

Forord

På oppdrag fra Arbeids og administrasjonsdepartementet har Statskonsult gjennomgått styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet. Hensikten med gjennomgangen er å få til en best mulig styringsdialog slik at konkurransepolitikken gjennomføres på en effektiv måte.

Vi vil takke alle informanter i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og i Konkurransetilsynet som har bidratt med sin kunnskap.

Statskonsult står ansvarlig for alle beskrivelser, drøftinger og anbefalinger i rapporten. Fungerende avdelingsdirektør Oddbjørg Bakli har vært prosjektansvarlig. Erik Oftedal og Marta Færevaag Hjelle har utarbeidet rapporten. Thomas Laudal deltok i informasjonsinnhentingene i første del av prosjektet. Anne-Grete Aase har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, februar 2001

Vivi Lassen
direktør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og mandat	5
1.2 Metode	5
2 Konkurransopolitikk i Norge	7
2.1 Formålet	7
2.2 Aktørene	7
2.2.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet	7
2.2.2 Konkurransetilsynet	7
2.2.3 Arbeidsdeling mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet	9
2.3 Konkurransetilsynet – ett av flere virkemidler for gjennomføring av konkurransepolitikken	10
2.3.1 Regelverket	11
2.3.2 Andre tilsyn	12
2.4 Statskonsults vurdering	12
3 Styringen i dag	16
3.1 Innledning	16
3.2 Budsjettproposisjon	16
3.3 Tildelingsbrev	18
3.4 Resultatrapport	20
3.5 Etatsstyringsmøtet	22
3.6 Lederkontrakt	22
3.7 Løpende kontakt	23
3.8 Statskonsults vurdering	23
4 Statskonsults forslag	29

Sammen drag

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har bedt Statskonsult om å kartlegge og evaluere styringsdialogen mellom departementet og Konkurransetilsynet. Bakgrunnen for dette var at det nåværende styringssystemet i all hovedsak hadde vært uendret de seneste ti år. Departementet ønsket å vite mer om hvordan dette faktisk fungerer og om hvilke muligheter som finnes for å bedre systemet. Vi tar ikke opp forhold som berører nedleggelsen av Konkurransetilsynets ytre apparat eller forholdet til tilgrensende tilsyn.

Konkurransetilsynet skal behandle innkomne saker om mulige brudd på og søknader om dispensasjon fra konkurranseloven, og ellers overvåke at konkurranseloven etterlevs. På dette grunnlaget er det rimelig at konkurranseloven i dag langt på vei legger premissene for tilsynets virksomhet. Statskonsult stiller seg imidlertid spørrende til om departementet utnytter sine styringsmuligheter ved å knytte styringen så tett opp til lovverket som de gjør i dag. Etter vår vurdering er departementets styring av tilsynet i for stor grad fokusert på at tilsynet ivaretar de oppgaver de er pålagt i loven. Departementet bør i større grad fokusere på hvordan disse oppgavene løses og effekten av at tilsynet løser dem.

Slik vi ser det, har Konkurransetilsynet to mulige roller basert på konkurranseloven – som håndhever av loven og som pådriver for økt konkurranse. Det kommer ikke fram av styringsdialogen hvordan tilsynet skal vektlegge rollene i forhold til hverandre.

Departementets resultatkrav til tilsynet har over tid blitt endret som følge av endringer i markedene, enten dette skyldes omstruktureringer, offentlig reregulering eller følger av EØS-medlemskapet. Dette er positivt.

En vesentlig del av departementets styring er rettet mot forhold internt i Konkurransetilsynet, bl.a. ressursdisponering. Stortingsproposisjonen er relativt detaljert. Verken der eller i tildelingsbrevet stilles det klare mål knyttet til eksterne, samfunnsmessige effekter av tilsynets arbeid. Det foreligger heller ikke informasjon om tilsynets bruk av ressurser fordelt på ulike oppgaver. Departementet tilføres generelt lite informasjon gjennom rapporteringen. På grunn av tett løpende kontakt mellom departement og tilsyn, byr ikke dette på problemer i den daglige driften. For strategisk planlegging og styring ville det være nyttig med et bedre informasjonsgrunnlag.

Vi mener at departementet bør klargjøre sitt styringsbehov. Styringen kan rettes inn mot resultater/effekt av tilsynets aktiviteter, håndheving av konkurranseloven, utføring av arbeidet og bistand til departementet. Hva departementet bør styre på og hvorledes styringen best kan utformes, vil over tid variere mellom disse fire områdene.

Overfor Stortinget bør departementet i større grad fokusere på eksterne forhold som påvirker tilsynets arbeid og resultatene av arbeidet. Der det er vanskelig å måle resultatene av tilsynets arbeid, kan det være aktuelt å stille krav til tilsynets relasjoner til omverden, f. eks. saksbehandlingstider og veiledning og

informasjon til næringslivet og det offentlige. Alternativt kan departementet være eksplisitt på at resultater ikke kan ses på flere år, og legge opp til evalueringer med mellomrom.

Utdypende krav kan stilles i tildelingsbrevet. Resultatkrav i budsjettproposisjon og tildelingsbrev må utformes slik at det er mulig å se om de blir nådd. Begge dokumenter bør ha en mer konsistent disposisjon.

Overfor Konkurransetilsynet bør departementet stille krav om bedre ressursregnskap. Som grunnlag for hvilke krav som kan stilles til tilsynets overvåking av markeder og til pådriverrollen, bør departementet vite hvor mye ressurser som er knyttet opp til behandling av enkeltsaker. Ressursregnskap bør også være utgangspunkt for en vurdering av om tilsynet utnytter sine ressurser mest mulig effektivt.

Departement og tilsyn bør gå sammen om å lage klarere rammer for hvorledes det løpende samarbeidet dem i mellom skal struktureres.

For å sikre offentlig tillit til tilsynets arbeid og til at offentlige markedsaktører ikke unntas tilsynets kritiske blikk, må offentligheten ha godt innsyn i departementets styring av tilsynet.

Tydligere resultatkrav vil legge grunnlag for en bedre rapportering, men etter vår vurdering har Konkurransetilsynet et selvstendig forbedringspotensial i sin rapportering.

For bedre å utnytte Arbeids- og administrasjonsdepartementets samlede kompetanse i etatsstyring og for å legge til rette for en løpende utvikling av etatsstyringen av Konkurransetilsynet, bør departementet etablere samarbeid om etatsstyring mellom avdelingene i departementet og eventuelt med andre departementer som har styringsansvar for tilsyn.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har bedt Statskonsult om bistand til en kartlegging og evaluering av styringsdialogen mellom departementet og Konkurransetilsynet. Dagens styringssystem er basert på Arbeids- og administrasjonsdepartementets generelle retningslinjer og på målsettingene om mål og resultatstyring. Styringssystemet har i hovedsak vært uendret de seneste 10 år. Departementet er særlig opptatt av hvordan en skal utarbeide gode resultatmål som grunnlag for å vurdere Konkurransetilsynets arbeid.

Foreliggende rapport skal bidra til å få til en best mulig styringsdialog mellom departementet og tilsynet med sikte på en mest mulig effektiv gjennomføring av konkurransepolitikken. Rapporten fokuserer særlig på

- henholdsvis departementets og tilsynets roller i utforming og gjennomføring av konkurransepolitikken, bl.a. i forhold til endrede internasjonale rammebetingelser
- departementets styring av Konkurransetilsynet gjennom tildelingsbrev og styringsdialog, og denne styringen sett i forhold til andre styringsvirkemidler
- styrings- og resultatinformasjon, med særlig fokus på rapportering av resultater.

Prosjektet omfatter ikke evaluering av forholdet mellom Konkurransetilsynet og andre sektortilsyn. Vi har heller ikke vurdert tilsynets interne organisering eller styring av distriktskontorene. I løpet av prosjektet har regjeringen fremmet forslag om – og Stortinget sluttet seg til – å nedlegge Konkurransetilsynets ytre apparat. I denne rapporten konsentrerer vi oss imidlertid om departementets styring av den løpende virksomheten.

1.2 Metode

I gjennomføringen av prosjektet har vi gått gjennom alle sentrale styringsdokumenter (budsjettproposisjon, tildelingsbrev, rapporteringer) for de seneste årene og annen dokumentasjon knyttet til styringsdialogen. Vi har deltatt på det etatsstyringsmøtet som er avholdt i løpet av prosjektperioden.

Vi har intervjuet de to øverste ledernivåene i Konkurransespolitisk avdeling og i Konkurransetilsynet. Som grunnlag for utarbeidelse av intervjuguide, gjennomførte vi en idédugnad med 8 medarbeidere i de to organisasjonene. Både de som arbeider direkte med etatsstyringen og medarbeidere som forholder seg til over-/underordnet nivå i tilknytning til fagsaker, deltok. Informasjonen fra denne samlingen er utelukkende brukt som grunnlagsinformasjon og gjengis ikke i rapporten.

Vi har ikke innhentet synspunkter på konkurransetilsynets virksomhet fra andre myndighetsorganer eller fra tilsynets ulike brukere. Hovedtema for denne

rapporten er styringsdialogen mellom departement og tilsyn, og utenforstående har lite innsikt i denne.

2 Konkurransopolitikk i Norge

2.1 Formålet

I henhold til konkurranselovens §1-1 er formål med loven å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurransen er med andre ord et virkemiddel – ikke et mål i seg selv.¹

2.2 Aktørene

2.2.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har det overordnede ansvaret for pris- og konkurransopolitikken i Norge. Fagområdet er lagt til Konkurransopolitisk avdeling, som består av 12 tilsatte fordelt på to seksjoner. Avdelingen har, i tillegg til å være sekretariat for arbeids- og administrasjonsministeren når det gjelder konkurransopolitikken, hovedansvaret for utviklingen av konkurranseregelverket i Norge. Dette gjelder både egeninitierte endringer i de norske konkurransereglene, og implementering av EØS-konkurransereglene i norsk rett. Avdelingen har etatsstyringsansvar for Konkurransetilsynet og behandler klager på Konkurransetilsynets vedtak.

2.2.2 Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynet er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet som gjennomfører myndighetenes pris- og konkurransopolitikk. Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven.

Konkurransetilsynet har i dag omkring 85 årsverk ved sentralenheten i Oslo. I tillegg er det omkring 50 tilsatte ved sju regionkontorer i Oslo/Hamar, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø. I budsjettproposisjonen for 2000–01 foreslo regjeringen å avvikle regionkontorene i 2001. Stortinget gav sin tilslutning til dette under behandlingen av budsjettet for 2001.

Konkurransetilsynet har følgende målstruktur:

1. Hindre skadelig konkurransebegrensninger blant ervervsdrivende
 - 1.1. Ulovlig skadelig konkurransebegrensning av betydning skal avdekkes og fjernes

¹ Slik er det ikke i alle de andre nordiske landene: I Sverige heter det i *konkurrenslagen* at formålet er å fjerne og å motvirke hindere for effektiv konkurranse. I Finland har konkurranseloven en formålsparagraf som går ut på å beskytte konkurransen mot skadelig og konkurransebegrensende praksis. Dansk *konkurrencelov* har tilsvarende formålsparagraf som den norske konkurranseloven; formålet er å sikre en effektiv samfunnsmessig ressursanvendelse.

-
- 1.2. Ulovlige konkurransebegrensninger som har positive virkninger skal gis dispensasjon
 - 1.3. Hindre skadelig, men lovlig konkurransebegrensende samarbeid og skadelig bruk av markedsrett
 - 1.4. Hindre skadelige konkurransebegrensende bedriftserverv
 - 1.5. Internasjonalt samarbeid skal motvirke skadelige konkurransebegrensninger
 - 1.6. Generell juridisk vurdering av konkurranseloven
2. Offentlig myndighetsutøvelse skal ikke hindre konkurransen unødige
 - 2.1. Offentlig myndighetsutøvelse skal ikke hindre konkurransen unødige
3. Markedene skal være tilstrekkelig gjennomskjulte
 - 3.1. Massemedia, næringsliv og forbrukere skal være orientert om hovedtrekkene i konkurranseregler og konkurransemyndighetenes praksis
 - 3.2. Konkurransemyndighetene skal analysere konkurransepolitiske problemstillinger m.v.
 - 3.3. Forbrukere og andre etterspørere skal kunne opptre prisbevisst i markedene
4. Andre tillagte oppgaver skal løses effektivt
 - 4.1. Prisutviklingen i markeder med særskilt behov for pristiltak skal overvåkes
 - 4.2. Det skal ikke forekomme urimelige priser og forretningsvilkår
 - 4.3. Det skal ikke forekomme praksis i strid med kjøpskredittloven
 - 4.4. Markedsføringsloven skal håndheves i tråd med samarbeidsavtalen med Forbrukerombudet

Informantene gir uttrykk for at målstrukturen i liten grad brukes i den løpende styringen. Loven spiller en viktigere rolle. Den er også utgangspunktet for store deler av målstrukturen.

I de seneste årene har regjeringen satt tre mål for tilsynets virksomhet i budsjettproposisjonen. Disse er lette omskrivninger av de tre første hovedmålene. Stortinget har sluttet seg til disse.

1. Det skal ikke være skadelige, private konkurransebegrensninger i markedene

Tilsynet etterforsker her saker med sikte på å avdekke ulovlige forhold, behandler dispensasjonssøknader, vurderer inngrep mot konkurranse-skadelig atferd og mot bedriftsoppkjøp/fusjoner. Myndigheten til Konkurransetilsynet bygger her på en rekke paragrafer i konkurranseloven, særlig §§ 3-1 til 3-11. Under dette målet sorterer også deltakelse i internasjonalt arbeid, hvorav de rådgivende komiteene i EU- og EFTA-arbeidsgruppen tar mest ressurser. Mer enn halvparten av den utadrettede virksomheten til Konkurransetilsynet sorterer under dette målet, ifølge resultatrapporten fra Konkurransetilsynet for 1999.

-
2. *Offentlige tiltak skal ikke i unødige grad skade konkurransen i markedet*
Tilsynet deltar i flere offentlige utvalg og arbeidsgrupper som vurderer offentlige reguleringer og tiltak, og avgir hvert år en rekke høringsuttalelser. I tillegg har tilsynet i 1999 startet et prosjekt som skal skape økt bevissthet i kommunesektoren om betydningen av konkurranse i innkjøps- og anbudsprosesser. Konkurranselovens § 2-2 d) gir konkurransemyndighetene plikt til å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak. Under 10 prosent av den utadrettede virksomheten til Konkurransetilsynet er rettet mot dette målet.

 3. *Markedsdeltakerne skal kunne opptre rasjonelt*
Tilsynet publiserer markedsinformasjon og analyser i egne rapporter, i pressemeldinger og på Internett. Kraftpriser til husholdningskunder oppdateres ukentlig på Konkurransetilsynets nettsted. I konkurranseloven § 2-2 c) heter det at Konkurransetilsynet skal iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet. Konkurransetilsynet har kontrollansvar som følge av lovens § 4-1 krav om enhetsprismerking i detaljhandelen. Om lag 15 prosent av den utadrettede virksomheten til Konkurransetilsynet sorterer under dette målet.

En del av den utadrettede virksomheten til Konkurransetilsynet er knyttet til oppgaver som ikke regnes som en direkte oppfølging av målene ovenfor. De viktigste av slike oppgaver er:

Behandling av saker etter husleiereguleringsloven og pristiltaksloven: Konkurransetilsynet behandlet 58 saker etter husleiereguleringsloven og vurderte 28 saker etter pristiltaksloven i 1999.

Håndheving av enkelte bestemmelser i kredittkjøpsloven: Regionkontorene gjennomfører landsomfattende kontroller av selgere og kredittyttere. Det ble gjennomført i alt 631 kontroller på dette området i 1999.

Bistand til Forbrukerombudet: Regionkontorene til Konkurransetilsynet stiller 200 ukeverk til rådighet for Forbrukerombudet hvert år. Dette gjelder undersøkelser og saksbehandling i tråd med en samarbeidsavtale Konkurransetilsynet har inngått med Forbrukerombudet. På dette området vurderes det hvert år over 1000 saker som gjelder bestemmelser i markedsføringsloven.

Tilskuddsordninger: Vurdering, kontroll og anvisning til utbetaling av tilskudd til frakt til Nord-Norge og frakttilskudd for autodiesel og bensin over post 1560 på statsbudsjettet.

2.2.3 Arbeidsdeling mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet

Departementet har det overordnede ansvaret for både enkeltsaker og lovgivingsarbeidet innenfor EØS. Konkurransetilsynet skal bistå departementet og stå for den konkrete saksbehandlingen av enkeltsaker. Når det gjelder enkeltsaker av spesiell interesse, skal disse forelegges departementet som da avgjør

om saken skal behandles av Spesialutvalget for konkurransesaker². Ansvar for regelverksutviklingen i forhold til EØS-avtalen ligger i departementet. Dette arbeidet er til dels basert på faglige råd fra Konkurransetilsynet som dessuten bistår EFTAs overvåkingsorgan og EU-kommisjonen i enkeltsaker. Hvem som representerer Norge i EU/EØS sammenheng, varierer alt etter sakstype og hva som er hensiktsmessig. Konkurranseråden som er stasjonert i Brussel, står for mye av den stedlige representasjonen.

Departement og tilsyn driver lovtolkning og regelverksutvikling parallelt. Å koble disse to arbeidsfeltene sies å ha en gunstig effekt i forhold til kompetansebygging og dermed også i forhold til kvaliteten på saksbehandlingen og regelverket.

2.3 Konkurransetilsynet – ett av flere virkemidler for gjennomføring av konkurransepolitikken

Statlig sektor har fire sentrale virkemidler for gjennomføring av politikk: regelverk, økonomi, organisasjon og pedagogikk/informasjon. Regelverk omfatter lover, forskrifter, instruksjoner osv. Regelverket definerer pliktsubjektenes rettigheter og plikter og legger bl.a. grunnlag for offentlige vedtak. Økonomi peker i denne sammenhengen hen på skatter og avgifter, tilskudd, mulkt og bøter. Organisasjon dekker enhver offentlig virksomhet, for eksempel departementer og tilsyn. Pedagogiske virkemidler er ofte informasjon rettet mot borgerne eller andre juridiske subjekter for å opplyse om lovpåbud og rettigheter eller påvirke holdninger og atferd.

Ofte vil en se at alle disse virkemidlene brukes på ett og samme politikkområde og at de står i gjensidig avhengighet til hverandre. Dette gjelder blant annet på konkurranseområdet. Konkurranseloven og praktiseringen av den begrenser markedsaktørenes muligheter til å unngå konkurranse. Etterlevelse av loven kunne vært definert som et privatrettslig forhold eller overlatt til politiet. En har imidlertid valgt å opprette en egen organisatorisk enhet for å sikre at lovens formål oppfylles i størst mulig grad. Konkurransetilsynet er dermed den sentrale organisasjonen i gjennomføring av konkurransepolitikken. Pedagogiske virkemidler skal tas i bruk overfor både offentlig og privat sektor. Konkurranseloven åpner for bruk av økonomiske virkemidler ved at virksomheter som bryter konkurranseloven, kan ilegges mulkt og vinningsavståelse av Konkurransetilsynet, eventuelt bøter av påtalemakten.

At flere virkemidler brukes samtidig, kan gjøre det hele ganske komplisert. For eksempel er det loven som gir forbrukerne rett til prisinformasjon og pålegger tilsynet å søke å påvirke offentlige aktører. Med andre ord legger regelverket grunnlaget for at organisasjonen kan pålegge andre å benytte seg av et pedagogisk virkemiddel. Etter vår oppfatning er en slik oppsplitting ikke desto mindre nyttig. Vi vil komme tilbake til dette nedenfor.

² Det er opprettet en rekke interdepartementale spesialutvalg som skal ivareta behovet for samordning mellom departementene i det løpende EØS-arbeidet.

2.3.1 Regelverket

Konkurranseloven

Konkurranseloven omfatter ervervsvirksomhet av enhver art, uten hensyn til hva slags varer eller tjenester virksomheten gjelder, og uansett om den er privat eller drives av stat eller kommune.

Konkurranselovens §2-2 gir en oversikt over Konkurransemyndighetenes oppgaver. De skal

- a) kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes og treffe vedtak om dispensasjon dersom lovens formål tilsier dette
- b) foreta nødvendige inngrep mot konkurranseskadelig atferd og bedriftserverv
- c) iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet
- d) påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter
- e) etter pålegg bistå andre myndigheter med å kontrollere etterlevelsen av andre regler der overtredelser kan ha uheldige virkninger for markeds- og konkurranseforhold.

Konkurranselovens kapittel 3 og 4 inneholder bestemmelser om forbud mot samarbeid om og påvirkning av priser, anbud og markedsdeling, samtidig som det åpnes for unntak fra bestemmelsene i visse tilfeller. Den gir også grunnlag for inngrep mot atferd som på andre måter begrenser konkurransen og pålegg til ervervsdrivende om prismerking. Det er også fastsatt en rekke forskrifter i medhold av loven som regulerer pris og prisopplysninger innenfor begrensede markeder.

Lovens kapittel 6 gir hjemmel for informasjonsinnhenting og for ileggelse av mulkt og krav om vinningsavståelse.

Pristiltaksloven

Pristiltaksloven hjemler vedtak om maksimalpriser, prisstopp osv. (§1) i tillegg til at den forbyr å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige (§2). Håndhevingsmyndigheten er lagt til Konkurransetilsynet. Ifølge budsjettproposisjonene for de senere årene anses ikke prisreguleringer som aktuelt i annet enn helt spesielle situasjoner. Oppgaver knyttet til gjennomføring av denne loven tar derfor meget liten plass i etatsstyringen.

EØS

I tillegg til den norske konkurranseloven er EØS-konkurranseregler tatt inn i norsk lovgivning. Mens den norske konkurranseloven retter seg mot konkurransebegrensninger som har virkninger på det norske markedet, gjelder EØS-avtalens regler konkurransebegrensende handlinger som påvirker samhandelen mellom to eller flere land innenfor EØS-området. Konkurransetilsynet skal bistå EFTAs overvåkingsorgan og EU-kommisjonen med deres håndheving av reglene.

EU-kommisjonen er i ferd med å endre reglene for håndheving av konkurranse-reglene. Trolig vil dette føre til at myndighet blir overført fra EU til nasjonalt nivå. Kommisjonens forslag vil også ha relevans for EØS-landene. En over-

føring av myndighet til nasjonalt nivå vil innebære endrede rammebetingelser og nye oppgaver for Konkurransetilsynet.

2.3.2 Andre tilsyn

Konkurransetilsynets myndighet overlapper imidlertid i praksis en rekke sektor-myndigheter og -tilsyn som har et selvstendig ansvar for konkurransepolitiske virkemidler. Dette gjelder bl.a.

- Kredittilsynet
- Post- og teletilsynet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Statens legemiddelverk (tidligere del av Helsetilsynet)

Lovverket gir liten veiledning når det gjelder grensdragningen mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn. Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn inngått bilaterale samarbeidsavtaler med de tre første av sektormyndighetene ovenfor, som regulerer arbeidsdeling og informasjonsutveksling. Disse samarbeidsavtalene begrenser ikke bruken av de ulike tilsynenes lovhjemler. Ifølge våre informanter i departementet og Konkurransetilsynet fungerer avtalene godt. Vi har ikke innhentet informasjon om hvordan de andre tilsynene vurderer disse samarbeidsavtalene, siden samarbeid på tvers av sektorer faller utenfor dette prosjektets rammer.

2.4 Statskonsults vurdering

Statens styringsambisjoner varierer mellom ulike samfunnsområder. På det konkurransepolitiske området har staten som ambisjon å tilrettelegge for virksom konkurranse. Aktørene på markedet – det være seg virksomheter eller kunder – må selv gjennom sin atferd sørge for at det faktisk er konkurranse. For Arbeids- og administrasjonsdepartementet er det en sentral oppgave å sørge for at virkemidlene i sum brukes på en best mulig måte for å realisere dette målet.

- **Loven er det sentrale styringsmiddelet**

Konkurransetilsynet skal gripe inn overfor atferd som svekker virksom konkurranse og effektiv ressursutnyttelse. Pliktsubjektene rettssikkerhet og krav til forutsigbarhet medfører at loven blir det sentrale grunnlaget for tilsynets aktiviteter.

Vi vil imidlertid peke på at dagens lov er relativt omfattende i sin beskrivelse av Konkurransetilsynets oppgaver. Det er neppe nødvendig med et lovgrunnlag for at Konkurransetilsynet skal kunne gjennomføre de oppgaver som er omtalt under lovens §2-2-d) – e). Lovformuleringene gir trolig Konkurransetilsynets aktivitet på disse områdene større tyngde og legitimitet, men samtidig innebærer lovfestingen av disse oppgavene en innsnevring av departementets styringsrom.

- **Styring gjennom lov og mål**

Dersom vi tar utgangspunkt i loven er denne vedtatt av Stortinget for å *sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse*. Konkurransetilsynet er – som en del av konkurransemyndigheten – tillagt oppgaven med å stå for det løpende tilsynet med loven. I tillegg blir Konkurransetilsynets oppdrag konkretisert gjennom lovens ulike kapitler. Dette er udiskutable oppdrag som ligger i bunnen over tid uten noen form for prioritering mellom dem.

Stortinget og konkurransemyndighetene vil kontinuerlig ha behov for å prioritere i forhold til de endringer som skjer i samfunnet rundt. Styring fra Storting eller departement bør ikke begrense tilsynets muligheter til å innrette sin virksomhet mest mulig hensiktsmessig. Samtidig må de kunne stille klare krav til tilsynets resultater. Balansegangen mellom tilsynets frihet og overordnede nivåers krav til resultater kan gjøres enklere gjennom etatsstyring basert på målstruktur og årlig konkretisering av resultatmål.

I en styringsrelasjon over flere nivåer vil det være behov for ulike grader av konkretisering. Stortinget som øverste styrende nivå, vil ha behov for informasjon på et overordnet strategisk nivå om hvilken funksjon Konkurransetilsynet fyller, mens departementet bør ha mer inngående kjennskap til hvordan jobben utføres og hvor begrensningene ligger. Konkurransetilsynet skal selv ha den mest inngående kjennskapen til hvordan ressursene brukes i forhold til de prioriteringer som gjøres.

Det er derfor behov for et målhierarki med få overordnede strategiske mål på toppen og mer konkrete mål og krav nedover i systemet. Et vesentlig moment i forhold til formuleringen av mål, er at hvert mål på hvert nivå skal kunne etterprøves kvantitativt eller kvalitativt. I tillegg til å gi retning, skal formuleringen av mål og resultatindikatorer generere informasjon/læring i rapporteringen til aktørene i styringsrelasjonen.

Tradisjonelt har man i stor grad konsentrert seg om i hvilken grad virksomheten har holdt seg innenfor sine økonomiske rammer på kort og lang sikt. Etter innføringen av mål- og resultatstyring kan det synes som om departementenes styring har beveget seg fra økonomisk-administrative spørsmål til hvordan virksomhetene løser oppgavene sine.³ Gitt omgivelser der endringene skjer stadig raskere, er det et økende behov for å fokusere på virksomhetens eksterne effekter i styringen. Disse tre styringsperspektivene bør alle dekkes gjennom målhierarkiet om enn med ulik vekt på de ulike nivåene avhengig av hvor tett oppfølgingen skal være.

- **Forholdet mellom lovverk og målstruktur**

Målstrukturen for Konkurransetilsynet er langt på vei en omskriving av de lovene tilsynet håndhever. For eksempel svarer hovedmål 3, Markedene skal være tilstrekkelig gjennomsiktig, til lovens § 2-2 c). Likeledes er delmålene under hovedmål 1 omskrivninger av paragrafer i lovens kapittel 3. Således er delmål 1.4, Hindre skadelig konkurransebegrensende bedriftserverv, sammen-

³ Statskonsult Rapport 1999:19 Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen

fallende med lovens §3-11 Inngrep mot bedriftsserverv. Når målstrukturen oppfattes som lite sentral i styringen, har det trolig sammenheng med nettopp denne dubleringen av loven.

- **Målstruktur og -formulering**

At målstrukturen sammenfaller med lovstrukturen kan gjøre det vanskeligere for departementet å se alternative mål å styre tilsynet mot. Målstrukturen inneholder for eksempel ikke mål om rask, effektiv eller kvalitetsmessig god saksbehandling, noe brukerne av tilsynet trolig er opptatt av.

Det kan også gjøre det vanskeligere å styre bruken av organisatoriske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Vi vil peke på at det å splitte gjennomføringen av konkurransepolitikken opp i fire virkemidler kan gi fire ulike fokus. Basert på regelverket kan departementet spørre om det regulerer konkurranse på best mulig måte. Med blick på organisasjonen kan departementet spørre om tilsynet utnytter sine ressurser på best mulig måte – både når det gjelder hvilke oppgaver som prioriteres og når det gjelder arbeidsmetoder. Videre kan departementet spørre seg hvorledes de økonomiske virkemidlene brukes – om mulker og inndragning innebærer at virksomheter ikke tjener på å bryte konkurransereglene, eller om sanksjonene har allmenn og individualpreventiv virkning. Og endelig kan departementet spørre om informasjonsvirksomheten overfor offentlige virksomheter og privatpersoner faktisk fører til den ønskede atferdsendring.

Når det gjelder delmålene i Konkurransetilsynets målstruktur, er vi usikre på deres funksjon. På et tidspunkt dannet de grunnlaget for ressursdisponeringen i tilsynet, men slik aktiviteten fungerer nå, synes dette målnivået å være noe overdimensjonert og uten funksjon.

- **Konkurransetilsynet er i hovedsak håndhever av loven**

Etter vår oppfatning har Konkurransetilsynet to mulige roller. Tilsynet kan ha en rolle knyttet til oppfølging av de deler av loven som er knyttet til forbuds- og dispensasjonsbestemmelser. Tilsynet blir da primært en håndhever av loven. Den andre muligheten er å vektlegge Konkurransetilsynets rolle som pådriver for økt konkurranse – rettet mot offentlige myndigheter og forbrukerne. Disse to rollene er ikke gjensidig utelukkende, og det er en glidende overgang mellom dem. Som det framgår av målstrukturen, er tilsynets rolle i dag i hovedsak definert som håndhever av loven. Så vidt vi kan bedømme, er Konkurransetilsynet og departementet enige om denne rolleforståelsen.

Saker som klages inn for departementet, viser at Konkurransetilsynet vektlegger hensynet til konkurranse noe sterkere enn departementet i sin skjønnsutøvelse. Tilsynet er et rent fagorgan, mens departementet har som oppgave – og er bedre i stand til – å vektlegge andre samfunnshensyn. Ulik skjønnsutøvelse følger således av organisasjonenes ulike roller. Slike rollebaserte uoverensstemmelser er etter vår erfaring vanlige mellom departement og underliggende virksomhet.

- **Departementet må sikre tilliten til konkurransemyndighetene**

Statskonsult har i annen sammenheng pekt på at befolkningens tillit til staten ikke lenger er sikker. Dette gir seg utslag på flere måter. Nyten og nødvendigheten av offentlige tiltak og effektivitet må i større grad dokumenteres. Brukerne stiller høye krav til tjenesteytingen, og staten må vokte seg vel for å blande sine ulike roller.⁴

Det er økt fokus i den offentlige debatten på sammenhengen mellom offentlige tiltak og konkurranse, både fordi det offentlige blir en aktør på markedet (offentlig eide kraftverk) og fordi det velges løsninger som unndrar for eksempel offentlig tjenesteproduksjon fra konkurranse (kommunalt drevet omsorgsarbeid). I tillegg kommer en generell økt tiltro i de vesteuropeiske landene til markedsbaserte løsninger. I et slikt perspektiv blir Konkurransetilsynets oppgave å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak som stadig viktigere for å sikre tilsynet legitimitet og på sikt allmenn oppslutning om konkurranseloven.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet innehar flere ulike roller. I denne sammenhengen vil vi peke på at departementet er overordnet Statsbygg, som har en tilnærmet monopolrolle på statlige byggherreoppgaver, og Aetat, som – gjennom en egen resultatenhet – konkurrerer med private vikarbyråer. Samtidig styrer departementet Konkurransetilsynet og er klagesaksbehandler.

Departementet har i tildelingsbrevene for de senere årene bedt Konkurransetilsynet ha særlig oppmerksomhet rettet mot deregulerte sektorer. Etter vår vurdering bidrar dette til å styrke tilliten til konkurransemyndighetene, men det vil fortsatt være viktig at departementet opptrer slik at offentligheten har tillit til at det skiller mellom sine ulike roller.

Det er mange tilsyn som har ansvar for konkurransepolitiske problemstillinger. Myndighetene bøter på det med samarbeidsavtaler tilsynene imellom. Statskonsult har i en annen sammenheng pekt på at den offentlige tilsynsvirksomheten i dag neppe er hensiktsmessig organisert – blant annet på grunn av uklar organisering og ulik regulering av de samme pliktsubjekters ansvar i forhold til ulike tilsynsordninger. Statskonsult konkluderte da med at det er behov for en omfattende gjennomgang av organiseringen av tilsyn også på konkurranseområdet.⁵ Denne problemstillingen er ikke forfulgt innenfor rammene av dette prosjektet.

⁴ Framtidens departement, Notat 4-2000, Statskonsult

⁵ Organisering av statlige tilsyn i Norge, notat 2000:8, Statskonsult

3 Styringen i dag

3.1 Innledning

De sentrale arenaer for styringsdialogen er budsjettproposisjon, tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og rapportering. Hvorledes styringsdialogen fungerer, henger bl.a. sammen med rollefordeling og med samhandlingsmønstre mellom departement og underliggende virksomhet. I dette kapitlet gir vi først en beskrivelse av disse viktigste styringsarenaene, deretter følger Statskonsults vurdering.

3.2 Budsjettproposisjon

Budsjettproposisjonen har i de seneste årene vært på 7-8 sider. Strukturen, innholdet og målene for så vel konkurransepolitikken som for Konkurransetilsynet har i all hovedsak vært uendret. Innefor disse rammene ser Statskonsult en positiv utvikling av budsjettproposisjonen fra 1999 til 2000. Selv om det tildelingsbrevet og den rapporten som vi gjennomgår nedenfor er basert på budsjettproposisjonen for 1999, har vi derfor likevel valgt å fokusere på proposisjonen for 2000.

Hovedutfordringer – utviklingstrekk

Formålet med konkurransepolitikken presenteres. Konkurranseloven, endringer i denne og EØS-konkurransereglene omtales. Nasjonal og internasjonal utvikling sies å gi konkurransemyndighetene betydelige utfordringer innenfor følgende områder:

- Områder der det tidligere var offentlige monopoler eller sterk offentlig regulering. Det sies at Konkurransetilsynet, i samarbeid med andre fagmyndigheter, har ført tilsyn med disse områdene.
- Fusjoner og bedriftsoppkjøp kan føre til konsentrasjoner i markedet som svekker konkurransen.
- Samarbeidsformer med andre lands myndigheter. Det sies at endringer i konkurranseloven øker mulighetene for effektivt internasjonalt samarbeid.

Det pekes på at konkurransemyndighetenes arbeid overfor jordbruk og næringsmiddelindustrien må ta utgangspunkt i at disse – på tross av visse endringer – fortsatt langt på vei er skjermede sektorer. Det framheves at konkurransemyndighetene har en betydelig utfordring i å *skape forståelse for og få gjennomslag for at offentlige reguleringer må utformes slik at de virker minst mulig negativt inn på konkurransen.....*

Etter å ha argumentert for at det er lite aktuelt å benytte pristiltaksloven, presenteres konkurransemyndighetenes tre hovedmål:

- En hensiktsmessig utforming av konkurranseloven
- En effektiv håndheving av loven og en hensiktsmessig etatsstyring
- En effektiv organisering av konkurransemyndighetene.

Med dette som utgangspunkt starter omtalen av Konkurransetilsynet.

Allmenn omtale

I proposisjonen for 2001 er størsteparten av dette punktet viet omorganisering av Konkurransetilsynet. Vi går ikke nærmere inn på det her.

Rapport

Rapporteringen er disponert etter Konkurransetilsynets målstruktur. I tilknytning til det første målet rapporteres det om endringer i ressursbruk og arbeidsmåter. Det gis tall for saker som behandles og for forelegg og bøter som følger av brudd på loven. Det pekes på at enkelte sektorer følges spesielt nøye og at regler for prisfastsettelse for drosjenæringen er endret. Det orienteres om samarbeid med internasjonale og andre nasjonale fagmyndigheter. For de to andre hovedmålene gis det kortere resultatrapporter. Under begge disse målene beskrives informasjonsaktiviteter. For det tredje hovedmålet omtales også innføringen av ny forskrift og tilsynets prisundersøkelser.

Det gis også en oversikt over ressursbruk per hovedmål. Av dette er det imidlertid vanskelig å trekke ut forholdet mellom bruk av ressurser og faktisk oppnådde resultater. Vi kan derfor ikke si at tilsynets produktivitet belyses.

Resultatmål

De tre seneste årene – som er de årene Statskonsult har sett på, har det vært tolv resultatmål, som i all hovedsak har vært uendret. De er disponert etter tilsynets målstruktur. Målene for Konkurransetilsynets virksomhet i 2001 er i all hovedsak rettet inn mot aktiviteter tilsynet skal gjennomføre. Tilsynet skal videreføre arbeid, opprettholde innsatsen, videreutvikle og styrke innsatsen, vurdere ressursbruk osv.

I et fåtall av målene er det forventninger til eksterne resultater av tilsynets arbeid. Eksempelvis stilles det krav om at tilsynet skal eliminere etableringshindringer, effektivisere etterspørselssiden og at de konkurransepolitiske rammebetingelsen skal være kjente.

Ingen av målene stiller kvantitative resultatkrav til tilsynet, men flere av målene lar seg kvantifisere i form av økt eller opprettholdt ukeverksforbruk. Dette gjelder for eksempel for målformuleringer som å *opprettholde innsatsen på markedsområder der en tradisjonelt har hatt problemer med å etablere en tilfredsstillende konkurranse*. Andre målformuleringer er det vanskeligere å operasjonalisere, for eksempel *Videreutvikle og styrke arbeidet med internasjonale konkurransesaker...*

Informantene i departementet peker på at det ikke skjer store endringer i konkurranseforholdene fra år til år. Det er derfor naturlig at resultatmålene ikke forandres så ofte. Samtidig mener de at det i et tiårs perspektiv har vært en betydelig omlegging av de områdene Konkurransetilsynet retter sine ressurser mot.

Flere informanter trekker fram at det ville være ønskelig med krav knyttet opp til konkurranseintensiteten i ulike markeder. De peker imidlertid på at en heller ikke internasjonalt har kommet fram til gode metoder for måling av konkurranseintensitet.

Pristilskudd

Avslutningsvis omtales frakttilskudd for bensin og autodiesel og særtilskudd til Nord-Norge. Forvaltningen av disse tilskuddene faller utenfor rammene av dette prosjektet, så vi går ikke nærmere inn på dette.

3.3 Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet for 2000 er på 8 sider og følger i all hovedsak samme mal som foregående år.

Budsjett

I første kapittel (Budsjett) stilles bevilgningene til disposisjon på kapittel 1550, 1560 og 4550 i statsbudsjettet med korte begrunnelser for endringer i forholdt til foregående år. Tidligere år har tilsynet også hatt krav om inntekter, og det ble da tatt med i første kapittel. I et eget punkt gis tilsynet administrative og budsjettmessige fullmakter. Siste del av dette kapitlet handler om administrasjon i tilsynet. Konkurransetilsynet pålegges å følge opp omorganiseringsarbeidet i ytre etat, og å arbeide for et godt arbeidsmiljø og god personalpolitikk. På disse punktene stilles det ikke resultatkrav.

For øvrig stilles det krav til rekruttering av kvinnelige ledere, opprettelse av lærlingeplasser, rekruttering av innvandrere og gjennomføring av statlig informasjonspolitikk.

Mål og prioriteringer

Innledningsvis i det andre kapitlet (Mål og prioriteringer mv.) vises det til målene for Konkurransetilsynet og formålsbestemmelsen i konkurranseloven. Departementet understreker at Konkurransetilsynet bør prioritere virksomhetens eksternt rettede mål.

Neste punkt i kapitlet peker på viktige utviklingstrekk som kan få særlig betydning for konkurransemyndighetenes arbeid i 2000. Departementet trekker her fram ulike regelverksendringer og implementeringen av disse. I punktet *Nærmere om konkurransetilsynets rammebetingelser* orienterer departementet om rammer og prosedyrer for tildeling av FOU-midler internt i departementet.

Strategi og prioriteringer er ett av de lengste underpunktene. Fem forhold trekkes fram som særlig viktige for å få til en effektiv gjennomføring av konkurransepolitikken. Ett forhold er utforming av konkurranselovgivningen som vil bli satt iverk dersom Stortinget gir sin tilslutning, et annet forhold er effektiv organisering av tilsynet og samordning mellom Konkurransetilsynet og andre tilsynsmyndigheter. Med unntak av *en effektiv håndheving av konkurranseloven* fokuserer disse punktene på forhold i forvaltningen.

Tilsynet pålegges å prioritere håndhevingsvirksomheten. Departementet legger til grunn av tilsynet kvalitetssikrer alle sider ved denne delen av virksomheten fullt ut. Dette er det eneste sted i tildelingsbrevet departementet setter kvalitetskrav. Tilsynet skal også prioritere oppfølging av markeder som har gjennomgått reguleringsreformer.

Angående tilsynets arbeid med å peke på konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak og dets arbeid med EØS-saker og -regelverk beskriver departementet ønskede samarbeidsformer med andre direktorater og departementet.

Resultatkrav og rapportering

Det stilles 13 resultatkrav fordelt på de tre kategoriene⁶

- krav knyttet til kontroll, tilsyn m.m.
- prisopplysninger og prisutvikling
- ressursbruk og administrasjon

Fire krav er utformet slik at måloppfyllelsen kan knyttes til utviklingen i markedene. Dette gjelder følgende resultatkrav:

- Det skal utføres etterkontroll for å sikre etterlevelse av vedtak
- Man skal stimulere til effektiv ressursbruk i kommunesektoren
- Tjenesteytende bransjer skal ha tilfredsstillende prisopplysninger
- Etterspørrere skal bli mer oppmerksom på prisvariasjoner i markeder der dette er viktig

De øvrige ni resultatkravene i tildelingsbrevet for 2000 gjelder oppgaver som knytter seg til aktiviteter i tilsynet. Enkelte av disse er aktiviteter rettet mot omverdenen. For eksempel skal tilsynet følge opp prismerkingdirektiv og avdekke ulovlige konkurransebegrensninger. Andre resultatkrav er knyttet til forhold internt i tilsynet, for eksempel at det skal foreligge ressursregnskap og oversikt over håndhevingsvirksomheten.

Under punktet Rapportering viser departementet til økonomiregelverket §11. I denne paragrafen heter det at regnskapet – ut over å være korrekt, fullstendig og pålitelig – skal kunne brukes som grunnlag for analyse av virksomhetens aktivitet. Videre at *det med utgangspunkt i fastsatte mål og resultatkrav rapporteres om faktisk utvikling, der det særlig belyses hva aktiviteten har ført til m.o.t. resultater, og til hvilke kostnader det har skjedd*. Videre er det krav til rapportering om tilskuddsordninger i forhold til fastsatte oppfølgingskriterier.

Ut over henvisninger til økonomireglementet inneholder punktet krav til hyppighet på rapportering og når det skal rapporteres. Videre sies det at arbeidet med mer strukturell etterkontroll skal videreføres på minst samme nivå som foregående år og at det skal rapporteres på dette. Departementet ber også om rapportering på tilsynets interne arbeid med likestilling og gjennomføring av informasjonspolitikken.

Informantene i Konkurransetilsynet vurderer tildelingsbrevet som så vidt generelt at det i liten grad styrer tilsynets virksomhet. Departementet legger til grunn at Konkurransetilsynet er best i stand til å foreta faglige prioriteringer, siden de er nærmest markedene, mens departementet gir de politiske føringer. Eksempelvis er konkurranse på dagligvaremarkedet en politisk sak på grunn av

⁶ For 1998 ble det stilt 14 resultatkrav. Disse er i de to neste årene videreført med noen mindre justeringer. To krav ble tatt ut og ett nytt ble tilføyd i 1999 og ytterligere ett nytt i 2000.

koblingen mellom priser til forbruker og jordbruksoppgjøret. Departementet mener også at de styrer Konkurransetilsynets oppmerksomhet og prioritering i retning av visse markeder – særlig markeder som nylig er omregulert og de som angår mange forbrukere. Det er få årlige endringer i hvilke markeder departementet ønsker at Konkurransetilsynet følger nøye, og stor enighet mellom departementet og Konkurransetilsynet om hvilke som bør følges opp.

Informantene betoner i ulik grad at Konkurransetilsynets aktivitet i stor grad blir styrt av innkomne saker. De peker på at det er begrenset hvor mye det er mulig å styre på av lovpålagte oppgaver – ut over det at enkelte markeder og paragrafer skal følges opp mer enn andre. Departementet har større styringsmuligheter i forhold til de andre oppgavene som Konkurransetilsynet skal utføre. Ingen av informantene har oversikt over hvor stor andel av de administrative ressursene tilsynet bruker på å behandle innkomne saker. Dermed vet de heller ikke hvilke ressurser som kan stilles til rådighet for å innfri andre krav som departementet stiller.

3.4 Resultatrapport

Konkurransetilsynet oversender Arbeids- og administrasjonsdepartementet en resultatrapport for foregående år i februar. Årsrapporten for 1999 er på 50 sider og delt i tre hoveddeler og ett vedlegg.

Innledning og sammendrag

Innledning og sammendrag er på 9 sider. Først rapporteres det på budsjettssituasjonen og utvikling i bevilgninger og forbruk over tid. Deretter omtales Administrasjon og arbeidsmiljø og til slutt Mål og prioriteringer. Ifølge våre informanter brukes disse to punktene til å rapportere i forhold til de pålegg og krav tilsynet har fått i tildelingsbrevet. Kravene i tildelingsbrevet varierer i fokus og grad av konkretisering, dermed varierer også rapporteringen; fra interne forhold som at tilsynet i økende grad tar i bruk prosjektarbeidsformen, til eksterne forhold som at *Prisopplysningen i de fleste tjenesteytende bransjer er blitt bedre..*

Personalforhold og ressursbruk

Den andre delen er en kvantitativ oppstilling av ulike sider ved bemannings-situasjonen, lønn, overtid osv.

Denne delen avsluttes med en oversikt over planlagt og realisert ressursbruk på de enkelte mål og delmål for Konkurransetilsynet. Kategoriseringen samsvarer ikke med den departementet bruker i tildelingsbrevet eller i rapporteringen til Stortinget. Ressursbruk på delmål nivå går fra 0,9 prosent til 16,7 prosent av tilsynets administrative ressurser. Det største avviket mellom planlagte og realiserede ressurser er på 2,9 prosent, eller om lag 4 årsverk.

Oversikten er basert på timeregistrering. Ingen av våre informanter ville gå god for kvaliteten på timeregistreringen. Opprinnelig ba departementet om denne oversikten fordi den ble produsert og brukt i tilsynet. Informantene i tilsynet mener timeregistreringssystemet er for lite tilgjengelig og tungvint å bruke. Det

er blant årsakene til at medarbeiderne i tilsynet nå registrerer timeforbruket med lange mellomrom, slik at datagrunnlaget er upålitelig og oversikten over ressursforbruket sjelden er oppdatert. Nå brukes timeregistreringen – ifølge informantene i tilsynet – ikke i den interne styringen i tilsynet, men produseres primært for departementets skyld.

Aktiviteter og resultater

Den tredje delen er en beskrivelse av ulike sakstyper fordelt på resultatmålene, med angivelse av ukeverksforbruk og -avvik. Avvik mellom planlagt og realisert tidsbruk forklares. På de fleste delmål kommenteres ressursbruken i forhold til fjoråret. Tilsynet går relativt detaljert gjennom hva de har gjort under de enkelte målene. Det er også tabeller med oversikter over antall saker fordelt på lovhjemler og på utfall (f.eks. vurderte, henlagte og anmeldte). På enkelte punkter omtales saker som er kjent for departementet, bl.a. utfallet av klagesaker som departementet har avgjort. Under enkelte av målene har Konkurransetilsynet vurderinger av effekten av arbeidet. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med prisundersøkelser der det i tilknytning til oversikten over kraftpriser på Internett sies at den *etter tilsynets vurdering (har) tilfredsstilt behovet for lett tilgjengelig informasjon om priser i kraftmarkedet, det er ikke registrert negative konsekvenser av tiltaket, og det antas at tiltaket har bidratt til å øke prisbevisstheten hos husholdningskundene.*

Vedlegg

Med resultatrapporten følger et vedlegg med gjengivelse av enkelte saker Konkurransetilsynet har behandlet i løpet av året, internasjonalt samarbeid og høringsuttalelser angående offentlige reguleringer.

Halvårsrapport

Resultatrapporten for første halvår 2000 er disponert over samme lest som årsrapporten. Rapporteringen viser budsjettmessig status og dekker for øvrig hele virksomhetsområdet. Den gir oversikt over hvor mange saker i ulike kategorier tilsynet har ferdigbehandlet, oppsummerer hvilke aktiviteter tilsynet har gjennomført første halvår og viser realisert ressursbruk i forhold til virksomhetsplan. Del III er imidlertid vesentlig mindre og det følger ikke med vedlegg.

Informantene i tilsynet og departementet ser resultatrapporten primært som en måling av ressursbruk og i liten grad som en måling av resultater. De mest kritiske ser rapporten som symbolikk og ritual, og de mest positive vurderer rapporten som en nyttig oversikt over hva Konkurransetilsynet har gjort. I den grad det skal rapporteres på tidsforbruk, understreket informantene at tidregistreringen må forbedres. Tidregistrering på saksnivå ville åpne for flere muligheter til å analysere ressursbruken.

Det er enighet om at en vridning i retning av større grad av resultatmåling vil gjøre rapporten nyttigere for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I Konkurransetilsynet ble det framhevet at en slik rapportering også ville være mer inspirerende for dem. Flere informanter trakk fram at det er svært vanskelig å måle effektene av tilsynets arbeid, for eksempel kan endringer i konkurranse-

intensitet også skyldes teknologisk utvikling, internasjonalisering og omregulering.

Det pågår et nordisk samarbeid om utvikling av konkurranseintensitetsindikatorer. Både av hensyn til kostnader og metodiske problemer ser ikke våre informanter det som aktuelt å etablere et heldekkende system i Norge. Enkelte av informantene i tilsynet mener det kan være aktuelt å ta slike indikatorer i bruk innenfor begrensede markeder, der en har grunn til å tro at det er liten konkurranse. Det pekes på at antall saker innenfor de ulike markedene kan fungere som en mulig indikator. Samlede oversikter og analyser av konklusjoner på enkelte saker tilsynet behandler innenfor de enkelte markeder, vil også kunne være en temperaturmåler for konkurransen.

3.5 Etatsstyringsmøtet

I løpet av året gjennomføres det tre etatsstyringsmøter mellom Konkurransetilsynet og Konkurransopolitisk avdeling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tema for disse møtene er i stor grad knyttet til den formelle styringsdialogen, det være seg oppfølging av rapportering, diskusjon rundt tildelingsbrev og budsjett. Etatsstyringsmøtene fungerer dessuten som en arena for å ta opp dagsaktuelle saker. Dagsorden bestemmes av ledelsen i departementet i forståelse med ledelsen i tilsynet. Som hovedregel deltar hele ledergruppen både i tilsynet og i Konkurransopolitisk avdeling på møtene. Det er liten formidling ut i organisasjonene om hva som behandles på etatsstyringsmøtet.

Informantene vurderer etatsstyringsmøtene på ulike måter. Lederne i departement og tilsyn vurderer møtene som en generelt nyttig arena. De mest kritiske av de øvrige lederne så på møtene som ritualer som hadde liten betydning for tilsynets arbeid. Andre framhevet at møtene gav en grei oppsummering av hva tilsynet hadde jobbet med så langt i året. Generelt sett oppleves gjennomføringen av møtet som noe formelt. Det er i hovedsak de øverste lederne som uttaler seg. Det er lite faktisk diskusjon. Flere informanter gir uttrykk for at det er større interesse for – og at de har større utbytte av – å diskutere vurdering av enkeltsaker, saksbehandling og dagsaktuelle saker, enn å gå gjennom saker knyttet til den formelle styringsdialogen. Dette sammenfaller med våre observasjoner på det etatsstyringsmøtet vi deltok på.

3.6 Lederkontrakt

Lederkontrakten slik den foreligger nå, er i hovedsak en stillingsinstruks som tar for seg de rettigheter og plikter konkurransedirektøren har. Den er generell i sin tilnærming og har få styringsmessige konsekvenser. Dette er i ferd med å endre seg noe i og med at nåværende kontrakt er til revidering, og at man har intensjoner om å presisere noen forventninger til konkurransedirektørens lederansvar i den nye kontrakten. Foruten ekspedisjonssjef og konkurransedirektøren har ingen av våre informanter noe forhold til lederkontrakten.

Departementets årlige oppfølgingssamtale med konkurransedirektøren skjer i mai. Fra departementet håndteres dette av ekspedisjonssjefen i Konkurransopolitisk avdeling. Han står også for forberedelsene og oppfølgingen av samtalen.

3.7 Løpende kontakt

Etatsstyringsdialogen omfatter den formelle, planlagte styringen av tilsynet. Utformingen av etatsstyringen må imidlertid også ses i sammenheng med hvordan departement og tilsyn samhandler i forhold til løpende saker, utviklingsoppgaver osv.

Utøvelsen av konkurransepolitikken foregår innenfor et lite miljø. Miljøet blir i og for seg gjort enda mindre ved at tilsatte i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet i stor utstrekning holder en nær og uformell kontakt i tillegg til de formelle styringskanalene. Dette gjelder både på leder- og saksbehandlernivå. I tillegg har flere av lederne i departementet tidligere vært tilsatt i Konkurransetilsynet, noe som gir en uformell kunnskap om tilsynets indre liv.

Vi har ikke sett systematisk på samhandlingsmønsteret mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet, men et flertall av informantene tok på ulike måter opp at samarbeidet mellom departement og tilsyn ikke fungerte godt nok når tilsynet skal være utreder for departementet. Det vises til at det i en del tilfeller kommer muntlige bestillinger fra saksbehandlere i departementet, noe som kan føre til uklar bestilling og at ansvaret for å kontrollere tilsynets arbeid ikke forankres godt nok i linjen. Enkelte beskrev dette som at saksbehandlere i tilsynet jobbet direkte for saksbehandlere i departementet. Informantene viser imidlertid også til at oppdrag som var kommet formelt fra departementet, ikke var blitt tilfredsstillende løst. Selv om lederne i departementet er de mest kritiske på dette punktet, ser også lederne i tilsynet at det er behov for forbedringer. De fleste informantene peker på at særlig samarbeidet om ulike EØS-saker i dag er lite tilfredsstillende.

Fra departementets side understrekes det at siden departementet ønsker å bruke tilsynet som utredningsorgan framfor å selv å vokse i omfang, er det viktig å komme fram til gode samhandlingsformer rundt utredningsarbeid.

3.8 Statskonsults vurdering

I kapittel 2 tok vi for oss strukturen som ligger til grunn for mål- og resultatstyring. I dette kapitlet har vi gått inn på selve prosessen. Momenter som ble tatt opp i kapittel 2, tas til dels også opp her fordi vi gjennom beskrivelse av posessen kan si noe om hvordan strukturen virker i praksis.

Samarbeidet mellom departement og tilsyn er i all hovedsak tilfredsstillende. Vi vet fra andre sammenhenger⁷ at overordnet nivå gjennomgående er mer fornøyd med styringen enn underordnet nivå. Det gjør seg gjeldende her også. Når Statskonsult vurderer etatsstyring, kommer vi med en ”ideell fordring på bakklommen”. Så også denne gangen. At det da i sum framkommer trekk ved etatsstyringen som bør forbedres, bør ikke overraske noen. Under dette punktet vurderer vi styringsdialogen. De forbedringer som springer ut av disse vurderingene, presenteres i kapittel 4.

- **Loven er den sentrale premissgiver for styringen**

Etter vår vurdering konsentrerer departementet – både i sin kommunikasjon til Stortinget og til tilsynet – i stor grad innholdet rundt forpliktelser i forhold til lov og regelverk. Målstrukturen er i stor grad en reskriving av loven. Flere av resultatkravene er pålegg til tilsynet om å prioritere oppfølging av deler av loven.

Samfunnsendringer som påvirker konkurransesituasjonen er også en premissgiver. At departementet tilpasser styringen etter utviklingen, kommer bl.a. til uttrykk i krav om særlig oppfølging av markeder som er reregulert, og i krav om å følge opp markeder der det kan være vanskelig for utenlandske aktører å etablere seg. Det bør også legges betydelig vekt på slike endringer i budsjettproposisjonens omtale av hovedutfordringer og utviklingstrekk i konkurransepolitikken, av hovedmål og strategier for Konkurransetilsynet, og i tildelingsbrevets omtale av utviklingstrekk, strategier og prioriteringer. Etter vår vurdering er hovedfokus i disse punktene satt på lovutvikling og -implementering, organisering av Konkurransetilsynet og på samarbeid med andre.

I og med at loven er så vidt sentral og dominerende for virksomheten, er det ikke unaturlig at dette også kommer inn i styringsdokumentene. Etter vår vurdering bør departementet imidlertid vinkle styringen slik at den i større grad genererer informasjon om effekten av loven og Konkurransetilsynets virksomhet.

- **Styringsdokumentene har flere ulike typer av krav**

Det stilles i dag krav til og rapporteres fra Konkurransetilsynet på flere nivåer.

- a) Resultatene av Konkurransetilsynets arbeid: Dette dreier seg om hvilke resultater Konkurransetilsynets arbeid har for konkurranseintensiteten, gjennomsiktigheten i markedet osv. Det er mao. et spørsmål om hva samfunnet oppnår ved å ha konkurransetilsynet.
- b) Konkurransetilsynets håndheving av loven: Dette dreier seg om hvilke deler av loven og hvilke markeder som skal prioriteres, og om tilsynets behandling av de saker som kommer inn. Det er mao. et spørsmål om forholdet mellom konkurransetilsynet og markedsaktører.
- c) Hvordan konkurransetilsynet utfører jobben: Dette dreier seg om ressursbruk, kompetanse, systemer for å overvåke markedene, samarbeid med

⁷ Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen (Statskonsult 1999:19)

andre tilsyn, interne saksbehandlingsrutiner, arbeidsmiljø osv. Det er mao. et spørsmål om forvaltningsinterne forhold.

- d) Hvilken bistand Konkurransetilsynet skal gi departementet i løpet av året: Dette dreier seg om bistand til utvikling av regelverk, til internasjonalt samarbeid, særskilte analyser av bestemte markeder osv.

Disse kravene har ulike styrker og svakheter. De bør brukes i ulike dokumenter og det er ulike måter å følge dem opp og rapportere på. For eksempel bør budsjettproposisjonen primært gi krav som hører hjemme under punkt a) og til dels b). Mens det ofte vil være vanskelig å finne gode, kostnadseffektive resultatindikatorer for krav under a), vil dette sjelden være et problem under b). Krav under d) hører hjemme i tildelingsbrevet og vil ofte bli endret og supplert gjennom året, men sjelden skape rapporteringsproblemer. Vi er usikre på om departementet i dag skiller klart nok mellom disse ulike kravne.

- **Uklar disponering av styringsdokumenter**

Etter vår vurdering er det to aspekter i uklarheten i budsjettproposisjon og tildelingsbrev.

For det første glir omtale av utfordringer, mål, aktiviteter og rapportering over i hverandre i det enkelte dokument. Under hovedutfordringer – utviklingstrekk i budsjettproposisjonen – er det for eksempel et strekpunkt der det pekes på at oppfølging av reregulerte markeder er viktig, at myndigheten har ført tilsyn med disse markedene og at de vil gjøre det til neste år. Under et mål for neste år om å videreutvikle og styrke arbeidet med internasjonale konkurransesaker utdypes det samtidig hvordan tilsynet skal gjøre det.

Departementet skal bl.a. sørge for at konkurransetilsynets arbeid er koordinert med arbeidet til andre konkurranserelaterte tilsyn. Videre benytter departementet seg av tilsynet som saksforberedende organ og som rådgivningsmiljø. Det er derfor naturlig at slike forhold omtales i tildelingsbrevet. Etter vår oppfatning bør imidlertid ikke disse hensyn være hovedtema innenfor utviklingstrekk og strategier.

Et klarere skille mellom disse ulike kategoriene vil bidra til å gjøre dokumentene lettere å lese og gjøre det enklere for Stortinget å vurdere om de mål som settes og tiltak som gjennomføres er adekvate i forhold til utviklingstrekk og utfordringer.

For det andre er det en uklar deling mellom budsjettproposisjonen på den ene siden og tildelingsbrevet på den andre. På bakgrunn av budsjettproposisjonen skal Stortinget slutte seg til overordnede mål for tilsynet, som samtidig skal være konkrete nok til at måloppnåelsen kan rapporteres og vurderes senere år. I tildelingsbrevet kan departementet konkretisere, utdype og komme med tilleggskrav i forhold til proposisjonen. For oss er det uklart hvorvidt tildelingsbrevets krav er en presisering eller omformulering av kravene i proposisjonen. Enkelte av proposisjonens konkrete krav, f.eks. at tilsynet skal vurdere ressursbruk i forbindelse med høringsuttalelser og lignende, er ikke gjentatt i tildelingsbrevet.

Et klarere skille mellom dokumentene vil kunne bidra til at en del av de detaljerte driftsrelaterte kravene som i dag står i proposisjonen, kan flyttes til tildelingsbrevet. Dette vil gjøre det lettere for Stortinget å fokusere på de vesentlige deler av konkurransepolitikken.

- **Resultatkravene er uklare**

Resultatkravene i budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet er formulert så løst at det er vanskelig å avgjøre når Konkurransetilsynet kan sies å ha nådd et mål.

Eksempelvis sies det i tildelingsbrevet at *Eventuell misbruk av markedsrett skal avdekkes og bringes til opphør*. Skal en ta dette bokstavelig, betyr det at Konkurransetilsynet hvert år skal bringe all misbruk av markedsrett til opphør. Vi er usikre på om dette er et realistisk mål. Uansett bør det framgå hvordan tilsynet skal dokumentere at det når dette målet. I rapporteringen til dette kravet omtaler tilsynet hvor mange saker som er vurdert i forhold til konkurranselovens §3-10, at det er kommet inn en klage, vurdering av regulering av drosjenæringen og en anbefaling overfor departementet om å gripe inn overfor et kommunalt helsestudio.

I proposisjonen er det et mål at tilsynet skal vurdere ressursbruken på høringsuttalelser. Det har vært et mål i flere år. I tildelingsbrevet konkretiseres det ikke hva som skal gjøres for at målet kan sies å være nådd. I resultatrapporten for 1999 sies det hvor mange høringsaker tilsynet har fått og hvor mange uttalelser det har gitt.

Klare, ambisiøse krav – som likevel er realistiske, kan gi organisasjonen noe å strekke seg etter. Etter vår vurdering fungerer ikke dagens resultatkrav slik.

- **Resultatrapporteringen gir begrenset informasjon**

Vi har ovenfor gitt eksempler på rapportering på to av resultatkravene. Resultatrapporten gir mye informasjon om hva Konkurransetilsynet har jobbet med foregående år. Den sier at tilsynet har bidratt til å fremme virksom konkurranse i næringslivet ved at det har grepet inn mot virksomhet som er i strid med regelverket. Etter vår vurdering er det imidlertid vanskelig å lese ut av resultatrapporten hvor viktig Konkurransetilsynets innsats har vært i forhold til andre faktorer som påvirker konkurransen og om de har brukt sine ressurser på best mulig måte. Etter Statskonsults oppfatning er det en generell svakhet ved resultatrapporteringen at tilsynet ikke forsøker å beskrive resultatene av egen virksomhet.

Konkurransetilsynets bidrag til måloppfyllelse på det konkurransepolitiske området er i stor grad avgrenset til indikasjonene på slik måloppfyllelse i form av interne prestasjonsmål. De viktigste indikatorene er antall behandlede saker fordelt på ulike kategorier, og ukeverksforbruk fordelt på arbeidsområder hentet fra tidregistreringssystemet. Etter vår oppfatning må tilsynet ha presise grunnlagsdata som kan danne grunnlag for rapportering til departementet på aggregert nivå. Vi er kjent med at Konkurransetilsynet nå arbeider med å etablere et nytt saksbehandlingssystem som gjør det mulig å registrere tidsbruk på den enkelte sak. Dette vil bedre mulighetene for ressursanalyse betydelig.

De interne indikatorene kan selvsagt også være med å vise utviklingstrekk i markedene, men da er det en forutsetning at det er tillit til den interne styringsinformasjonen i Konkurransetilsynet og at det ligger en fleksibilitet i datagrunnlaget slik at det kan brytes opp og settes sammen for ulike formål. I tillegg til å si noe om markedene, skal styringsinformasjonen dokumentere tilsynets ressursbruk.

Vi ser dette langt på vei som en følge av de krav som stilles til tilsynet. Vi vil likevel understreke at alle virksomheter har et selvstendig ansvar for å bedre kvaliteten på rapporteringen.

- **Ressursrapporteringen gir begrenset informasjon**

For Konkurransetilsynet er ressursrapportering i stor grad sammenfallende med rapportering av timebruk. Konkurransetilsynet har, så vidt vi kan vurdere, vært tidlig ute i statlig sektor med å innføre tidregistrering. Et slikt system er helt nødvendig for å kunne koble kostnader og resultat (jf. økonomiregelverket §11-2) og således ha grunnlag for å vurdere om tilsynet jobber effektivt. Men også i et mindre ambisiøst perspektiv er det viktig for departementet å ha oversikt over tilsynets ressursbruk. En del av tilsynets ressurser er bundet tett opp til å håndtere innkomne saker om dispensasjon fra konkurranseloven eller klager på brudd på konkurranseloven. Resten av tilsynets ressurser bør departementet – gjennom krav til resultatoppnåelse – styre mot aktiviteter som bidrar til å legge forholdene til rette for virksom konkurranse. Med mindre departementet vet hvilke ressurser som er til rådighet for ikke-lovpålagte oppgaver, vil det være vanskelig å sette realistiske mål.

Ressursrapporteringen i dag fokuserer på avvik mellom planlagt og realisert tidsbruk. Etter vår oppfatning vil endringer i forhold til foregående år trolig gi et bedre bilde av utviklingen. Videre er det lite hensiktsmessig å rapportere ressursbruk i forhold til kategorier som det rett nok vises til i de øvrige styringsdokumenter, men som i liten grad brukes for å strukturere aktiviteten i tilsynet. Etter vår oppfatning er det vanskelig å bruke ressursrapporten til å se hvor mye ressurser som er brukt på de krav departementet stiller i tildelingsbrevet.

Så vidt vi kan bedømme, gir ikke dagens timeregistrering god nok informasjon. Til dels skyldes dette mangelfulle registreringsrutiner og -oppfølging i tilsynet. Skal tidregistreringsrutiner fungere, må dataene oppleves som nyttige av og brukes i organisasjonen selv. De bør for eksempel gi informasjon som ledere og medarbeidere ikke kan få på annen måte. Dagens tidregistrering i forhold til delmål i målstrukturen gir neppe slik informasjon.

- **Det løpende samarbeidet gir uklare ansvarsforhold**

Det er spesielt i arbeidet med regelverksutvikling at samarbeidet mellom departement og tilsyn blir komplisert. Her går departementets og tilsynets perspektiv, roller og kompetanse over i hverandre. Det vil derfor i mye større grad være behov for å definere ansvar og organisere samarbeidet etter hvert som oppgavene skal gjennomføres.

Et eksempel her kan være det norske arbeidet i forhold til endringen av saksbehandlingsreglene i EU/EØS når det gjelder håndhevingen av konkurranselov-givningen. Ifølge våre informanter i departementet var det vanskelig å få til den ønskede kvalitet på det arbeidet man bestilte i tilsynet. Vi tror dette til dels kan skyldes kvaliteten på bestillingene. Det kan også være en konsekvens av at det er en så vidt uformell og utbredt dialog mellom departement og tilsyn.

Informantene opplevde det dessuten tungvint å skulle samarbeide i felles arbeidsgrupper fordi man hele tiden fikk diskusjonene dobbelt opp. Deltakerne i både departement og tilsyn hadde forberedende diskusjoner hver for seg før de i fellesskap diskuterte seg fram til et endelig og omforenet forslag. Vårt inntrykk er at man hadde gjort lite for å avklare i utgangspunktet hvordan samarbeidet skulle foregå. Det gjør det vanskelig for den enkelte deltaker å vite hvilke frihetsgrader man er tildelt, hvilket ansvar man har og hvilket eiendomsforhold de respektive institusjonene har til resultatet.

- **Formalisering av styringen**

I et fagmiljø som er så vidt lite som Konkurransopolitisk avdeling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet og som arbeider så vidt tett, er det naturlig at samarbeidet i stor grad holdes på et uformelt nivå. Samtidig bør det aldri være uklart når departementet pålegger tilsynet oppgaver, og hva disse oppgavene innebærer. Skriftlige bestillinger og styring fra departementet – gjerne basert på forutgående diskusjoner – kan gi større grad av gjensidig tillit som igjen kan generere kvalitet. I tillegg ville offentligheten ha anledning til å få større innsyn på det konkurransepolitiske området. Det kan igjen bidra til oppbygning av tillit hos Konkurransetilsynets brukere og tilsynssubjekter.

4 Statskonsults forslag

Ut fra vurderingene tidligere i rapporten ser vi flere mulige forbedringspunkter i styringen av Konkurransetilsynet.

Departementet bør klargjøre sitt styringsbehov

Som nevnt i punkt 2.4, har Konkurransetilsynet to roller. På den ene siden skal tilsynet være en god håndhever av loven, og på den andre siden være pådriver for økt konkurranse. Selv om tilsynet kan inneha begge roller, bør departementet i styringen skille mellom dem, fordi de er forskjellige og krever ulike former for innsats.

Ved å koble de to rollene med de fire typene resultatkrav beskrevet i punkt 3.8, oppnår man en systematisering som kan bidra til å konkretisere ulike typer av resultatkrav departementet kan stille til tilsynet.

<i>mulige krav til Konkurransetilsynet</i> →	<i>resultat/effekt</i>	<i>håndheving av loven</i>	<i>utføring av arbeidet</i>	<i>bistand til departementet</i>
↓roller kontroll	- overholdelse av loven - respekt for og tillit til Konkurransetilsynet	- saksbehandlingstid - kvalitet	- prosesser - infrastruktur/teknologi - kompetanse	- bidrag til utvikling av regelverk (norsk/EØS)
pådriver	- konkurranseintensitet - virkning av økonomiske og pedagogiske virkemidler	- hvilke områder Konkurransetilsynet skal være pådriver på - treffsikkerhet - egeninitierte saker	- prosesser - kompetanse - infrastruktur/teknologi - overvåkings-system - system for informasjons-spredning - tilsyns-metodikk	- bidrag til utvikling av politikk (norsk/EØS) -

Det vi har lagt inn i de åtte krysningsfeltene mellom roller og krav, kaller vi heretter mulige styringsbehov. Det vil si det som departementet kan stille krav til. Legg merke til at vi her sier *kan* – og ikke skal eller bør. Muligheten for å stille konkrete krav er der, men om og hvordan departementet skal benytte denne muligheten, vil endres over tid som følge av endrede prioriteringer og problemer som oppstår som følge av indre eller ytre påvirkning.

Resultat/effekt

Resultatene av Konkurransetilsynets kontrollaktivitet bør bl.a. være at loven overholdes i større grad enn om Konkurransetilsynet ikke hadde vært der. Dels fordi lovbrudd blir avdekket og fulgt opp, dels fordi tilsynets kontrollaktivitet har en preventiv effekt.

Pådriverrollen handler om tilsynets egenaktivitet rettet mot deregulerte markeder eller andre markeder der det er grunn til å tro at det er lovlig, men skadelig konkurransebegrensende atferd. Resultater av tilsynets pådriveraktivitet kan være økt konkurranseintensitet, bedre etableringsmuligheter for nykommere eller at markedet er mer gjennomskiktig.

Vi vil også peke på at aktiviteter knyttet til rollen som kontrollør kan ha en pådrivereffekt. I dette perspektivet kan det være rimelig å stille krav til at informasjon til publikum og andre aktører og bruk av mulkt osv. bør føre til endret atferd i favør av økt konkurranse.

Det er problematisk å påvise disse endringene, og i den grad de kan påvises, er det problematisk å koble dem til Konkurransetilsynets aktivitet – særlig på årsbasis. Det vil derfor være unaturlig å komme med resultatkrav i forhold til dette feltet årlig. Det ligger derimot en mulighet i å foreta større gjennomganger i form av brukerundersøkelser, evalueringer eller lignende – med noen års mellomrom. Hvor lange mellomrommene skal være, bør ifølge økonomireglementet variere i forhold til politisk viktighet, økonomiske størrelser, resultatutvikling samt antatt effektiviseringspotensial. Kostnaden med gjennomføringen må hele tiden vurderes opp mot nytteverdien.

Håndheving av loven

I utøvelsen av kontroll er tilsynet mottaker av klager på brudd på konkurranse-loven og søknader om dispensasjon fra loven. Departementet kan her stille krav til saksbehandlingstid og kvalitet på avgjørelser.

Departementet kan styre hvilke områder Konkurransetilsynet skal være pådriver på, det være seg bestemte markeder eller alle markeder med en gitt type konkurransehindre. Det kan også stille krav til i hvilken grad konkurransetilsynet selv på egenhånd skal avdekke brudd på konkurranse-loven.

Utføring av arbeidet

Det arbeidet Konkurransetilsynet utfører skal være rettet inn mot å oppfylle de krav og målsettinger som er knyttet til effekter, resultater og håndheving av loven. Dette er primært et internt styringsansvar. Tilsynet skal selv velge hvordan de vil innrette seg for å få jobben gjort. Departementet skal på sin side ha god nok informasjon til å kunne vurdere i hvilken grad tildelte ressurser blir brukt i henhold til forutsetningene og om de brukes så effektivt som mulig. Dersom departementet for eksempel får indikasjoner på at virksomheten drives dårlig gjennom oppfølging av resultat/effekt eller håndheving av loven, kan det være grunn til å gå inn i en detaljert oppfølging av hvordan tilsynet utfører arbeidet sitt.

Bistand til departementet

Departementet må sikre seg at tilsynet setter av nødvendige ressurser for å bistå med utredninger og annet større arbeid. Tilsynet bør ha oversikt over hvilken bistand departementet forventer i løpet av neste år for å kunne disponere sine ressurser best mulig. På dette punktet er det neppe noe betydelig skille mellom de to rollene.

Som nevnt tidligere, går departement og tilsyn litt over i hverandre når det gjelder kompetanse og innsats på enkelte områder. Både bistand til departementet og utføring av arbeidet vil derfor være noe ømtålige felt for styring der behovet for gjensidig tillit er viktigere enn ellers. Åpenhet og etablerte retningslinjer for hvordan samarbeidet skal foregå, vil kunne bidra til trygghet hos tilsatte i både tilsyn og departement. Åpenhet, trygghet og tillit er viktige forutsetninger for å få til god kvalitet.

Felles for de krav som stilles til tilsynet, er at de må utformes på en slik måte at det er mulig å se om tilsynet oppfyller dem. For eksempel for prosjekter som strekker seg over flere år, bør departementet se til at det foreligger framdriftsplaner og styre i forhold til disse.

La Stortinget fastsette overordnede resultatkrav, ha mer detaljert styring i tildelingsbrevet

Budsjettproposisjonen bør presentere forslag til resultatkrav knyttet til resultat, effekt og håndheving av loven. Interne forhold i tilsynet eller relasjonen mellom tilsyn og departement bør Stortinget som hovedregel ikke inviteres til å ha meninger om. Det kan være rimelig å omtale slike forhold dersom de for eksempel har vesentlig betydning for å forklare endringer i resultatkrav eller manglende måloppnåelse og hva en vil gjøre for å rette på det. Dersom departementet har behov for å utdype resultatkravene fra budsjettproposisjonen, stille krav til tilsynets interne virksomhet eller behov for bistand gjennom året, bør det gjøres i tildelingsbrevet. Det bør stilles færre krav til tilsynets utførelse av aktiviteter enn i dag.

Etter vår oppfatning bør konkurransemyndighetene basere seg på noen få hovedmål og utdype disse med resultatindikatorer som er mer konkrete enn dagens delmål og som i større grad lar seg etterprøve. Med en slik ordning ville man etablere hovedmål som lå fast over tid, mens resultatindikatorene kunne justeres og endres årlig alt etter hvilke behov som lå til grunn i departement, tilsyn eller omgivelsene. På denne måten ville man også lettere etablere læringsløyper mellom nivåene.

Som et eksempel kunne vi definere et hovedmål som at *Konkurransetilsynet skal drive effektiv håndheving av konkurranseloven*. Da kunne relevante resultatindikatorer være at alle dispensasjonssøknader skal behandles innen tre uker, eller at det ikke skal forekomme mer enn 4 prosent feil i behandlingen av innkomne søknader. Disse eksemplene er kun brukt for å illustrere hvilket nivå vi mener hovedmålene bør ha, og hvor konkrete resultatindikatorene bør være. Vi har ikke grunnlag for å si at de er relevante mål og resultatindikatorer i den aktuelle styringsdialogen.

I resultatrapporten må Konkurransetilsynet bli mindre aktivitetsorientert og mer resultatorientert og analyserende

Departementet må stille klarere krav til hva det ønsker rapportering om. Informasjonen som bestilles, bør være relevant både for departementet og den underliggende virksomheten. Departementet har ikke behov for samme detaljeringsgrad som Konkurransetilsynet i sin interne styring, men det bør

være en felles forståelse mellom de to aktørene om hva som er relevant og viktig styringsinformasjon.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet må vurdere rapporteringskravene ut fra sine behov. Noen sentrale områder er det ønskelig å få rapportert om hvert år. Andre områder vil det være tilstrekkelig å få rapporter om med års mellomrom. Omfattende krav til rapportering på de samme områder hvert år, kan føre til at kvaliteten på rapporteringen faller. På den andre siden må tilsynet benytte sin kunnskap om de praktiske sidene ved gjennomføringen av konkurransepolitikken på en bedre måte. Resultatrapporten bør gi informasjon både om resultater av virksomhetens arbeid, og til hvordan resultatene ble oppnådd. Sagt på en annen måte, må rapporteringen være relevant både i forhold til departementets behov for resultatinformasjon og kontroll.

Ressursrapportering

Krav til Konkurransetilsynet må stå i forhold til ressurser. For å kunne stille krav som er ambisiøse, men realistiske, må departementet kjenne til hvordan virksomheten fungerer, hvordan aktiviteten fordeler seg, hvordan kostnader fordeler seg i forhold til aktiviteten og resultatene osv. Problemene knyttet til å stille krav til effekter og resultater av tilsynets arbeid, øker departementets behov for informasjon om ressursbruk. Siden den sentrale innsatsfaktor i Konkurransetilsynet er arbeidstid, nødvendiggjør dette en eller annen form for tidregistrering

Tidregistrering bør først og fremst være til nytte i den interne styringen av tilsynet. Departementet behøver under normale omstendigheter ikke direkte og detaljert innsyn i ressursdisponeringen i en underliggende virksomhet. Dersom ressursrapporteringen skal brukes i styringsdialogen mellom departement og tilsyn, bør den brukes som bakgrunnsinformasjon – som igjen kan gi indikasjoner på virksomhetens kvalitet.

Grunnlagsdataene bør kunne brytes opp og fungere langs ulike analysedimensjoner. Vi vil foreslå at tidsbruk registreres på den enkelte sak. Hver sak må registreres i forhold til dimensjoner det er relevant å analysere tidsbruken etter. Aktuelle dimensjoner kan være sakstype, utfall, saksbehandler på seksjons- eller avdelingsnivå, marked/sector, type oppgave, lovutvikling (norsk/EØS). Her burde en godt utbygd arkivnøkkel kunne utnyttes og eventuelt suppleres med registrering på tilleggsdimensjoner av de som fordeler sakene på saksbehandlere.

Løpende samarbeid må struktureres

Det ligger en utfordring i organiseringen av arbeidet med regelverksutvikling i forhold til EØS-avtalen. Her er det altså slik at departementet har ansvaret og noe av kompetansen på området. I tillegg er det behov for faglige bidrag fra Konkurransetilsynet. I og med at det her arbeides parallelt og med relativt lik kompetanse i departement og tilsyn, vil det være viktig allerede før arbeidet starter å avklare en del ting slik at bestillingen til Konkurransetilsynet blir så klar som mulig og eierskap til det som blir produsert, blir fastlagt.

I akkurat dette tilfellet ser vi for oss tre modeller for formalisering:

-
1. Arbeidet organiseres slik at departementet kommer med ferdige bestillinger til tilsynet. Produktene som kommer som svar på bestillingene, skal være Konkurransetilsynets egne og behandles som sådanne, dvs. ikke integreres i departementets dokumenter. Et avgjørende moment for i hvilken grad denne type organisering vil fungere, er om departementet er i stand til å utforme fyllestgjørende bestillinger.
 2. Det organiseres en intern arbeidsgruppe med deltakere fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet som til enhver tid i prosessen kan konferere og avklare med egne ledere.
 3. Arbeids- og administrasjonsdepartementet etablerer en prosjekt/arbeidsgruppe med deltakere fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet (og evt. eksterne deltakere). Gruppen gis betydelig faglig frihet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet oversender gruppens rapport til Konkurransetilsynet for å få tilsynets vurdering før departementet selv behandler saken.

Hvilke av disse modellene som velges, bør avhenge av oppgaven. Der det er snakk om innhenting av faglige synspunkter, kan den første modellen foretrekkes. I tilknytning til politikktutvikling kan en av de to andre modellene være å foretrekke. Er reell nytenkning og politikktutvikling viktig, vil ofte den siste av modellene være den best egnede.

Hvis disse prosessene blir mer eller mindre permanente eller trekker ut over flere år, er det viktig å stykke dem opp og avgrense de ulike delene. Man kan så ta stilling til hvordan hver enkelt del skal organiseres.

Departementets styring av tilsynet må være preget av åpenhet

For å sikre tiltro til tilsynets arbeid, og at offentlige (eller offentlig eide) markedsaktører ikke unntas tilsynets kritiske blikk, må styringsdialogen være preget av åpenhet og mulighet for innsyn. Dette kan kreve større grad av skriftlighet enn hva departement og tilsyn hittil har praktisert.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet bør etablere samarbeid om etatsstyring mellom avdelingene i departementet

Etatsstyringen utgjør en liten, men viktig del av Konkurransopolitisk avdelings oppgaver. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har flere avdelinger med ansvar for etatsstyring. For å bidra til gode rutiner, tilstrekkelig høy kompetanse og løpende utvikling i etatsstyringen i alle departementets avdelinger, bør det institusjonaliseres en tverrgående kontakt. Vi tilrår at etatsstyring jevnlig tas opp på administrative ledermøter mellom ekspedisjonssjefene, med fokus på bl.a. utøvelse av styringsdialog, resultatkrav, ledersamtaler og hvor tett departementet skal styre og følge opp etatene. Det bør også etableres et felles forum for de medarbeiderne som har ansvar for den mer praktiske delen av etatsstyringen i de enkelte avdelingene. Utforming av budsjettproposisjon og tildelingsbrev, utvikling av resultatindikatorer, resultatmål og rapporteringskrav bør være sentrale tema. Med koblingen til budsjettprosessen og fordi dette er en tverrgående mulighet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, kan det være naturlig at Administrasjonsavdelingen etablerer og driver dette forumet. Det er

imidlertid fullt mulig for Konkurranspolitisk avdeling å etablere slik kontakt på tvers på eget initiativ. Man kunne eventuelt også ta kontakt med andre departementer som har ansvar for styring av tilsyn.

REFERANSER

Tittel:	Styringsdialogen mellom AAD og Konkurransetilsynet
Forfatter(e):	Erik Oftedal og Marta Færevaaag Hjelle
Statskonsults rapportnummer:	2001:2
Prosjektnummer:	25 526 00
Prosjektnavn:	Styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet
Prosjektleder:	Erik Oftedal
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	<p>Departementets styringsfokus er i stor grad rettet mot at Konkurransetilsynet håndhever konkurranseloven. Departementets styringsfokus bør i større grad rettes mot effekter av tilsynets aktiviteter og håndheving av loven. Omtale og resultatmål i budsjettproposisjonen bør bli mer overordnet. De årlige resultatkrav som stilles til tilsynet, må bli klarere. Den årlige rapportering har et betydelig forbedringspotensial.</p>
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Konkurransetilsynet, etatsstyring, styringsdialog.
Dato:	Februar 2001
Sider:	33
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO