulatoriske og økonomiske rammene som er lagt av det offentlige.

Disse litt mer filosofiske momentene er viktige å ha med videre. Når velferdstjenestene møter «konkurranse» eller «marked», vil kritikere si at konkurranse ikke alltid er positivt. Eller at markedet ikke alltid gir de beste resultater. Og at noen næringsdrivende er sorte får (de sorte fårene i offentlig sektor hoppes behendig over). Og de har rett. Men de kan likevel ta det med ro. Dagens velferdstjenester er bygget opp av generasjoner av byråkrater med dype bekymringsrynker, som for lengst har tatt hånd om de mest åpenbare innvendingene. Vi ser nærmere på hvordan i kommende kapitler. Men her, mens vi fortsatt er i det litt filosofiske hjørnet, skal vi slå fast noe annet som også er viktig. Og det er at uten regulering – som er resultat av politikk – vil konkurranse foregå uten begrensninger på handlefrihet. Da kan alt skje, og innovasjonene kan like gjerne skape negative som positive resultater. Men med regulering begrenses handlefriheten, og dermed styrer politikken hva konkurransen kan føre til.

## Marginalkonkurranse og innovasjonskonkurranse

Det er viktig å skille mellom den konkurransen som handler om å knive om kunder til samme gode, og den konkurransen som handler om å skape helt nye goder.

Den første konkurranseformen er den vi observerer hver dag, når vi vurderer hvilken barnehage eller skole vi skal søke på for barna våre. I konkurranseøkonomisk forstand er dette samme øvelse som når vi vurderer å fly med SAS eller Norwegian, eller handle hos REMA 1000 eller Oda. Her har vi markeder der produktene og tjenestene varierer mellom ganske homogene og litt diversifiserte tilbud. Private skoler er litt ulike de offentlige, men hva en skole gjør er temmelig likt. REMA og Oda har samme varer, men de leverer varene på helt ulik måte. Vi ser allerede her hvordan konkurrenter er litt ulike. Det skyldes at de velger ulik strategi, eller at de har ulike lovkrav. Jo likere konkurrenter på samme ledd i verdikjeden er, jo mer nære konkurrenter blir de. Nære konkurrenter vil konkurrere hardere mot hverandre enn mer differensierte konkurrenter, fordi de går for de samme kundene.

Jo hardere konkurransen blir, jo lavere blir bedriftenes overskudd. Dette skjer fordi de må tiltrekke kunder ved å sette prisene ned eller kvaliteten opp. Det kan føre til at noen konkurrenter søker kostnadslederskap ved å effektivisere og kutte kostnader, for å kunne tjene penger også på lavere priser. Alternativt kan de søke differensieringsfortrinn, og dermed bedre treffe ulike kunders preferanser for kvalitet, slik at de kanskje kan sette prisene litt opp. Slike valg avgjør i hvilken grad konkurrentene er nære eller litt fjernere konkurrenter. Blir differensieringen for stor, oppstår diskusjonen om alternativene er å anse som konkurrenter i det hele tatt.

Den andre formen for konkurranse er knivingen om å være den som utvikler noe helt nytt, og som man deretter kan utnytte ved å ta en mer eller mindre midlertidig monopolgevinst. Slik innovasjonskonkurranse er forklaringen på at vi over tid ikke bare får stadig nye utgaver av samme produkt eller tjeneste. Innovasjonskonkurransen gir oss stadig nye produkter og tjenester, som vi som regel ikke selv skjønnte at vi trengte før de kom. Noen ganger leder innovasjonskonkurransen til at etablerte produktkategorier helt erstattes med nye. Dette ser vi når stadig nye behandlingsmetoder og medisiner erstatter gamle i helsetjenesten. Smarttelefonene, som slo gjennom fra 2007, har revolusjonert både hvordan vi kjøper og mottar tjenester. De har muliggjort en utvikling der tjenester som før måtte mottas fysisk, nå kan mottas

digitalt. Dette preger også forventningene til velferdstjenestene, og hvordan de organiseres og leveres. Plutselig går vi alle rundt med en digitalt tilgjengelig lege i telefonen. Dette endrer forventningene også til det offentlige tilbudet.

Denne formen for konkurranse tar liten plass i konkurransepolitisk debatt og teori. Den er også ganske fraværende i de politiske diskusjonene om privates rolle i velferdsstaten. Det siste er ikke så vanskelig å forstå, siden tjenestene her allerede er utviklet og nokså klart regulert og definert fra det offentlige side. Samtidig er det noe historieløst over dette, ved at vi glemmer privates rolle i å utvikle nye tjenester der det finnes et behov som det offentlige ikke allerede har organisert, finansiert og lovregulert dekningen av.

Frivillige organisasjoner utviklet dagens velferdstjenester ved å skape tjenester som den gang ikke fantes, eller ved å profesjonalisere omsorg som tidligere bare ble gitt innen familien. I dag har de samme organisasjoner og andre private fortsatt en viktig rolle i å tette hull i det lovregulerte og offentlig finansierte velferdstilbudet. Dette ser vi nærmere på i kapittel 3. Dette er konkurransedrevet innovasjon, som handler om å skape nye tilbud der det er knapphet i de eksisterende tilbudene. Her ser vi også at det ikke bare er kommersiell motivasjon som er drivkraft for tjenesteinnovasjon.

Barth og Moene kaller de to konkurranseformene for henholdsvis «ideell konkurranse» og «reell konkurranse».<sup>10</sup> Disse begrepene er for lite forklarende. Det er bedre å kalle den første formen for konkurranse for «marginalkonkurranse», fordi konkurransen handler om marginale forskjeller og om å utnytte dem. Den andre konkurranseformen kaller vi her for innovasjonskonkurranse, fordi den nettopp handler om å nyttiggjøre innovasjoner.

Det er uansett begrepsbruk svært viktig å holde disse konkurranseformene fra hverandre. Dette er nødvendig for å se hvordan konkurranse kan være helt ulike ting i ulike settinger. I produksjonen av velferdstjenester er det dessuten avgjørende å forstå hvordan regulering, anbudsgrunnlag og finansieringsordninger stort sett bringer frem konkurranse mellom nokså like tilbud. Vi sliter med å få full utnyttelse av innovative offentlige og private organisasjoner til å skape en mest mulig produktivitetsfremmende konkurranse om å innovere frem nye løsninger og tilbud.

---

10 Barth, Erling og Moene, Kalle – Reell eller ideell konkurranse, Samfunnsøkonomen nr. 2, 2017.

Vi møter denne tematikken igjen i kapittel 9, når vi skal se nærmere på bedriftenes innovasjonsevne. Her skiller man mellom de løpende, inkrementelle forbedringene av den eksisterende virksomheten, innovasjoner som gir kundene et bedre tilbud i en eller annen forstand, og disruptive innovasjoner som skaper helt nye produkter eller tjenester. I innovasjonsteorien er kategoriene utviklet av den kjente økonomen Clayton Christensen.

## Risiko og usikkerhet

Konkurranse oppstår som nevnt gjennom knapphet på noe vi vil ha, eller gjennom mulighet til å skape eller kapre en ny verdi. Men for bedriften er det aldri lett å vite hva den bør satse på. La oss gå tilbake til Hotellings iskremselgere, og tenke oss at vi er den ene. Vi vet at den andre begynner å gå tom for vaniljeis. Vi vet at konkurrenten også har kranget med leverandøren, fordi vi har avtalt at all ny is til denne stranda heretter skal gå til oss. Det som har skjedd med konkurransen nå, er at den kan se ut til å ha stoppet opp. Vi har vunnet, og naboen må gå hjem. Mens vi skrur opp prisen til sola går ned. Vi har informasjon, og vi har handlet strategisk, og dermed har vi fått et overtak.

Det vi ikke vet, er hva vår konkurrent nå finner på. Kan han ha skaffet en ny leverandør? En med bedre kvalitet og lavere priser til og med? Går han ut av iskrem og over til brus og pølser? Har han oppdaget at vår fryser er litt dårlig, og at noen av kundene våre har begynt å løpe mot toalettene?

I kommersiell konkurranse er denne typen usikkerhet ikke morsomheter, men helt sentralt. Så lenge bedriftene er tilstrekkelig usikre på hva konkurrentene, kundene og leverandørene kan komme til å finne på, vil selv en sterk strategisk posisjon være beheftet med usikkerhet. Det bedriften kan gjøre med denne usikkerheten, er å søke beste form for strategisk tilpasning. Den må gå i seg selv og finne ut hvilke egenskaper eller ressurser den har som konkurrenten ikke har. Den må finne ut hva den selv er best på, som konkurrenten ikke er så god på. Den må finne ut om det er mulig å bruke disse ressursene eller egenskapene til å skape et tilbud som kundene vil betale godt for, og som konkurrenten ikke kan kopiere. Vi ser mer på disse strategiske responsmulighetene i kapittel 3.

Det dummeste bedriftene kan gjøre for å håndtere denne usikkerheten er det aller enkleste. De kunne jo bare møtes og spørre hvordan det går, snakke om hvilke planer de har, og så videre. Finner de tonen, blir de lett enige om at det er dumt med denne usikkerheten, og det må da være lov å tjene penger. De kan bli enige om at hvis en tar nordenden og den andre sørenden, så kan begge tjene godt. Ingen trenger å satse på pølser og brus. Problemet er at slike samarbeid er kartellforbudets hovedoppgave, og med en slik avtale må noen annen selge is, mens iskremselgerne i vårt eksempel sitter i fengsel.

Det aller smarteste bedriften kan gjøre, er noe helt annet. Og det interessante er at dette kan den gjøre det sammen med konkurrenten. Gjennom å etablere iskremselgernes forening, kan de gå sammen til kommunen eller staten og be om en fast kvote is per strand, slik at ikke andre finner på å komme til vår strand. Da slipper de å bekymre seg for hvilke kreative ideer konkurrenten har. Foreningen kan be myndighetene om å lage prisregler som sikrer at ikke den ene underbyr den andre når skyene trekker inn over stranda. Og de kan overbevise myndighetene om at det nok er best om de to, som er her fra før, får et handelsmonopol på stranda også for pølser og brus, slik at badegjestene slipper å bli forvirret. Etter et par år kan vi gå til myndighetene og erkjenne at det er nå litt unødvendig med to bedrifter på en strand, og det mest effektive er nok å fusjonere. Da kan man ha ett varelager, en god fryser i stedet for to litt skrale, og bedre lønns- og arbeidsvilkår gjennom en felles HR-avdeling og en tariffavtale. Det har de ansatte bedt om. På denne måten kan man fjerne all usikkerhet, man kan sikre en mer seriøs næring, og alle er enige om at dette vil realisere solide effektivitetsgevinster.

Dette er måten man gikk frem på for å bygge opp den planleggingsøkonomien som vi kikket litt på i kapittel 2. Taktikkene er langt mer subtile i dag, og EØS-avtalen stenger for mange av tiltakene. Grunnleggende sett er en viktig del av jobben for mange norske næringsorganisasjoner å ta bort bedriftenes usikkerhet. Først og fremst den politiske. Veldig ofte har dette den heldige sidevirkningen at når politikken sikrer forutsigbarhet og «seriøsitet», så blir også den kommersielle usikkerheten vesentlig redusert. Dermed blir det også mindre innovasjon, selv om det er mange bedrifter i markedet.

Velferdstjenestene er, som vi vil se mer på i kapittel 4, gjennomregulert på en slik måte at den kommersielle usikkerheten er noe helt annet enn i andre markeder. Vi skal også se at dette ikke bare er negativt, og ikke er gjort for

å beskytte bedriftene. Reguleringene er byggeklossene i velferdsstaten, og de konkurransehindrede virkningene er nødvendige sidevirkninger.

Samspillet mellom regulering og konkurranse preges av det enkle forholdet at regulering handler om å begrense de regulertes handlefrihet. Alle barnehagene vet at de ikke trenger å tenke på prissetting når prisen er bestemt av staten. Da vil, som påpekt, heller ingen ha interesse av å forsøke å tilby en dyrere barnehage med bedre kvalitet. Reguleringen eliminerer konkurranse på pris. Dermed svekker reguleringen, mer indirekte, konkurransen på andre parametere som er relatert til pris, her forenklet fremstilt gjennom samlebetegnelsen kvalitet.

For velferdstjenestene er imidlertid reguleringer av tjenestekvalitet, ansattes kvalifikasjoner, krav til hva slags kvalifikasjoner bedriftens ansatte skal ha osv., helt sentrale virkemidler for at staten skal kunne oppfylle sitt løfte om å tilby en gitt tjeneste av noenlunde lik kvalitet til alle som skal motta tjenesten. Vi kunne åpenbart fått langt høyere variasjon i skoletilbudet til landets barn ved å fjerne læreplanene. Dette kunne lede til både innovasjon, konkurranse mellom lokale skoler, kostnadskutt og andre interessante effekter. Men det ville også lede til svært store variasjoner i hvilket utdanningstilbud barna får.

## Konkurranse og innovasjon styres av politikk

Et økonomisk mål med offentlig regulering eller finansiering er å korrigere eller styre markedet der det svikter. Hvis Norge var helt uten barnehagelov eller barnehagefinansiering, ville nok markedet gitt en viss dekning av behovet for barnepass på dagtid. Dette kan noen av oss huske fra egen barndom. Tidligere SV-leder Kristin Halvorsen har påpekt hvordan barnehageforliket også ryddet bort svart arbeid i dagmammabransjen. Uten politikk ville barnehagene blitt dyre, og antagelig ville bare de aller dyreste kunne tilby et godt pedagogisk tilbud. Men fordi norske politikere har ambisjoner om likhet i tilbud, og om kvalitet og utbredelse av tilbud, har vi i dag et ganske omfattende sett av regler for etablering og drift, og for finansiering, av både offentlige og private barnehager.

I dette avsnittet ser vi hvordan slike tiltak både har til formål og virkning å styre markedskreftene. Regler og finansieringsordninger kan stoppe markedsutfall som politikerne ikke vil ha, for eksempel høye priser. Eller de kan hindre utfall som er uønsket, slik som bemanningsnormer som begrenser bruken av ufaglærte for å styrke kvalitet. Men fordi slike reguleringer også hindrer rekruttering av motiverte folk med andre faglige kvalifikasjoner, oppstår vridningseffekter. Dette kan begrense muligheten for spesialiserte tilbud, slik som barnehager som satser på for eksempel teater, idrett eller snekring. Konkurransen og innovasjonen styres dermed av politikken, og politikken skaper sidevirkninger som man kan like eller ikke. Konkurransen formes i et samvirke mellom de økonomiske markedsf forholdene og de juridiske rammebetingelsene de ulike organisasjonene er underlagt. Konkurransens virkning styres av politikken, for å si det enkelt.

Her kan nevnes to modifikasjoner. For det første vil ikke de juridiske rammevilkårene påvirke konkurransen hvis rammene ikke etterleves. En lov som sier at noe er forbudt, for eksempel å ta en gitt pris eller levere en for lav tjenestekvalitet, påvirker konkurransen bare dersom den respekteres. Etterlevelse skjer enten dersom bedriftsledelsen ønsker å følge lovene, eller gjennom at regelbrudd skaper en kostnad for bedriften. Dette skjer gjennom oppdagelsesrisiko og lovbruddskonsekvens, for eksempel gjennom bøter. Det siste krever effektiv håndheving av reglene, gjerne ved offentligrettslig håndheving av et tilsynsorgan med ansvar for å sørge for at lovgivningens krav etterleves.

For det andre er det ikke nødvendigvis slik at en regulering har samme betydning for ulike aktører. De mest åpenbare tilfellene er når loven begrenser handlefriheten for noen, men ikke for andre. Slik forskjellsbehandling kan være i strid med EØS-avtalen, som vi ser i diskusjonen om å reservere offentlige innkjøp for ideelle organisasjoner. Et annet tilfelle er om det offentlige gir økonomiske fordeler til noen som andre ikke får, og vi må gjøre oss kjent med EØS-avtalens støtteforbud. For eksempel billige tomter eller lån med subsidiert rente. En tredje form for konkurransevridning er reguleringer som har ulik betydning for konkurrentene. Maksimalpris i barnehagesektoren har liten betydning for en barnehagebedrift som uansett hadde satset på å holde lave priser for å tiltrekke foreldre med lav betalingsvilje. Men reguleringen hindrer barnehager som ville satse på høyere kvalitet og sikte seg inn mot et mer betalingsvillig foreldresegment. Økonomer vil kalle dette et effektivitetstap, mens de fleste foreldre vil akseptere det så lenge alle tilbud er ganske gode.

## Hvem er konkurransen til for?

Konkurranspolitikken er fordelingsnøytral, mens nesten all annen politikk handler om fordeling. Foreldrebetaling av barnehageplasser er et utslag av fordelingspolitikk, ikke av konkurransepolitikk. Det ville være en fordel om politikk og fag kunne ha større klarhet om hvem som tjener hva, når produksjonen av en tjeneste åpnes for private. Den faglige debatten blir enklere hvis politikerne er klare på om målet med konkurranse er å heve kvalitet eller å senke kostnader. Klar politikk gir klarere faglige problemstillinger, og vi får bedre faglige svar.

Den klassiske samfunnsøkonomiske tilnærmingen er at målet med konkurranse, og konkurransepolitikk, er mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser. I konkurranseloven er dette uttrykt gjennom en formulering som sier at ved å fremme konkurranse, skal loven skape mer effektiv ressursbruk i samfunnet:

**§ 1 Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser.**

Det operative formålet er å sikre økt konkurranse gjennom lovens regler for å hindre begrensning av konkurranse. Det overordnede målet med dette er effektiv ressursbruk.

Det neste spørsmålet er hva effektiv ressursbruk er. Det skal vi hoppe raskt over her. Men ett viktig kjennetegn på effektiv ressursbruk i den faglige analysen er at det er konkurransepolitisk likegyldig hvor gevinsten av en effektivisering plasserer seg. I dette perspektivet – som samfunnsøkonomer kaller «totalvelferdsstandard» – er det likegyldig om konkurransen skaper gevinster hos produsenten eller hos kunden, hos leverandøren eller de ansatte, hos det offentlige eller i privat sektor. Alt dette er fordelingsspørsmål som en ren konkurransepolitikk ikke skulle trenge å bry seg med.

Så enkel er imidlertid verken konkurranseloven eller konkurransepolitikken. Og så enkelt vet alle som har observert debatten om «velferdsprofitt» at det i hvert fall ikke er, når vi snakker om konkurranse om å produsere offentlig finansierte tjenester.

Lovbestemmelsen ovenfor gjør i annet ledd et klart verdivalg, som gjennomsyrrer konkurranseloven:

**Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.**

Her ser vi at loven vektlegger kundenes interesser høyere enn produsentenes. I teknisk språk sier man at lovens operative virkemidler bygger på en konsumentvelferdsstandard. Dette går igjen både i kartellforbudet i § 10, i forbudet mot misbruk

av dominerende stilling i § 11, og i reglene om fusjonskontroll i § 16. Bedrifter som skal argumentere for at de er på rett side av loven får en klar oppgave. De må bevise at det de gjør enten ikke gir kundene noen konkurranseskade, eller de må bevise at en konkurranseskade oppveies av andre gevinster for kundene.

Slik var det ikke før; både den forrige konkurranseloven og fusjonskontrollreglene vi hadde i den gjeldende loven frem til 2016, la opp til at konkurransebegrensninger til skade for kundene var helt greit, så lenge kundenes tap kunne oppveies av gevinster på bedriftenes hånd. Et lite politisk paradoks her er at denne særlig eier-vennlige rettstilstanden ble beholdt under Stoltenberg-regjeringens lovrevisjon i 2012. Dette skjedde til tross for forslaget i NOU 2012:7 *Mer effektiv konkurranselov* om å innføre konsumentpreferansen også i fusjonskontrollen. Dette forslaget ble så fulgt opp under Solberg-regjeringens revisjon av klageordningen i 2016.

I velferdsdebatten mangler slik klarhet. Settes bestemor på anbud av hensyn til bestemor, eller av hensyn til kommunen? Eller skjer det av hensyn til den bedriften som vinner anbudet? Ofte er det de ansatte, som har ulike tariffavtaler i offentlig og privat sektor, som er mest synlige motstandere av anbud.

Selv om konkurransepolitikken er fordelingsnøytral, ser vi likevel at når fordelingsvirkningene beregnes, skjer det i en ganske presis og mekanisk kalkyle over hvem som får hva. Fagene som dominerer i utforming og styring av velferdstjenestene kunne lære litt av konkurransepolitikkenes presise analyser av virkninger. Dette ville gi en mer informert ideologisk og realpolitisk debatt om hvilke effekter vi kunne vente å få ut av å bruke private produsenter.

Det man oppnår gjennom konkurranse er et resultat av incentivene og verdikapringsmulighetene aktørene har. Gevinstene man kan håpe å få ved å bruke private, blir en funksjon av hvilket handlingsrom bedriftene har som leverandører, og hvilke incentiver de får i markedet som skapes av det offentlige tilbudet. Det er de som skaper konkurransearenaen – politikere, byråkrater og i noen grad bedriftene selv – som avgjør hvem som stikker av med hvilke gevinster ved konkurranse.

Verdien av å bruke private produsenter vil avhenge av at de får en viss frihet til å være annerledes enn det offentlige, og ikke minst til å være ulike innbyrdes. Verdien øker om de offentlige tilbyderne har samme frihet til egen tilpasning. Økt handlefrihet øker potensialet for konkurranse og innovasjon. Dette trekker i retning av å gi dem handlefrihet, gjennom å utforme regulatoriske krav slik at de selv kan bestemme hvordan tjenestene skal produseres, og virksomheten organiseres. Det trekker også i retning av å gi virksomhetene tilstrekkelig økonomisk handlefrihet til å kunne utvikle fortrinn og ulikheter.

Dermed kan de ta risiko for å satse på innovasjoner som man ikke på forhånd kan vite om lykkes.

Det andre åpenbare mothensynet mot å gå langt i den retningen er imidlertid det forhold at dette er offentlige tjenester. Det offentlige har gitt et «løfte», gjerne gjennom lovverk og forvaltningsvedtak, om å tilby mottakeren en tjeneste av en viss kvalitet. Det er åpenbart at det offentlige må kunne bestemme ganske mye om både hva tjenesten skal gå ut på, og hvordan den må organiseres, for at en privat aktør skal kunne levere på dette «løftet». Omvendt, hvis det offentlige slipper opp på slike krav for å få mer konkurransedynamikk og sterkere effekt av å bruke konkurranse, vil en av kjerneargumentene for å ha en offentlig tjeneste i utgangspunktet kunne undergraves. Tjenesten skal være god nok og ganske lik, uavhengig av hvor man bor, og hvem som leverer.

Et konkurransepolitisk dilemma er at man kan få mer variasjon, mer innovasjon og økt kvalitet ved både å stille svakere krav til leveransen og ved å bruke mer penger. Men gjør man det, går den økonomiske og kvalitative vinninga opp i spinninga. Man åpner opp for at virksomhetene kan opptre opportunistisk og mele sin egen kake til skade for det offentlige, uten at pengebruken kommer brukerne til gode. Den riktige balansen mellom strenge krav og handlefrihet er dermed nøkkelen til å lykkes med bruk av private leverandører (jf. ledelsesprinsipper for offentlig virksomhet, som også reflekterer det samme).

En rød tråd i denne boken er derfor samspillet mellom myndighetskrav, konkurranse og resultat. Det er dette samspillet som definerer hva man får ut av konkurransen, og det er, som påpekt, konkurransen som avgjør hva man tjener på å bruke private.

