

Utökad sammanfattning av forskningsprojekt Regleringsbeslut: en teoretisk och empirisk studie av påverkande faktorer

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

Nätverksbranscherna (t.ex. elektricitet, vatten/avlopp, post, telekommunikation, järnväg) har i stor skala av- eller omreglerats under de senaste decennierna. 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). Orsaker till kvarvarande ineffektivitet vid monopolreglering antas vanligen vara ett resultat av att incitamentsregleringen är olämpligt utformad. På senare tid har det uppmärksammats 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 studerar vi 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. Frågan om reglerarens beteende styrs av organisationen eller individen är central i vår analys. Fokus i denna studie är på organisationen eftersom den hittills har fått minst uppmärksamhet i litteraturen.

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.

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 därför 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 regleraren (individen eller organisationen) försöker minska den verkliga och upplevda osäkerheten, t.ex. genom att skapa beslutskriterier som är konsistenta över tiden. Argumentet för sådana kriterier är att regleraren då kan möta kritik mer objektivt genom att hänvisa till tidigare (accepterade) beslut. Det är därför möjligt att reglerarens beslut kommer att karakteriseras av persistens, d.v.s. en ovilja att förändra tidigare processer och beslut.

Ytterligare en drivkraft som vi menar kan operera på organisatorisk nivå härstammar från reglerarens önskan att fatta beslut som ligger i beslutsintervallets centrala delar (där 0 kodas 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. Konsekvensen av denna drivkraft skulle vara att regleringsbesluten utsätts för en pendelrörelse där styrkan i denna pendel är positivt relaterat till längden på de närmast föregående besluten som varit identiska, d.v.s. till fördel för en av parterna. Vårt huvudsakliga syfte med denna studie är att empiriskt undersöka huruvida dessa båda motstridiga mål påverkar reglerarens verkliga beslutsfattande.

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). 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 ekonomiska 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.

Baserat på vår data finner vi empiriskt stöd för att regleringsbesluten är signifikant påverkade av både persistens och pendelrörelser. Vi finner också att länsrätten inte observerar dessa effekter. Mer specifikt visar det sig dessutom att rotation av beslutsfattare, olika ärendetyper och överklaganden inte reducerar persistensen. Från detta drar vi slutsatsen att persistensen primärt är knutet till organisationen snarare än 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 länsrätten 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 sektorer. Ett större ansvarsområde skulle leda till större variation i de 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.

Bidraget från detta projekt kommer att växa över tiden. Flera nya projekt är i startgropan (eller har redan startats) baserade på den data som insamlats.