

Slutrapport av forskningsprojekt

Regleringsbeslut: en teoretisk och empirisk studie av påverkande faktorer

Magnus Söderberg och David Round
CRMA, School of Commerce, University of South Australia

Kort sammanfattning

Bakgrunden till detta forskningsprojekt är de stora förändringar som under de tre senaste decennierna har skett inom de så kallade nätverksbranscherna. En följd av dessa förändringar är en ökad användning av oberoende regleringsorganisationer. Trots att dessa har en väsentlig inverkan på sina respektive marknaders funktionssätt är deras incitament och beteenden till stora delar outforskade. Vårt syfte är att identifiera mål som opererar på organisatorisk nivå. Vi resonerar att arbetsvillkoren för en typisk reglerare leder till två motstridiga mål: å en sidan persistens (eller 'status quo bias') som uppstår från en önskan att vara konsistent, och å andra sidan pendelrörelser (eller 'switching bias') som uppstår från en önskan att signalera komplexitet och behov av mer resurser samt för att undvika kritik från marknadens aktörer. Vår empiriska analys baserat på 853 prövningsärenden behandlade av Energimyndigheten bekräftar att båda dessa mål påverkar besluten. Länsrätten observerar inte detta beslutsbeteende. Vi konstaterar också att båda mål förefaller vara kopplade till organisationen snare än den individuella beslutsfattaren. Baserat på dessa slutsatser förefaller en reglerare med ansvar för flera sektorer ha fördelar över en smalare reglerare med ansvar enbart för en sektor.

INLEDNING

Nätverksbranscherna (t.ex. elektricitet, vatten/avlopp, post, telekommunikation, järnväg) har i stor skala av- eller omreglerats under de senaste decennierna. Traditionellt har dessa branscher varit organiserade som integrerade, legala monopol på en lokal marknad. Konkurrens har inte ansetts möjlig eftersom styckkostnaden varit strikt avtagande, d.v.s. de lokala marknaderna har karakteriserats av naturliga monopol. Monopolsituationen har ofta hanterats genom att de företag som givits rätt att verka på dessa marknader har varit offentligt ägda, eller i de fall då privat ägande förekommit, varit underkastade ekonomisk reglering.

Omstruktureringen av nätverksbranscherna har skett som ett resultat av flera mer eller mindre oberoende händelser: (i) teknikutveckling som reducerat styckkostnaden och därmed eliminerat det naturliga monopol; (ii) vertikal uppdelning av verksamheter vilket renodlat de naturliga monopolen från annan verksamhet som i sin tur kunnat utsättas för konkurrens; (iii) en ökad tro på att marknadskrafter/konkurrensstimulerande åtgärder leder till högre ekonomisk effektivitet jämfört med offentligt ägande. Dessa omstruktureringar har generellt ansetts vara välfärdsökande (Domah och Pollitt, 2001; Estache och Rossi, 2005), även om relativt få omfattande utvärderingar hittills har gjorts (Joskow, 2008).

En stor del av den akademiska forskningen och det praktiska arbete som utförts med syfte att säkerställa att kvarvarande monopol agerar effektivt har fokuserat på utformningen av regleringsmetoder och särskilt de s.k. tak- eller incitamentsmodellerna som började analyseras på 70-talet (Baumol och Klevorick, 1970; Spence, 1975) och infördes i praktiskt regleringsarbete på 80-talet (Littlechild, 1983). Incitamentsmodellerna utgår från att regleraren har ofullständig information om monopolisternas verkliga kostnad och efterfrågan och de är därför utformade för att monopolisten skall ha naturliga incitament att öka sin effektivitet. En incitamentsreglering tillämpas för reglering av de svenska elnätstarifferna sedan 2003 och denna har tidigare utvärderats av Jamasb och Pollitt (2008) och mer ingående av Jamasb och Söderberg (2010). Orsaker till kvarvarande ineffektivitet vid monopolreglering antas vanligen vara ett resultat av att incitamentsregleringen är olämpligt utformad.

På senare tid har det dock uppmärksamrats att det kan finnas andra orsaker till ineffektiv monopolreglering, t.ex. hur regleringsbeslut fattas och hur beslutsprocessen med eventuella överklaganden är utformad (Cseres, 2008; Söderberg, 2008). Sådana ineffektivitetsorsaker är till stor del utforskade inom den ekonomiska vetenskapen. Orsaken till att sådan ineffektivitet kan uppstå beror på att beslutsfattare (individer) och reglerare (organisationen) har privata mål som skiljer sig från samhällets mål om maximal social välfärd. I denna studie studeras vilka faktorer som påverkar regleringsbeslut, överklaganden och beslut i högre instans för att bättre förstå beslutens utfall och för att i förekommande fall föreslå justeringar av befintlig reglering.

Vi använder beslut fattade av Energimyndigheten (och dess föregångare) i s.k. prövningsärenden och länsrättens beslut av överklagade beslut som underlag för vår analys. Prövningsärenden karakteriseras av att en kund klagat på sin elleverantör och begärt att Energimyndigheten skall pröva rimligheten i de villkor som leverantören tillhandahåller. Dessa beslut skiljer sig därför från de tillsynsbeslut myndigheten fattar rörande nättarifferna som omfattar hela kundkollektivet och utförs för samtliga företag varje år.

Prövningsärendenas karakteristik återfinns till olika grad i andra branscher där en generell eller branschspecifik reglerare har fått till uppgift att övervaka företagens villkor. Exempel inkluderar VA-nämnden som behandlar ärenden då en kund vill ha någon del av sina VA-villkor prövade (se www.va-namnden.se för ytterligare information) och den nyinrättade Fjärrvärmesnämnden (www.fjarrvarmenamnden.se) har samma uppgift inom fjärrvärmemarknaden. Även Allmänna reklamationsnämnden (www.arn.se) fattar beslut i ärenden som till vissa delar liknar Energimyndighetens (STEMs) prövningsärenden.

Specifika slutsatser i denna studie är endast giltiga inom elmarknaden men vår målsättning har varit att skapa ett generellt analytiskt ramverk av relevans för reglerare inom olika branscher och för olika typer av beslut. Nedan följer en mer specifik probleminventering gällande prövningsärenden granskade av STEM.

Problembeskrivning

Elkunder har ända sedan 1939 kunnat få sina distributionsvillkor prövade, först i Prisregleringsnämnden, sedan av Nätmyndigheten och numer av Energimyndigheten (där en del av Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, varit ansvarig sedan 2008). Under denna tid har elmarknadens förutsättningar förändrats, inte minst i samband med avregleringen 1996 då parterna fick möjlighet att överklaga regleringsbeslut till länsrätten. Regleraren har dock i allt väsentligt behandlat prövningsärendena konsistent över tiden. Jämfört med civilrättsliga tvister karakteriseras prövningsärendena av: (i) stor osäkerhet, (ii) liten variation i ärendetyp och (iii) liten variation i vem som varit ansvarig beslutsfattare

Det är alltså relativt hög sannolikhet att samma beslutsfattare kommer att fatta beslut i flera liknade fall, och att osäkerheten förblir relativt hög även då inlärning tas i beaktande. I sådana beslutssituationer är det rimligt att beslutsfattaren försöker minska den verkliga och upplevda osäkerheten, t.ex. genom att skapa beslutskriterier som används konsistent över tiden. Argumentet för sådana kriterier är att beslutsfattaren då kan möta kritik mer objektivt genom att hänvisa till tidigare (accepterade) beslut. Det förefaller därför rimligt att reglerarens beslut är utsatt för dynamiska influenser, t.ex. persistens från nyligen fattade beslut samt prejudicerande beslut.

Att närmast föregående beslut har en oproportionerligt stor inverkan på nuvarande beslut är väl etablerat inom den psykologiska forskningen om beslutsfattande. Detta fenomen kallas för "status quo bias" (begreppet användes först av Samuelson och Zeckhauser, 1988) och det har också påvisats att de svenska prövningsärendena karakteriseras av status quo bias (SQB) (Söderberg, 2008). Det är dock osäkert vilken inverkan SQB har vid överklagan, d.v.s. på beslutens upplevda kvalitet samt om SQB kan reduceras. Söderberg (ibid.) föreslår att man kan rotera ansvaret som beslutsfattare men en sådan ordning kan potentiellt motverkas av att nya beslutsfattare tillgodogör sig information om tidigare ärenden. Rasmusen (1994) menar att ett sådant aktivt tillbakablickande är konsistent med att bibehålla jämvikten och att nuvarande beslutsfattare skall erhålla inflytande över beslutsprocessen även i framtiden. Relativt starka krafter kan därför leda till att effekten av roterande beslutsfattare i praktiken reduceras, eller rent av elimineras.

Ytterligare en osäkerhetsreducerande metod som regleraren kan tillämpa är att använda prejudicerande beslut, d.v.s. beslut fattade av länsrätten, som underlag i besluten. Sådana beslut har rimligen en osäkerhetsreducerande inverkan men en optimal användning av

prejudikat förutsätter att STEM är känslig för marknadens utveckling. Det har nämligen hävdats att ett genomsnittligt prejudikat förlorar i värde över tiden som ett resultat av marknadsutvecklingen (Landes och Posner, 1976). Det är också möjligt att regleraren är selektiv i sin användning av prejudikat för att tillgodose sina egna privata mål.

Både SQB, och specifikt om SQB kan reduceras genom att rotera beslutsfattare, och prejudikat utgör dynamiska influenser på regleringsbesluten som inte tidigare har analyserats ingående i den empiriska litteraturen. En relaterad frågeställning är om andra, mer naturliga, ”brott” i den intertemporala ärendekarakteristiken påverkar persistensen. Sådana exempel är 1) om två efterföljande ärenden är av samma/olika typ respektive 2) om närmast föregående beslut överklagades till Länsrätten eller inte. Om två efterföljande ärenden är av samma typ och/eller om föregående beslut inte överklagas kan man förvänta sig att den individuella beslutsfattaren fäster större vikt vid föregående beslut. Om dessa faktorer inte har någon signifikant effekt på persistensen (d.v.s. SQB) ligger det nära till hands att organisationen har skapat strukturer som gör att tidigare faktainsikter och ärendeprocesser överförs till framtida beslut. För att utforma den mest ändamålsenliga regleringen är det viktigt att bestämma källan till ett visst beteende – i detta fall huruvida persistensen drivs av individen eller organisationen.

Frågan om reglerarens beteende drivs av organisationen eller individen är central i vår analys. (se avsnittet om ”tidigare forskning” för en genomgång om vad litteraturen säger om detta). En organisatorisk drivkraft som vi påstår påverkar reglerarens beteende oberoende av individernas karakteristik är att regleraren önskar fatta beslut som i genomsnitt ligger i beslutsintervallens centrala delar (där 0 kudas som vinst för nätbolag och 1 som vinst för kund). De triviala genomsnittliga besluten på 0 och 1 skulle indikera att regleraren är överflödigt och istället kan ersättas med en mekanisk (eller åtminstone av en betydligt enklare) beslutsordning. Signalen regleraren sänder ut är att ju närmare 0.5 det genomsnittliga utfallet ligger, desto större svårighet att fatta ett beslut vilket följaktligen ställer krav på mer omfattande och resurskrävande analyser. Ett sådant beslutsbeteende är därför konsistent med reglerarens önskan att maximera sitt existensberättigande. Vi vill därför undersöka om det finns en tendens i besluten att antalet av de närmast föregående besluten som varit identiska, d.v.s. till förmån för nätbolaget eller kunden, påverkar sannolikheten att regleraren fattar motsatt beslut. Vår hypotes är att ju fler av de närmast föregående ärendena som utfallit till fördel för samma part, desto större sannolikhet att den andra parten skall få ett beslut till sin fördel.

Relevans och syfte

Reglerares beslutsfattande utgör en central funktion för fungerande marknader – inte bara för effektiv monopolreglering. Detta projekt kan bidra till att öka kunskapen om hur beslutsfattarens (d.v.s. individens) och reglerarens (d.v.s. organisationens) privata mål påverkar regleringsbeslutens utfall. Ett stort antal organisationer bidrar till att lösa ekonomiska tvister. Ökad kunskap om hur sådana organisationer fattar beslut kan bidra till en mer ändamålsenlig marknadsövervakning.

Det centrala syftet för detta projekt är att utvärdera två motstridiga mål som påverkar en reglerares intertemporala beslutsfattande: å ena sidan persistens (eller ’status quo bias’) som uppstår från en önskan att vara konsistent, och å andra sidan pendelrörelser (eller ’switching

bias') som uppstår från en önskan att signalera komplexitet och behov av mer resurser samt för att undvika kritik från marknadens aktörer.

Mer specifika frågeställning som också studeras är:

- Kan reglerarens status quo bias reduceras genom att rotera beslutsfattare?
- Är reglerarens status quo bias kopplat till individen eller organisationen?
- Är länsrätten känslig för om reglerarens beslut är utsatt för 'status quo' och/eller 'switching biases'?
- Använder regleraren information om prejudicerande beslut på ett optimalt sätt (d.v.s. i överensstämmelse med länsättens uppfattning)?

Tidigare forskning

Niskanen (1971, 1968) har föreslagit att offentliga organisationer (t.ex. reglerare) strävar efter att maximera sin budget. Ett annat tidigt bidrag var Stiglers (1971) väl etablerade 'capture theory' där reglerare (över tiden) antas skydda de bolag den är satt att övervaka. Senare bidrag har fokuserat på den individuella beslutsfattaren och särskilt att dessa tenderar att maximera sin egen nytta. Detta kan innebära att beslutsfattare väljer att minimera fel (Daugherty and Reinganum, 1999; Heiner, 1986; Shavell, 2006), och/eller karakteriseras av ett opportunistiskt beteende (Leaver, 2009; Shleifer and Vishny, 1994, 1998). Med undantag av Niskanens (1971, 1968) budgetmaximerande princip, har det varit litet fokus på vilka mål som påverkar reglerarens beteende. Boehm (2007) har dragit samma slutsats, men han går ett steg längre i sitt sökande efter ett specifikt mål: "Strange indeed, ..., that a certain behaviour, i.e. profit maximisation, is supposed for private actors but ruled out for the public actors in charge of regulation" (p. 17).

Få studier har empiriskt studerat reglerares beslutsfattande. Söderberg (2008) gör en genomgång av litteraturen och han konstaterar att intressegruppsteorin har varit relativt framgångsrik för att öka precisionen i utfallsprediktionen. Han konstaterar också att prövningsärenden inom den svenska elmarknaden karakteriseras av SQB, att kunders sannolikhet att vinna ökar om elbolaget är privatägt och om kunden är en organisation (snarare än en privatperson). Andra mer generella studier finner stöd för att reglerare i grunden försöker skydda kunderna mot monopolistiskt beteende, men att de påverkas av nätbolagens relativa styrka (Smyth och Söderberg, 2010; Leaver, 2009).

METOD

Varje unikt prövningsärende behandlat av nämnd/reglerare under perioden 1980-2008 används i denna analys (n=853). Data har samlats in under flera omgångar och från olika datakällor (Riksarkivet, NUTEK och STEM/EMI). Jämfört med Söderberg (2008) har antalet observationer mer än fördubblats. I inledningen av detta forskningsprojekt planerades för att inkludera samtliga ärenden för perioden 1980-2005, men en större arbetsinsats genomfördes för att öka precisionen i den empiriska analysen. Värdet av dessa nya ärenden är större än vad

den procentuella ökningen av datamaterialet anger eftersom överklagade ärenden inte finns före år 1996 och dessutom arkiverats med en relativt lång förskjutning i tiden räknat från dagen då de initieras av kunden. Ett omfattande arbete krävdes för att läsa varje enskilt ärende och extrahera all relevant information. Denna information kodades numeriskt och sammanställdes elektroniskt. En rad olika ekonometriska specifikationer och antaganden testades därefter.

Beslutet att utöka datamaterialet från 1980-2005 till 1980-2008 baserades på preliminära analyser samt det faktum att relativt många ärenden beslutades under åren 2007 och 2008. Bedömningen gjordes att mer detaljerade specifikationer skulle kunna utvärderas med acceptabel precision om dessa år inkluderades. Detta innebar att viss tid fick tas från utvecklingen av den teoretiska modellen. Arbetet med denna modell pågår i skrivande stund (oktober 2011) och planeras vara färdigt före årsskiftet 2011/12. Det skall dock understrykas att det teoretiska arbetet är beroende av en tredje person vilken vi har litet inflytande över.

RESULTAT

Det övergripande syftet med detta arbete kan sägas vara att utvärdera två motstridiga mål som påverkar en reglerares intertemporala beslutsfattande: å en sidan persistens (eller 'status quo bias') som uppstår från en önskan att vara konsistent, och å andra sidan pendelrörelser (eller 'switching bias') som uppstår från en önskan att signalera komplexitet och behov av mer resurser samt för att undvika kritik från marknads aktörer. Vi finner empiriskt stöd för att båda dessa effekter är närvarande i hanteringen av prövningsärenden hämtade från den svenska elmarkanden. Vi finner också att länsrätten inte observerar dessa effekter.

Analys av de mer specifika frågeställningar som formulerades tidigare visar att rotation av beslutsfattare inte reducerar SQB, att nya ärenden eller de faktum att ett beslut är överklagat inte heller reducerar SQB. Från detta drar vi slutsatsen att SQB primärt är knutet till organisationen och inte individen. Vi förklarar detta med att regleringsorganisationen har skapat skrukturer där tidigare insikter och processer förs framåt i tiden.

Vi konstaterar också att regleraren tenderar att behandla prejudikat till förmån för kunder mer i överensstämmelse med länsrättens bedömning än vad man gör med prejudikat till förmån för nätbolag.

Den samlade bedömningen är att reglerarens organisatoriska mål har påverkat regleringsbesluten. En naturlig följdfråga baserat på dessa insikter är om reglerare med ansvar för en sektor är att föredra jämfört med en reglerare med ansvar för flera branscher. Ett större ansvarsområde skulle leda till större variation och antal ärenden som hanteras och risken för att regleraren avskaffas/omstruktureras minskar. Båda dessa antas vara betydelsefulla för uppkomsten av de 'bias' vi har illustrerat i denna studie.

Slutligen vill understryka att i händelse regleringsförändringar i framtiden sker inom någon av nätverksbranscherna skall även inverkan på regleraren beaktas eftersom inte bara kunder och företag påverkas av sådana förändringar.

FORTSÄTTNING

Som vi har nämnt tidigare i detta dokument pågår arbetet med att utveckla en matematisk modell som skall infogas i den artikel vi fortlöpande skriver. När detta är färdigt kommer vi att skicka den uppdaterade artikeln för granskning till en akademisk tidskrift.

Bidraget från detta projekt kommer dock att bli större än så. Flera från detta projekt oberoende studier pågår redan och fler kommer att påbörjas inom kort. Ett exempel på pågående projekt är hur arbetsbelastningen och tidigare regleringsingripande mot vissa nätbolag påverkar reglerarens beslutsfattande.

En annan studie som befinner sig i startgroparna är vilka faktorer som påverkar reglerarens handläggningstid. Handläggningstid kan anses vara ett mått på prestation och det är viktigt att veta hur den påverkas och inte minst hur avvägningen mellan handläggningstid och besluts kvalitet ser ut.

Dessa projekt kommer sammantaget att bidra till ökad kunskap om reglerarens incitament och beteende vilket på sikt kan leda till en mer effektiv markandsövervakning.

PROJEKTADMINISTRATION

Personal och tid

Projektet har utförts av Dr Magnus Söderberg (huvudansvarig) och Prof David Round, båda verksamma vid University of South Australia, Adelaide, Australien, i enlighet med projektplanen. En tredje person arbetar för närvarande med att utveckla en teoretisk modell för att beskriva spänningen mellan persistens och pendelrörelser i reglerarens intertemporal beslut. Denna person har inte varit involverad i det arbete som hittills har redovisats, men kommer att vara medförfattare till den artikel som så småningom skickas till akademisk tidskrift.

Projektet har utförts på heltid av Magnus Söderberg och till 20% av David Round under perioden från den 1 augusti 2009 till den 31 december 2009. Båda har dessutom arbetat med projektet under år 2010. För Magnus del rör det sig om ungefär en månads heltidsarbete och för Davis del cirka 3 dagar. Mer arbete kommer att avsättas av både Magnus och David för att slutföra den akademiska artikelen.

Budget

Budgeten som skrevs och bifogades projektansökan baserades på 5,2 manmånader samt ett mindre bidrag till konferensresa. Vi var medvetna om att detta var lågt räknat och det visade sig också att mer tid behövdes för att uppfylla syftena i projekansökan. Vi var också medvetna om att flera andra frågeställningar skulle kunna belysas med vårt datamaterial men vi tog inte höjd för det i projektansökan. Se separat dokument för vidare detaljer.

REFERENSER

Becker E. och Lindsay C. M., (1994), Does the Government Free Ride? *Journal of Law and Economics*, 37, pp. 277-296.

Cseres K.J., (2008), What has competition done for consumers in liberalised markets?, *The Competition Law Review*, 4(2), pp. 77-121.

Domah, P.D. och Pollitt, M.G., (2001), The restructuring and privatisation of the regional electricity companies in England and Wales: a social cost benefit analysis, *Fiscal Studies*, 22, pp. 107-146.

Estache A. och Rossi M.A., (2005), Do regulation and ownership drive the efficiency of electricity distribution? Evidence from Latin America, *Economic Letters*, 86(2), pp. 253-257.

Jamasb, T. och Pollitt, M.G. (2008). Reference models and incentive regulation of electricity distribution networks: An evaluation of Sweden's network performance assessment model (NPAM). *Energy Policy*, 36, May, pp. 1788-1801.

Jamasb T. and Söderberg M., (2010), The effects of average norm model regulation: the case of electricity distribution in Sweden, *Review of Industrial Organization*, 36(3), pp. 249-269.

Joskow, P.L., (2008), Incentive regulation and its application to electricity networks, *Review of Network Economics*, 7, pp. 547-560.

Landes W. och Posner R., (1976), Legal precedents: a theoretical and empirical analysis, *Journal of Law and Economics*, 19, pp. 249-307.

Littlechild, S.C. (1983). *The regulation of British telecom's profitability*. HMSO, London.

Rasmusen E., (1994), Judicial legitimacy as a repeated game, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 10, No. 1, pp. 63-83.

Samuelson W. och Zeckhauser R., (1988), Status quo bias in decision making, *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, pp. 7-59.

Stigler G. J., (1971), The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics & Management Science*, 2, pp. 3-21.

Söderberg, M., (2008), Uncertainty and regulatory outcome in the Swedish electricity distribution sector, *European Journal of Law and Economics*, 25(1), pp. 79-94.