

Konkurrence, regulering og forvaltning

Jørgen Grønnegård Christensen, professor,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Siden 1980'erne og i særdeleshed i løbet af 1990'erne er der sket en ganske markant ændring i synet både på konkurrencens betydning for den økonomiske og sociale udvikling og på, hvordan man indretter og administrerer en reguleringspolitik, som understøtter konkurrence og vækst. Et af de væsentlige led i denne udvikling vedrører synet på, hvordan man indretter de organisatoriske og i videre forstand institutionelle rammer for konkurrencepolitikken. Traditionelt har man i den sammenhæng i hovedsagen interesseret sig for den interne struktur i de myndigheder, som administrerer konkurrencelovgivningen i snæver forstand. Det nye er for det første, at man nu ikke kun ser på den interne organisation, men også på de institutionelle rammer inden for hvilke myndigheden løser sine opgaver. Deri ligger en interesse for samspillet med politisk ledelse på minister- og regeringsniveau og for samspillet med andre aktører, de være sig politiske, administrative, judicielle eller økonomiske. Det andet nye er, at til forskel fra tidligere er fokus flyttet fra lovgivningens udformning og virkemidler til administrativ organisation og institutionel indplacering. Artiklen beskæftiger sig med dette organisatoriske og institutionelle aspekt. Målet er at give en indføring i de strømninger, som præger udviklingen, og i forlængelse heraf kritisk at belyse samspillet mellem teori, reformprogrammer og deres om sætning til praktisk politik samt organisatorisk og administrativ praksis. Det er naturlig-

vis i særlig grad udviklingen i Danmark, der er genstand for analyse. Men den danske udvikling lader sig ikke isolere fra den internationale trend, og derfor er fremstillingen bygget op så den belyser vekselvirkningen mellem den internationale reformdebat og udviklingen i Danmark.

Selve analysen forløber i fire trin. Første trin er en kort gennemgang af de ændringer, der er sket i rammerne for konkurrencepolitikken. Dernæst gennemgår artiklen de ændringer der er sket i det fremherskende paradigme for konkurrencepolitikken. Det sker i to trin. Det interessante er nemlig, at man kan spore en vis overensstemmelse mellem det nye regulerings- og konkurrencepolitiske paradigme, som det f.eks. er kommet til udtryk i dansk reguleringspolitik (trin 2), og udviklingen inden for samfundsvidenskabelig teori (trin 3). Den brede formulering dækker over, at det teoretiske nybrud er tværfagligt, for så vidt som det er båret frem af jurister, politologer og økonomer, som arbejder inden for rammerne af varianter af ny-institutionel teori; fælles for dem er, at de alle ser såvel virksomhederne som myndighederne som rationelle aktører, der reagerer på de positive og negative tilskyndelser, der er skabt af formelle spilleregler og organisatoriske strukturer. Ændringerne i politisk paradigme og teoretisk tilgang rejser for det fjerde spørgsmålet om, i hvilket omfang de er slået igennem, og hvis de er det, om der så også i praksis er tale om implementering af nye og tidligere

usete organisatoriske og institutionelle løsninger. En udbredt opfattelse er, at det forholder sig sådan, men det er i givet fald overraskende i forhold til andre teorier, som understreger, at den offentlige forvaltnings indretning som hovedregel må forventes at afspejle bagvedliggende interessestrukturer og i mindre omfang skift i teori og idéer.

Et af kerneproblemerne i udviklingen vedrører forholdet mellem politisk ledelse, reformvirksomhed og forvaltningsmæssig myndighedsudøvelse og politisk-demokratisk kontrol. Det er en klassisk problemstilling, som involverer en række afvejninger, som ikke er nemme. Derfor er spørgsmålet, i hvilket omfang man i 1990-2000-tallets reformbevægelse har fundet en konsistent løsning på denne vanskelige afvejning.

2. Fra markedskontrol til markedsskabelse

Der er i de seneste årtier sket en markant udvikling på konkurrencepolitikens område. Traditionelt var opgaven afgrænset til et ret snævert tilsyn med erhvervslivet, og opgaven var i særdeleshed at kontrollere det store erhvervsliv, idet man så monopoldannelse og konkurrencebegrænsninger som tæt forbundet med virksomhedernes størrelse og med det private erhvervsliv (Boje og Kallestrup, 2003). Også i anden henseende var opgaven snævert afgrænset. Den omfattende regulering af erhvervslivet og anden økonomisk virksomhed, som skete gennem anden lovgivning end konkurrence- og monopollovgivningen, og som kunne have stor betydning for mulighederne for at trænge ind på et reguleret marked for nye virksomheder, blev ikke koblet sammen med konkurrence- og monopollovgivningen. I den klassiske konkurrencelovgivnings fokus på monopolkontrol og -tilsyn lå en anden vigtig afgrænsning. Monopoler, som enten var offentligt ejede og drevne eller blev drevet på grundlag af en offentlig koncession eller eneretsbevilling, var ikke omfattet af konkurrence- og monopoltilsynets virksomhed (Mersing, 1984). Det betød ikke, at deres

virksomhed var ureguleret, men reguleringen fandt sted på en anden måde. Det kunne ske ved, at der var særlige reguleringsmyndigheder, som det f.eks. var tilfældet med tilsynet med el- og varmepriser. Det kunne også ske ved, at man gennem koncessionen og ejerstrukturen placerede repræsentanter for det politiske liv og de administrative myndigheder i eneretsvirksomhedernes bestyrelser. Under telemonopolet havde både repræsentanter for de politiske partier og højtstående ministerielle embedsmænd sæde i bestyrelserne for de regionale telefonselskaber (Christensen og Pallesen, 2001).

Der er i to runder gjort op med den traditionelle regulering. Den første var grundlæggende præget af fiasko, den anden er umiddelbart en succes. Fiaskoen var den deregulerings- og regelforenklingskampagne, som blev iværksat i 1980'erne. Den var et internationalt fænomen, og fik som sådan også sit tag i Danmark. Der var imidlertid meget snævre grænser for, hvad man nåede. Kampagnen havde ikke stor gennemslagskraft i forhold til erhvervslivet og dets regulering, ligesom den kun i begrænset omfang var rettet mod de offentlige forsyningsvirksomheder og de koncessionerede og andre eneretsvirksomheder. Og man havde helt set bort fra, at en strategi for regelforenklings og deregulering ikke demonterer de politiske og administrative mekanismer, endsige neutraliserer de interesser, som skaber grobund for ny og tættere regulering, f.eks. på miljøområdet (Christensen, 1991). Anden runde havde et helt andet forløb. Som udgangspunkt udspringer den ikke af et ønske om at ændre reguleringen. Der har snarere været tale om et samspil mellem på den ene side et ændret syn på, hvordan man organiserer offentlig virksomhed og et stærkt politisk ønske om at skabe provenu, som kunne forbedre statens budgetsaldo. Derfor har man over alt i OECD-landene set en stribe af selskabsdannelser og privatiseringer. Men hvor regelforenklings og deregulering byggede på en forestilling om,

at man kunne skabe mere markedskonkurrence ved at fjerne og lempe regler og ved at slanke reguleringsforvaltningen, har selskabsdannelserne og privatiseringerne i praksis været ledsaget af ny og mere regulering. Dereguleringen blev ikke til meget, men man fik i stedet en ny og omfattende form for regulering, der rammende er karakteriseret som reregulering (Vogel, 1996).

Udviklingen har klart en international dimension. Det er nævnt, hvordan både dereguleringen og privatiseringen har haft karakter af en bølge, som i begge tilfælde inden for et ret kort åremål ramte alle vestlige lande. Effekten har bestemt ikke været den samme overalt. En kendsgerning er det ikke desto mindre, at der er tale om en form for spredning eller diffusion af nye tanker og idéer om markedets rolle, den offentlige regulerings sigte og instrumenter samt den offentlige forvaltnings opgaver og indretning. Så langt er der enighed. Problemet er, hvordan man præcis skal forklare den delvis parallelle udvikling mellem en række lande, som nok ligner hinanden, men som i andre og også relevante sammenhænge er ganske forskellige, f.eks. i synet på statens rolle i forhold til erhvervsliv og økonomi og i anvendelsen af statsvirksomheder.

Fire mulige tolkninger tiltrækker sig her opmærksomhed. Den mest generelle er, at det er en effekt af globaliseringen. Logikken er, at de nationale grænser og den regulering, der tidligere fandt sted inden for dem, ikke har kunnet modstå de stærke økonomiske kræfter, som opererer helt på tværs af dem. Derfor er de nationale myndigheder blevet tvunget eller dog stærkt tilskyndet til tilpasning, hvad der har resulteret i en ny form for regulering, hvis formål ikke så meget er at dæmme op for dem som at tilpasse sig den globale økonomis og de multinationale virksomheders behov og krav. Spørgsmålet er imidlertid, hvor ny og stærk globaliseringen er, og dernæst hvad dens effekter i forhold til markedsreguleringen egentlig er (Rasmussen

& Andersen, 2002). Den anden forklaring er mere subtil. Dens hypotese er, at diffusionen har karakter af imitation, hvor nogle lande går i spidsen, andre følger efter, og på et tidspunkt er der almindelig enighed om, at dette er den rette måde at løse bestemte problemer på (Levi-Faur, 1999 og 2002).

Den tredje tolkning er beslægtet og lægger vægt på, at diffusionen er institutionaliseret på internationalt niveau. For de industrialiserede og demokratiske lande spiller OECD en rolle som mødested for politikere og især embedsmænd, som udveksler idéer og erfaringer, og OECD gennemfører kritiske inspektioner af medlemslandenes økonomiske politik, deres administrative reformvirksomhed og i de seneste år også reguleringspolitikken. OECD har på den måde en funktion som katalysator for udviklingen af fælles referencerammer for, hvad der er tidssvarende og hensigtsmæssige organisations- og reguleringsformer. Denne funktion er ikke mindst fremhævet i forbindelse med den stærke tilslutning, som New Public Management-lignende reformtiltag på det principielle plan får fra politiker- og embedsmandshold over alt i den vestlige verden (Marcussen, 2002). Siden Sovjetunionens sammenbrud har OECD i samarbejde med EU også med SIGMA-programmet fungeret som transmissionskanal for en administrativ og reguleringsmæssig modernisering af de central- og østeuropæiske lande (www.sigmaweb.org).

Fælles for de tre første tolkninger er, at mekanismerne er uformelle. De er resultatet af enten en tilpasning til nye økonomiske vilkår eller til nye normer, hvis formidling sker gennem normative kanaler uden myndighedsautoritet. Det er samtidig forklaringer, som lader det stå ret åbent, hvilken rolle politiske interesser og politiske processer spiller, for der er primært lagt vægt på tilpasninger, der sker, fordi et økonomisk eller normativt pres tilsiger det. Men der kan også være tale om en tilpasning til autoritative krav. In-

ternationale organisationer som Verdensbanken kan stille krav i forhold til lande, som modtager finansiel bistand. Det samme gælder EU i forhold til lande, som aspirerer til optagelsesforhandlinger og medlemskab. Og for EU's medlemslande gælder yderligere, at de er underlagt en fælles og bindende regulering, som forpligter dem til f.eks. at åbne deres markeder på områder, der tidligere var domineret af nationale og ofte statslige eller halvoffentlige monopoler, der blev reguleret som beskrevet ovenfor (Blom-Hansen & Christensen, 2004). Den stærkeste forklaring er derfor umiddelbart, at de ændringer og reformer, som er gennemført i en række EU-lande, herunder Danmark, har fundet sted, fordi de imødekommer krav, som følger af EU's bindende regulering. Forklaringen har bestemt noget for sig, men den er ikke helt så stærk, som den umiddelbart lyder (se f.eks. Christensen, 2003; Héritier, 2002).

En årsag til det er, at mange af tiltagene er gennemført i en takt, der indebærer, at nogle lande i hvert fald havde taget selvstændige skridt i reformretningen, før EU traf bindende beslutninger herom, ja, endog før sagen var på den europæiske dagorden. En andet forhold er, at EU's beslutninger ofte har karakter af rummelige rammer, som nok definerer målet, men som kun i et vist omfang fastlægger midlerne. Således har EU aldrig stillet krav om privatiseringer, når målet har været markedsåbning i forhold til de nationale monopoler på forsyningsområderne, ligesom EU nok har stillet krav med hensyn til adskillelse af drifts- og myndighedsfunktioner, men ikke blandet sig i hverken ejerskab eller den præcise institutionelle status for de nationale myndigheder. Det er derfor nødvendigt også at interessere sig for interessekonstellationer og politisk-administrative beslutninger på nationalt niveau. Analytisk komplicerer det billedet af forandringsprocessen, for det nødvendiggør en sammenkobling af det statiske aktør- og interesseperspektiv med de processer og mekanismer, der har fået aktørerne til at revurdere hævdevundne

og over lange perioder stabile løsninger (Christensen & Pallesen, 2001; Eising, 2002).

3. Et nyt reguleringsparadigme

Der er siden begyndelsen af 1990'erne på flere måder sket markante ændringer i det paradigme, som man henviser til, når man forbereder og vedtager ændringer i den hidtidige reguleringspolitik. Det er internationalt fænomen, som også kommer til udtryk i den danske udvikling. Ændringerne viser sig på flere måder, men de er først og fremmest udtryk for to tendenser. Den ene er, at man lægger stor vægt på at fremme vilkårene for markedskonkurrence. Det gælder på de traditionelle markeder for varer og tjenesteydelser, som er domineret af private virksomheder. Men det gælder også på markedet for offentlige tjenester, hvor virksomhederne under den traditionelle regulering havde status som såkaldte 'public utilities', der typisk blev opfattet som naturlige monopoler. Som eksempler kan nævnes elværker og elforsyningsvirksomheder, andre energiselskaber, telekommunikation, vandforsyning, jernbaner og andre kollektive trafikvirksomheder, affalds- og forbrændingsvirksomheder.

De to områder er præget af hver sin udvikling. Den traditionelle konkurrenceregulering har typisk sin egen lovgivning og sine egne forvaltningsmyndigheder. Det er samtidig en regulering af generel karakter, og dens myndigheds kompetence omfatter erhvervsvirksomhed af enhver karakter. Udviklingen i Danmark er i så henseende typisk. Der er således sket en tilpasning af den danske regulering til den internationale norm. Kontrolprincippet, som tidligere var bærende, blev med konkurrenceloven af 1997 erstattet af forbudsprincippet, som er grundlaget for reguleringen i andre EU-lande. Der gælder derefter et forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og mod misbrug af dominerende stilling. I den traditionelle regulering var der imidlertid en skarp sondring mellem privat erhvervsvirksomhed og of-

fentlig virksomhed, herunder virksomhed omfattet af en eneretskoncession. Forbudsprincippet ophævede i princippet sondringen mellem privat og offentligt, således at forbudet herefter er rettet mod en enhver form for konkurrencebegrænsninger og misbrug af dominerede stilling (LBK 687 af 12.07.2002). Men der var i lovens § 2, stk. 2 den væsentlige tilføjelse, at dette ikke gjaldt, »hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte følge af offentlig regulering.« Begrænsningen gjaldt både staten og kommunerne, således at forbudet f.eks. ikke gjaldt for kommunale og fælleskommunale virksomheder, hvis konkurrencen ville gøre det umuligt for kommunalbestyrelsen at løse dens opgaver i henhold til lovgivningen.

Der kunne altså være en konflikt mellem konkurrencelovens principper og reglen om, at de skulle – eller snarere kunne – vige for anden og mere specifik regulering. Det var i lovens oprindelige udformning løst ved, at det var de specialiserede myndigheder, der afgjorde, om konkurrencebegrænsning var nødvendig, når man tog hensyn til andre reguleringskrav. Denne regel er ved revisionen af loven i 2002 strammet op, således at det nu er den ansvarlige ressortminister og altså ikke den kommune, hvis forsyningsvirksomhed måtte være i konkurrencemyndighedernes søgelys, der tager stilling til, om en konkurrencebegrænsning er en »direkte og nødvendig følge af en lov eller en kommunal vedtagelse«, som det nu hedder i den officielle udlægning (LBK 539 af 28.6.2002).

Det nye paradigme bryder også mere direkte med den gamle klassiske antagelse om, at der ikke var problemer af konkurrencemæssig karakter på områder, hvor det offentlige gennem engagement i ejerskab og drift eller koncessioner havde bestemmende indflydelse på virksomheden. Det viser sig ved, at der i takt med privatisering og markedsåbning er gennemført en lang række reformer af lovgivningen. Det mest bemærkelsesværdige ved

dem er, at man har fået en egentlig reguleringslovgivning, som også beskæftiger sig med konkurrenceforholdene på en række specialområder. Det gælder først og fremmest telekommunikation, elforsyning, naturgas, jernbanetransport og postvæsen. Lige så væsentligt er det, at sigtet er at fremme markeds konkurrence på områder, hvor den indtil for få år siden var svag eller fraværende.

4. Et nyt administrativt paradigme

Et grundlæggende træk ved det nye paradigme er, at man lægger vægt på adskillelsen af på den ene side drift og ejerskab, på den anden side myndighedsopgaven med at administrere reglerne og overvåge deres efterlevelse. I en dansk sammenhæng har det givet sig udslag i en række administrative nydannelser. Således har liberaliseringen af teleområdet ført til etablering af en helt ny styrelsesorganisation, der for tiden hedder IT- og Telestyrelsen. I den klassiske model var reguleringsopgaven svagt organiseret og dertil i hovedsagen placeret hos Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet, som selv havde operatørfunktioner. Tilsvarende er der gennemført en reorganisering af jernbaneområdet, som har strakt sig over en lang periode. Første led i reorganiseringen var en ændring af den gamle generaldirektoratsorganisation, som førte til, at DSB blev en statslig virksomhed med egen bestyrelse, men samtidig refererede til trafikministeren gennem ministeriets departement. Andet led i reorganiseringen var en adskillelse af operatøropgaverne fra de opgaver, der knyttede sig til investeringer og vedligeholdelse af infrastrukturen. Resultatet var udskillelsen af Banestyrelsen, der fik status som statsvirksomhed. Derimod var ansvaret for reguleringen af det gryende jernbanemarked fortrinsvis placeret i Trafikministeriets departement. Tredje led i reorganiseringen er gennemført i 2003-2004. Den består først og fremmest i etableringen af Trafikstyrelsen. Den har fået til opgave at varetage myndighedsfunktionerne i forhold til marked og sikkerhed, men er samtidig tillagt opgaver i forbindelse med rådgivningen af mi-

nister og departement. Styrelsen er etableret gennem overførsel af opgaver fra departementet og Banestyrelsen, ligesom Jernbanetilsynet, den gamle sikkerhedsmyndighed, bliver nedlagt og fusioneret med den nye styrelse. Banestyrelsen er samtidig omdannet til en statslig virksomhed under navnet Banedanmark, og den har som sådan fået en ekstern bestyrelse.

På el- og energiområdet er der en tilsvarende udvikling, som imidlertid bærer præg af, at ejer- og organisationsstrukturen har en helt anden historie. Man har her haft en blanding af forbruger- og kommunalt ejerskab, som var underlagt regulering gennem dels den kommunale styrelseslovgivning, dels en særlovgivning. Også på disse områder er de gamle monopolmarkeder åbnet for konkurrence, og der er i den sammenhæng sket en reorganisering. Den traditionelle prisregulering er reorganiseret og nu henlagt til en kollegial myndighed, Energitilsynet, som får sekretariatsbetjening fra Konkurrencestyrelsen og Energiestyrelsen. Samtidig er der sket en adskillelse af funktionerne som operatører på markedet og som systemansvarlige virksomheder, det vil sige som de virksomheder, der opretholder et overordnet net for transmission og varetager de tekniske reguleringsopgaver, der knytter sig til sikringen af balance mellem den mængde af energi, der bliver henholdsvis tilført nettet og brugt af husholdninger og virksomheder. Adskillelsen blev gennemført på elområdet ved en opsplitning af det gamle Elsam i det jysk-fynske område, siden udvidet til hele landet med elreformen af 1999. Markedsåbningen på naturgasområdet forudsætter en tilsvarende adskillelse af operatør- og systemansvar. Med det elforlig, der blev indgået i marts 2003 er det endelig besluttet at fusionere de to regionale systemansvarlige virksomheder, Eltra (Fyn og Jylland) og Elkraft System (Sjælland og Lolland-Falster samt Bornholm) i ét statsligt selskab.

Det nye paradigme omfatter i virkeligheden endnu et område. I begyndelsen af 1980'erne, da man begyndte at tale om privatisering, tænkte man ikke så meget på, at der kunne være tale om et frasalg af offentlige eller offentligt kontrollerede aktiver til private investorer i forbindelse med en markedsåbning. Tværtimod påpegede en arbejdsgruppe, som var nedsat af finansministeren for at overveje mulighederne for at fremme privatiseringen, at der ikke var noget stort potentiale for den form for privatisering. Grunden var den enkle, at man i Danmark ikke havde nogen stærk tradition for statsligt eller andet offentligt engagement i erhvervslivet, således som det var tilfældet i lande som Frankrig, Norge, Storbritannien, Sverige og det daværende Vest-Tyskland. Potentialet lå derfor i langt mindre spektakulære privatiseringstiltag i form af et udbud af offentlige opgaver. En sådan konkurrenceudsættelse ville kunne bidrage til en reduktion af driftsudgifterne på ikke mindst en række støttefunktioner (Administrationsdepartementet, 1983; Kristensen, 1984).

På daværende tidspunkt var der ikke grundlag for at anfægte disse vurderinger. Men udviklingen viste hurtigt noget andet. Der var for det første et betydeligt potentiale for »store« privatiseringer i form af frasalg af statslige aktiver, mens den »lille« privatisering i form af udlicitering af driftsopgaver viste sig så politisk kontroversiel, at der kun er gjort få og usikre fremskridt på området. Ikke desto mindre er der også på det sidste område sket reguleringsmæssige tilpasninger i form af etableringen af et udliciteringsråd i finansministerielt regi samt gennem regler om EU-udbud for offentlige indkøb af investeringsopgaver, forbrugsvarer og tjenesteydelser, hvis opgaven overstiger en minimal størrelse. Et særligt klagenævn for udbud, der er placeret under Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, har til opgave at tage stilling til klager om overtrædelse af både de nationale og de EU-afløede regler på udbudsområdet. Endelig er der ved

en ændring af den kommunale styrelseslov i 2002 indført en såkaldt udfordringsret. Private har herefter mulighed for at udfordre offentlige myndigheder ved at afgive tilbud på løsning af opgaver, som de ellers løser i eget regi. Formålet er angiveligt at ændre balancen mellem myndighederne og de offentlige myndigheder i et forsøg på at fremme den udlicitering, som har vist sig vanskelig at realisere med udgangspunkt i udbud, der er initieret af kommuner og amter, som løser størstedelen af de driftstunge opgaver inden for den danske offentlige sektor.

Udviklingen i dansk konkurrence- og reguleringspolitik falder for en første betragtning i tråd med en international udviklingstendens. Den har de samme kendetegn, og lægger man først og fremmest vægt på den politiske og administrative debat, er retningen den samme i Danmark og de andre vestlige lande. Det gælder også i reorienteringen af politikken, som i modsætning til den klassiske politik lægger vægt på de institutionelle og organisatoriske aspekter af konkurrencepolitikken. Det rationale, som tegner sig, bygger på en opfattelse af, at man skal sikre lige adgang til konkurrenceprægede markeder gennem en myndighedsstruktur, der er isoleret fra det politiske proces. Det indebærer en uafhængighed i forhold til det ministerstyrede hierarki, som er den dominerende forvaltningsmodel i de vesteuropæiske parlamentariske demokratier, og derigennem en beskyttelse mod politisering af konkurrencepolitikken og mod parlamentarisk intervention. Det er synspunkter, som i de seneste år, er kommet stærkt til udtryk gennem OECD, der har gennemført og fortsat gennemfører omfattende kritiske gennemgange af reguleringspolitik, reguleringsreformer og reguleringskapacitet i medlemslandene. Det gælder i øvrigt også i forhold til Danmark (OECD, 2000).

I OECD's myndighedskoncept er der ingen tvivl om, at man skal sikre konkurrence- og reguleringsmyndighederne en høj grad af for-

mel uafhængighed i forhold til regering, parlament og partier. Der er samtidig en stærk skepsis over for inddragelsen af interesseorganisationerne i administration og sagsbehandling. Derimod er det ikke helt klart, hvordan man skal organisere reguleringsmyndighederne. Den ene mulighed er at indrette en stærk og uafhængig konkurrencemyndighed med ansvar for sikringen af konkurrencen, hvad enten det drejer sig om markedet for varer og tjenesteydelser i almindelighed eller det drejer sig om specialiserede områder som de gamle forsyningsmonopoler. For dedikerede tilhængere af reformparadigmet er det den foretrukne løsning. Argumentet er, at den beskytter reguleringsmyndighederne mod 'capture' i forhold til regulerede virksomheder og brancher, og at den sikrer en forholdsvis ubureaukratisk regulering, som må koncentrere sig om de brede rammer for reguleringen, fordi de ifølge sagens natur ikke har kapacitet til at blande sig i detaljen. Bag det sidste hensyn ligger en frygt for, at den bureaukratiske egendynamik hos meget specialiserede myndigheder vil resultere i en detailregulering, som viser sig at være dysfunktionel i forhold til ønsket om at sikre bedre rammer for markeds konkurrence (OECD, 1999).

Andre lægger dog vægt på, at markederne for forsyningsvirksomhederne er meget komplekse på grund af produktionsstrukturen og på grund af de tekniske forhold. Derfor er det, siger man, nødvendigt at etablere et sæt af meget specialiserede myndigheder, som har ansvaret for hver deres forsyningsområde. En sådan specialisering er forudsætningen for at sikre den administrative kapacitet og tekniske, juridiske og reguleringsøkonomiske kompetence, som man må have for at kunne regulere markedet for f.eks. telekommunikation, elektricitet, gas og jernbanetrafik.

De to udviklingstendenser afspejler sig begge i den internationale udvikling. I New Zealand har man i kølvandet på 1980ernes markedsreformer satset på den første model med

en stærk generel konkurrencemyndighed (Commerce Commission), der er organiseret som en styrelse (Crown Entity) under kollegial ledelse. Der var med den oprindelige lovgivning fra 1986 tale om en såkaldt generisk konkurrencemyndighed, der praktiserede såkaldt 'light-handed regulation'. Politisk har man imidlertid i årene 1998-2001 forladt den generiske model, og Commerce Commission har nu ansvaret for sektorspecifik regulering inden for telekommunikation, elektricitet og mejerisektoren, og der er i den sammenhæng nu udpeget en særlig kommissær med ansvar for telereguleringen (www.globalcompetitionreview.com/hcea/new_zealand; www.comcom.govt.nz). Kommissionen er et halvjudicielt organ. Men den arbejder på grundlag af en kontrakt indgået med ministrene for handel, energi og kommunikation, ligesom det er aftalt, at økonomiministeriet kan definere rammer for kommissionens løbende virksomhed, lovgivning og politikudvikling (Commerce Commission, 2003).

Den oprindelige new zealandske model skal ses i modsætning den engelske. Her var udgangspunktet som i New Zealand en enhedsforvaltning baseret på store ministerstyrede departementer, som samlede politikudvikling, lovgivning, ministerrådgivning og løbende forvaltning. I forbindelse med privatiseringen og reguleringsreformerne etablerede man imidlertid en lang række specialiserede myndigheder, såkaldte 'offices'. De havde ansvaret for hver deres forsyningsområde såsom telekommunikation, jernbaner, vandforsyning, elektricitet (Baldwin & Cave, 1999). Det officielle rationale afspejlede altså i lighed med det new zealandske 1980'ernes og 1990'ernes nye konkurrence- og reguleringsparadigme med dets adskillelse af politik og forvaltning. Der var dog ikke kollegial ledelse og beslutningstagen, men derimod en delegation af kompetence til 'the office' personificeret ved generaldirektører placeret uden for ministeriernes departementer. Hvor den new zealandske model således har

understreget den nye konkurrence- og reguleringsmyndigheds uafhængighed ved en kollegial ledelsesstruktur, har man i den oprindelige engelske model tilstræbt samme effekt ved etableringen af monokratiske embeder med ansvar for specialiserede reguleringsmyndigheder. En væsentlig tilføjelse er imidlertid, at der i England efter den første reformbølge er set en bevægelse i retning af kollegiale ledelsesstrukturer og (Baldwin & Cave, 1999: 296-305).

Udviklingen på konkurrenceområdet har en særlig europæisk vinkel. Udgangspunktet er, at Kommissionen som EU's udøvende magt formelt er uafhængig af medlemslandenes regeringer. Det har betydning i dens rolle som forslagsstiller til ny EU-lovgivning og i dens rolle som politisk-administrativ vogter af traktaten. I begge tilfælde har logikken steds været, at denne formelle uafhængighed var forudsætningen for Kommissionens troværdighed i forhold til de nationale regeringer. Samtidig var det dog sådan, at Kommissionen nok var EU's udøvende institution, men hverken havde kompetence eller organisatorisk kapacitet til at administrere fælles politik. Det var med én undtagelse en opgave for de nationale regeringer og deres forvaltninger. Undtagelsen var konkurrenceområdet, hvor Kommissionen administrerede de fælles konkurrenceregler og således kunne udøve forvaltningsmyndighed direkte i forhold til virksomheder i medlemslandene. På denne måde var der fra starten skabt et arrangement, som bidrog til at sikre, at EU's konkurrenceregler blev administreret ensartet og ikke diskriminerende inden for EU. Her er der dog igen en undtagelse, idet reglerne om statsstøtte administreres under nøje overvågning af Rådet, som i vidt omfang træffer afgørelse i enkeltsager.

Der er imidlertid to udviklinger inden for EU, som ændrer det oprindelige billede af opgavefordelingen på konkurrenceområdet. Den ene er, at Rådet ved en forordning har

delegeret kompetencen til at varetage en del af de administrative opgaver på konkurrenceområdet til de nationale myndigheder, således som det er på andre områder inden for EU (EU/RFO 1/2003). Den anden er, at EU lidt efter lidt har oprettet en række specialiserede agenturer, som på mange måder minder om de specialiserede reguleringsmyndigheder, man finder på nationalt plan. I EU's officielle terminologi bliver de omtalt som decentraliserede institutioner, idet de er trukket ud af det normale Kommissions-Råds-system. De beskæftiger sig typisk ikke med konkurrenceforhold i generel forstand, men derimod med reguleringen af sikkerheds- og sundhedsmæssige aspekter inden for de områder, der er omfattet af samarbejdet omkring det fælles indre marked. Eksempler er EMA, Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering, og EFSA, Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (http://www.europa.eu.int/agencies/index_da.htm). I begge tilfælde er det imidlertid sådan, at en regulering, der er rettet mod beskyttelse mod negative eksternaliteter, også har en konkurrencemæssig side.

I debatten om EU's rolle og institutionelle indretning har spørgsmålet om forholdet mellem den politiske ledelse og de politiske beslutningstagere på den ene side, og de administrative myndigheder og det professionelle embedsværk på den anden haft samme fremtrædende placering, som på nationalt niveau. Godt nok hviler hele EU-strukturen på en ideologisk konstruktion, der tillægger Kommissionen status som en overnational myndighed, der arbejder for et europæisk almenvel. Men det har længe været klart, at Kommissionen primært var et politisk organ, hvis medlemmer blev udpeget efter politiske kriterier, og at de hver for sig og tilsammen arbejdede på et politisk mandat, som kun gav og giver dem et begrænset spillerum. Det har fået kommentatorer fra grænseområdet mellem academia, politik og forvaltning til at argumentere for en ændring af EU's institutionelle struktur, såle-

des at man i stedet for at forlade sig på Kommissionen som traktatvogter delegerede myndighedskompetence til europæiske styrelser eller agenturer, som var uafhængige af selvfølgelig Rådet, men også Kommissionen. Sådanne administrative ekspertorganer med en uafhængig status skulle ifølge argumentationen kunne administrere den fælles europæiske politik på en måde, der beskyttede integrationen mod kortsigtede og opportunistiske underløb fra de nationale regeringers side. Argumentationen er foldet fuldt ud i en artikel af italieneren Giandomenico Majone (2000), og den har haft stor indflydelse på både den politisk-administrative og den politisk-videnskabelige debat om samspillet mellem politik og forvaltning på konkurrence- og reguleringspolitikens område.

5. Teori og praksis

Inden for samfundsvidenskaberne har man siden 1980'erne oplevet en fornyet interesse for institutionelle forhold. I modsætning til den klassiske institutionalisme, som man kendte den i mellem- og efterkrigstidens europæiske politologi, er der tale om en stærkt teoretisk styret teori om institutioner i form af formelle spilleregler som rammesættende og incitamentskabende for administrative, økonomiske og politiske aktører. Bag denne tankegang ligger en grundantagelse om, at man har at gøre med aktører, som har veldefinerede mål og interesser, de rationelt forsøger at virkeliggøre, så godt som det nu måtte være muligt. Der er med andre ord tale om et teoretisk perspektiv hvis univers er befolket af individuelle og kollektive aktører, der primært lader sig styre af, hvad konsekvenserne af givne tiltag er for dem selv.

Med en sådan konsekvenslogik opstår der to spørgsmål. Det ene er, i hvilket omfang og på hvilken måde man kan indrette institutionerne, så de får de bedst mulige vilkår for at varetage deres egne interesser. Med denne formulering er der lagt op til, at valget af institutionel struktur og organisatorisk indretning

er en magtkamp mellem interesser, der søger at fastfryse en bestemt interesse- og magtkonstellation for på denne måde at opnå beskyttelse mod de trusler og den usikkerhed, som fremtiden kan bringe. Det gælder hvad enten usikkerheden er økonomisk eller politisk betinget. Det andet er, i hvilket omfang og på hvilken måde man kan indrette institutionerne, så de beskytter andre mod de forskellige aktørers bestræbelse på at fremme deres egne mål og interesser. Der er med denne formulering ikke langt til det klassiske reguleringsparadigmes forestilling om en regulering til fremme af det almene vel, f.eks. i form af økonomisk vækst eller et bæredygtigt miljø. Det er den samme tankegang, der ligger bag den for tiden bredt accepterede forestilling om, at ansvaret for formulering og forvaltning af pengepolitikken skal ligge hos uafhængige centralbanker.

De to synsvinkler indgår begge i ny-institutionel teori, og umiddelbart ligner de hinanden til forveksling. Der er imidlertid en afgørende forskel på dem. Den første variant af teorien har ikke umiddelbart normative implikationer. Der er i stedet tale om positiv teori, der forsøger at forbedre den politologiske forvaltningsforsknings evne til at forklare og måske forudsige, hvorfor man indretter den offentlige forvaltning på en bestemt måde i bestemte situationer. Kerneræsonnementet er som nævnt, at valget af en given administrativ struktur skal ses som aktørernes forsøg på at fastfryse en for dem gunstig interessekonstellation. Det følger af, at der ofte vil være aktører, som kan have en tilskyndelse til at søge den nuværende organisation ændret, fordi en anden institutionel løsning vil stille dem bedre (Moe, 1990). Derfor forventer teorien også, at den dominerende koalition i situationen, hvor man tager stilling til organisationen, vælger instrumenter der låser strukturen på sigt, således at organisationen ikke bare kan ændres fra det ene øjeblik til det andet, hvis en ny koalition kommer til magten. Man taler i den sammenhæng om den herskende koalition, som

ikke bare er en given regering, men en betegnelse for partierne bag et givet flertal og de organiserede interesser, der bakker dem op mod til gengæld at forvente deres støtte til varetagelse af egne interesser (Horn, 1995).

Det fører til to forudsigelser. Den ene er, at man i betydeligt omfang vil se politikerne i regeringen blive pålagt eller fastholdt på en delegation af afgørelsesmyndighed til en meritbaseret og professionel forvaltning, der er om ikke tjenestemandsbaseret, så dog fører en personalepolitik, der bygger på embedsmændenes i praksis livslange karriere for regeringer af skiftende partifarve. Den anden forudsigelse er, at valget af administrative løsninger ikke er løst hermed. Det involverer i høj grad også udformningen af procedurer der regulerer, hvem der skal inddrages i forvaltningens beslutningsproces, og på hvilket grundlag sagsbehandlingen skal foregå (McCubbins, Noll & Weingast, 1987). Et vigtigt led i tankegangen er i begge tilfælde, at det er umuligt for de politikere og organiserede interesser, der forhandler om den regulerende lovgivnings udformning, at formulere den så præcist, at den kan danne grundlag for en stillingtagen til enhver fremtidig sag, som måtte komme op. Da sagsmængden er stor, og da man ikke med sikkerhed kan vide, hvem der i en sådan fremtidig situation vil bestride politiske poster med beslutningsmyndighed, koncentrerer man sig i stedet om indretningen af organisation og procedurer for de myndigheder, der skal administrere reguleringen. I denne variant af teorien er forvaltning og politik to sider af samme sag, og delegationen til en administrativ myndighed finder alene sted for at beskytte den herskende koalitions interesser mod den politiske usikkerhed, som lurer i en fremtidig situation. Man fastfryser med andre ord i myndighedsorganisationen interessekonstellationen på lovgivningstidspunktet.

Den normative variant af teorien har bygget på en funktionel logik. Deri ligger, at man forklarer valget af reguleringspolitiske løs-

ninger med en henvisning til deres forventede effekt. Den funktionelle forklaringstype har en lang, men også omtvistet historie inden for samfundsvidenskaberne. I denne sammenhæng får den yderligere en normativ drejning, fordi argumentationen lyder, at man skal indrette sig på en bestemt måde for at opnå en ønskværdig effekt, som ikke er genstand for diskussion. Trods risikoen for teleologi og cirkelslutninger er der tale om en forklaringsmodel, som spiller en stor rolle inden for økonomisk inspireret public choice-teori og inden for økonomisk ny-institutionalisme. Den finder også stor udbredelse inden for grene af politologien, som beskæftiger sig med internationalt og europæisk samarbejde og med det klassiske spørgsmål om arbejdsdelingen mellem politikere og forvaltning.

Nøgleordet er troværdighed. Tankegangen er, at der er behov for et reguleringsregime, der skaber tiltro til, hvordan konkrete afgørelser vil se ud i situationer, hvis præcise karakter man ikke kender på lovgivningstidspunktet. Da man som nævnt ikke kan formulere reglerne så præcist og udførligt, at de dækker enhver fremtidig situation, er man nødt til at acceptere en margin for skøn. Man kan imidlertid heller ikke stole på politikere, som handler ud fra et stemmemaksimeringshensyn, fordi de let falder for en opportunistisk fristelse, der kompromitterer de samfundsmæssige hensyn, der ligger bag en reguleringspolitik. Derfor, ræsonnerer man, er der behov for at delegerer kompetence til en uafhængig instans, der bliver defineret som en »ikke-flertalsmyndighed« (non-majoritarian institution). Sådanne institutioner, der er trukket ud af den parlamentariske styringskæde, skal ikke bare have sagsbehandlingskompetence, men som det er tilfældet med uafhængige centralbanker, også kompetence til at formulere politikken inden for det givne mandat, som f.eks. kan være at sikre konkurrencen eller begrænse inflationen. Cirklen slutes, fordi man i den funktionalistiske teori ofte tillægger aktørerne et trovær-

dighedsmotiv: De vælger at delegerer kompetence til en uafhængig centralbank, en uafhængig konkurrencemyndighed, til en EU-kommissionen eller et EU-agentur, fordi de realistisk har erkendt deres egen opportunisme, og derfor ønsker at binde egne og andre regerings eller partiers hænder i en fremtidig situation, hvor fristelsen til at agere kortsigtet kunne blive for stærk for en stemmemaksimerende politiker (Se f.eks. Majone, 2001; Thatcher & Sweet, 2002; Thatcher, 2002; Pollack, 2003).

De to teorier, som kort er præsenteret her, leder til forudsigelser, som delvis falder sammen, delvis afviger fra hinanden. Den sammenfaldende forudsigelse er, at man kan beskytte stabiliteten og dermed også troværdigheden af et reguleringsregime ved at trække forvaltningen ud af den parlamentariske styringskæde. I den første teoretiske tolkning er troværdigheden et relativt begreb, for det handler alene om, hvem regimet skal være stabilt og troværdigt i forhold til. I den anden tolkning er der tale om at imødekomme et funktionelt behov for troværdighed. Det leder i den første variant af teorien til en forudsigelse af variation i de konkrete løsninger. Man kan forestille sig, at løsrivelsen fra det politisk styrede hierarki sker gennem en korporativ myndighedsstruktur, hvor de regulerede interesser sidder med ved bordet i det organ, der har ansvaret for ledelsen af reguleringsmyndigheden. Man kan også forestille sig, at myndigheden er delegeret til et domstolslignende organ, f.eks. et nævn bemandet med dommere eller en blanding af dommere og sektorsagkyndige. Endelig vil denne variant ikke udelukke politisk styring, det være sig i form af ministerstyre eller endog en organisationsform, hvor repræsentanter udpeget af partierne sidder med.

Den anden variants funktionelle udgangspunkt er normativt, og forudsigelsen er derfor baseret på, at der i modsætning til tidligere er sket en ændring i synet på regulerings- og

konkurrencepolitikkenes rolle i samfundet, som har ført til en omfattende reform af de reguleringspolitiske regimer, der kendetegner den vestlige verden. De new zealandske reformer, der er nævnt ovenfor, er i så henseende eksemplariske. Men det samme er det oprindelige ræsonnement bag den institutionelle struktur i EU med den rolle, som den tildelte den uafhængige kommission og den uafhængige Europæiske Centralbank og de spilleregler, som den er omgærdet af. Der er altså, siger man inden for denne retning, tale om en grundlæggende ændring i synet på, hvordan man fra statens side bør regulere og også faktisk regulerer økonomien. En konsekvens er, at man ser en fremvækst af reguleringsmyndigheder, der er uafhængige af regering og parlament (non-majoritarian). De kan være reformerede varianter af gamle myndigheder eller nyoprettede myndigheder, der varetager opgaverne på netop de gamle forsyningsvirksomheders områder. Man har altså skabt troværdige reguleringsregimer på områder, der tidligere var behersket af koncessionerede eller offentlige monopoler, og garanterer dermed troværdigheden i forhold til nye aktører på de nydannede markeder for f.eks. el, naturgas eller telekommunikation (Gilardi, 2002).

Trods de brister, der knytter sig til funktionalistiske forklaringer, kan man ikke helt afvise dem. For hvis der er sket et generelt skifte med hensyn til foretrukket reguleringsregime i de vestlige lande, kræver det en anden forklaring end den interessebaserede. Den interessebaserede kan alene forklare et sandsynligvis stabilt, men fra område til område forskelligt mønster. Ændringer forekommer kun, hvis der ikke er ligevægt mellem de berørte interesser på et givet område, og ændringer affødt af sådanne politiske uligevægte i magtfordelingen vil næppe kunne forklare, at man generelt skulle bevæge sig i samme retning på tværs af grænser mellem lande og politiske sagområder. Derimod kan man forestille sig et sådant generelt skifte i reguleringsregime, hvis troværdighedsrationalet har vundet generel til-

slutning blandt beslutningstagerne. Det vil være tilfældet, hvis de accepterer forventningen om, at uafhængige reguleringsmyndigheder vil forfølge en linje, der afskærer kortsigtet politisk indblanding og således bidrager til sikring af konkurrencen og dermed den økonomiske vækst i et længere perspektiv. Forudsætningen er altså, at regeringer, partier og interesseorganisationer ikke bare accepterer det normative rationale og de forventninger om gunstige effekter, som det bygger på, men også er villige til at lade sig selv binde i ukendte situationer, hvor en uafhængig myndighed vil træffe afgørelser, der går imod interesser, som de repræsenterer.

6. En ny praksis?

Der er ikke tvivl om, at der er sket en ganske grundlæggende ændring i synet på konkurrencens betydning og på mulighederne for at have konkurrence på områder, der tidligere blev betragtet som naturlige monopoler. Det er ikke ensbetydende med, at det nye konkurrenceparadigme er slået fuldstændigt igennem, men det indebærer dog en entydig tendens i den retning, som omfatter mange flere områder og flere lande, om end tendensen klart varierer i styrke (Héritier, 2002). Derimod er det knap så klart, om der er en entydig tendens til at skabe uafhængige reguleringsmyndigheder. Det hænger sammen med, at det langt fra er klart, hvad der ligger i uafhængighedsbegrebet (Christensen, 2001).

Der er specielt to problemer. Det ene er, at uafhængigheden kan bestå i en løsrivelse fra den parlamentariske styringskæde og fra ministerstyret, men uafhængigheden er sikret ved at inddrage de organiserede interesser i sagsbehandlingen og måske også i udfyldningen af reguleringens politiske rammer. Det er i dansk sammenhæng en velkendt model, som skal ses på baggrund af de stærke korporative træk, der karakteriserer det danske politisk-administrative system (OECD, 2000). Det er en klassisk dansk model, som fortsat præger systemet. Der er klart et tro-

værdighedsaspekt, men rationalet er i givet fald en sikring af troværdigheden i forhold til etablerede regulerede interesser.

Det andet problem er, at styrelsesmodellen er velkendt i en dansk sammenhæng, som den er det i en svensk og en norsk. I både den politisk-administrative og den videnskabelige debat ser man ofte etablering af styrelser og delegation af reguleringsmyndighed til dem som et skridt i retning af en implementering af et troværdigt reguleringsregime, hvis fundament er uafhængige styrelser. Der er imidlertid intet i styrelsesmodellen, der udelukker politisk intervention, da der som regel er tale om en rent intern delegation (Christensen, 1980). Selv i den svenske model med dens uafhængige embedsværk, der ikke kan modtage instruktioner i konkrete sager, er der udveje for et tæt samspil med ressortministrene og regeringen (Lindbom, 1997). Det samme gælder i den britiske forvaltning, hvor de såkaldte Next Step-reformer har skabt styrelser (agencies) efter svensk forbillede. Ofte fremstilles det som om der er tale om en delegation til myndigheder, der er autonome i forhold til ministrene og departementerne i Whitehall. Der er imidlertid en række analyser, der sætter spørgsmålstegn herved. De peger på stor intern variation og yderligere på, at der ofte er tale om, at autonomien kan være udtryk for manglende politisk interesse for det pågældende område. Det er simpelt hen politisk forholdsvis ligegyldigt. På andre områder er styrelsesorganisationen derimod forbundet tæt med ministre og departementer. Der er altså ikke nogen klart observerbar tendens i udviklingen, således som den funktionelle teori hævder (Hogwood, Judge & McVicar, 2000; Elder & Page, 2000). Samtidig har en casestudie af telekommunikationsreguleringen vist, at Oftel (Office of Telecommunications) i praksis indgår i et ganske lydhørt samspil med departementer og ministre (Hall, Scott & Hood, 1999).

Inden for dette ganske brogede billede står

det imidlertid fast, at der er sket en række ændringer i reguleringspolitikken, der også indebærer en styrkelse af myndigheder, som er uafhængige i et eller andet omfang af enten-eller eller både-og af ministerstyret og de regulerede interesser. Det gælder også i en dansk sammenhæng, hvor f.eks. energitilsynet er frigjort fra den direkte brancherepræsentation, som prægede de klassiske el- og varmeprisudvalg, til fordel for en kollegial struktur, hvis medlemmer fremstår som uafhængige sagkyndige. Det er dog værd at tilføje, at nogle af dem har en forudgående karriere i de regulerede virksomheder. IT- og Telestyrelsen, der er organiseret som en styrelse under Videnskabsministeriet, er derimod ikke underlagt ministerens instruktionsbeføjelse i konkrete sager. Men det hindrer ikke at styrelsen i andre sammenhænge indgår i det ministerielle hierarki. Endelig er der konkurrenceområdet, hvor Konkurrencerådet består af en blanding af uafhængige medlemmer og medlemmer, der repræsenterer organisationerne, og hvor Konkurrencestyrelsen på én gang er en styrelse i Økonomi- og Erhvervsministeriets hierarki og sekretariat for det uafhængige Konkurrencerådet. I dette tilfælde er der imidlertid tale om en klassisk dansk model, som er videreført, selv om man har strammet selve den materielle konkurrencecelovgivning op. Røster fra Konkurrencerådets formand om at styrke uafhængigheden har ikke ført til nogen politisk reaktion, end-sige tegn på imødekomme fra regeringen og de politiske partier, og de berørte interesser fastholder efter alt at dømme den klassiske model som alt i alt den bedste.

7. Den nye og den klassiske styrelsesmodel

Der er i Danmark i lighed med andre vestlige lande sket et ganske markant brud i opfattelsen af, hvordan man regulerer traditionelle offentlige forsyningsopgaver. Selv om statsligt og offentligt ejerskab i statsvirksomhedsform aldrig har spillet den samme fremtrædende rolle i Danmark som i de fleste andre lande, er der sket en markant ændring. Stats-

ligt ejerskab er afviklet eller under afvikling. Det samme gælder i et vist omfang andre former for ejerskab, der involverede politisk ledelse og styring. De er afløst af eller bliver gradvis afløst af en kombination af konkurrence og regulering, hvor den offentlige indflydelse beror på samspillet mellem den regulerende lovgivning og de myndigheder, der fører tilsyn med virksomhederne. Den danske løsning beror, som det er tilfældet i de fleste andre lande, på en arbejdsdeling mellem den generelle konkurrencemyndighed, Konkurrencerådet og Konkurrencestyrelsen, og specialiserede tilsynsmyndigheder, således som det er beskrevet ovenfor.

De nye reguleringsmyndigheders organisation og institutionelle placering varierer betydeligt. Hvor nogle har en høj grad af bureaukratisk autonomi, er andre modelleret i overensstemmelse med en tradition for inddragelse af interesseorganisationerne i forvaltningen. Atter andre som den nye trafikstyrelse er en traditionel styrelse, der indgår i det ministerstyrede hierarki. Det særlige ved det nye mønster er, at det i virkeligheden ligger i forlængelse af en dansk centraladministrativ tradition. Man har altid haft styrelser, der var selvstændige i forhold til departementerne, men hvis formelle selvstændighed kunne variere. Den spændte fra løsninger, der ikke røkkede ved ministerens kompetence, over korporative løsninger til løsninger, der gav styrelsen et lovfæstet grundlag for autonomi.

Alligevel repræsenterer udviklingen et nyt rationale for styrelsesmodellen. Det traditionelle paradigme, A 60-modellen, så styrelserne som en organisatorisk løsning på risikoen for, at ministre og departementer druknede i såkaldte enkeltsager, det vil sige i løbende og rutinepræget sagsbehandling. Med delegation til styrelser ville man derfor styrke kapaciteten i ministerierne til at koncentrere sig om den langsigtede planlægning og udvikling af ny politik og også styrke ministrenes muligheder for at forme fremtidens offentli-

ge politik. Den nye model har et helt andet rationale. Den giver prioritet til sagsbehandlingen, idet målet nu er at maksimere troværdigheden af regulerings- og konkurrencetilsynet. I begge tilfælde er der tale om, at man vil adskille politik fra administration. I den første situation sker det for at beskytte politikken i betydningen »policy«, i den anden for at beskytte forvaltningen mod politik i betydningen »politics«.

For begge modeller er erfaringerne blandede. A 60-modellen med dens departementer og styrelser har haft sine op- og nedgangskonjunkturer, men har en ganske betydelig udbredelse. For det nye reguleringsparadigme med dets særlige styrelseskonstruktioner gælder tilsvarende, at det i et vist omfang er slået an, men der er igen ikke noget ensartet mønster. I begge tilfælde er problemet dobbelt. Det ene er, at adskillelsen af politik (policy) og forvaltning ikke holder, og derfor ser man i betydeligt omfang styrelserne inddraget i politikplanlægning og udvikling og i den politiske betjening af den ansvarlige minister. En simpel forklaring kan være, at der er en informationsasymmetri, som gør det vanskeligt for departementer og ministre at løse disse opgaver uden bistand fra de tekniske mere kompetente styrelser. Det andet problem er, at ministrene politisk kan have et behov for at kunne gribe ind ud fra en konkret situationsvurdering. Det betyder for A 60-modellen, at man ikke aflaster departementerne i det tilsigtede omfang, og for det nye reguleringsparadigme, at man ikke fuldstændigt afskærmer for politisk intervention i sagsbehandling og tilsynsvirksomhed.

8. Reguleringsmodellens konsistens

Sammenligningen af det nye reguleringsparadigme med den klassiske A 60-model viser, at der er tale om et velkendt paradigme, som bliver anskuet fra en ny vinkel. Sammenligningen med praksis viser også, at det i begge tilfælde kan være vanskeligt at implementere både den nye og den klassiske model i praksis.

Det gælder også i en anden henseende. Ingen af de to modeller er særlig positive over for inddragelse af interesseorganisationerne, end-sige deres integration i en institutionel løsning med korporative træk. I begge tilfælde er det imidlertid en del af virkeligheden.

Også i en anden henseende er der problemer med modellernes konsistens. I den nye reguleringsmodel, som har stærke fortalere i internationale samarbejdsfora, lægger man vægt på, at uafhængighed og autonomi vil fremme reguleringsmyndighedernes troværdighed. Det er vigtigt, fordi man antager en sammenhæng mellem den og virksomheders og investorers villighed til at tage en risiko og f.eks. investere i et givet land. Det er også vigtigt, fordi man ser en risiko ikke så meget for gammeldags »capture« af myndighederne, men derimod snarere af politikerne. Konsekvensen skulle i så fald være, at politikerne med deres ad hoc indgreb spolerer markedets konkurrence til fordel for bestemte af dets aktører.

Konsistensproblemerne opstår, fordi det som allerede nævnt er vanskeligt på forhånd gennem regler og delegation at adskille de sager, som politikerne vil have mulighed for at give opmærksomhed. Det opstår også, fordi politikudvikling og politikplanlægning udgør en udfordring. Det kom frem i A 60-modellen. Det kommer imidlertid også frem i den nye reguleringsmodel. Et illustrativt eksempel er OECD's gennemgang af dansk regulerings- og konkurrencepolitik (OECD, 2000, 47-59). Dens hovedbudskab er som nævnt, at det er afgørende at sikre reguleringsmyndighedernes uafhængighed og dermed deres troværdighed. Men samtidig tillægger OECD det afgørende betydning for udformningen af en sådan politik, at de centrale regeringsinstanser gennem f.eks. Finansministeriet og regeringsudvalg engagerer sig i reformer af området. Da handler det, som for A 60-modellen, om at sikre den største mulige kapacitet til at udvikle politikken.

Sammenligningen af den gamle danske de-

partements-styrelses-model med den nye reguleringsmodel indkredser de store vanskeligheder, som såvel normativ som positiv teori støder på, når man arbejder ud fra en antagelse om, at det er muligt at gennemføre en adskillelse af sager og afgørelser som er eller bør være politiske, fra sager som er eller bør være administrative. Man bevæger sig da i en del af moderne teori, der på et rationelt grundlag beskæftiger sig med institutionelt og organisatorisk design og ikke mindst med delegation fra politikere til embedsmænd og forvaltning ind i en funktionalistisk tankegang, som analytisk er problematisk og let forleder til cirkulære slutninger. Alternativet er at fastholde en politologisk tilgang, hvor spørgsmålet om, hvordan man organiserer forvaltningen, og i hvilket omfang man i den sammenhæng delegerer fra parlament til ministre og fra ministre til embedsmænd, beror på fordeling af interesser og indflydelse, på afbalanceringen af hensynet til her-og-nu-konsekvenser og fremtidige konsekvenser, som man enten ønsker at gardere sig imod, eller som man ønsker at kunne tage politisk stilling til den dag, hvor situationen måtte foreligge. Det er en realistisk tilgang, der åbner for stor variation med hensyn til de institutionelle og organisatoriske løsninger, som faktisk bliver foretrukket.

Litteratur

- Administrationsdepartementet (1983). *Rapport afgivet af regeringens privatiseringsudvalg*. København: Finansministeriet.
- Blom-Hansen, Jens & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Boje, Per & Morten Kallestrup (2003). *Marked, erhvervsliv og stat*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen. Organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Den fleksible*

- og robuste forvaltning i Martin Marcussen & Karsten Ronit (Red.): *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2001): Bureaucratic Autonomy as A Political Asset. B. Guy Peters & Jon Pierre (Eds.): *Politicians, Bureaucrats, and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Thomas Pallesen (2001). The Political Benefits of Corporatization and Privatization. *Journal of Public Policy*, 21, 283-309.
- Commerce Commission (2003). *Memorandum of Understanding between The Minister of Commerce, The Minister of Energy, The Minister of Communication and the Commerce Commission for the period 1 July 2003 and 30 June 2004*. www.comcom.govt.nz
- Eising, Rainer (2002). Policy-Learning in Embedded Negotiations. *International Organization*, 56, 85-120.
- Elder, Neil C.M. & Edward C. Page (2000). Accountability and control in Next Step Agencies. R.A.W. Rhodes (Ed.): *Transforming British Government, Vol. 1*. Houndsmill: McMillan.
- EU/RFO 1/2003). Rådets forordning (EF) Nr. 1 2003 af 16.12. 2002 om gennemførelse af konkurrenceregler i traktatens artikel 81 og 82.
- Gilardi, Fabrizio (2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis. *Journal of European Public Policy*, 9, 873-893.
- Hall, Clare, Colin Scott & Christopher Hood (1999). *Telecommunications Regulation: Culture Chaos and Interdependence inside the Regulatory Process*. London: Routledge.
- Héritier, Adrienne (2002). Public Interest Services Revisited. *Journal of European Public Policy*, 9, 995-1019.
- Hogwood, Brian, David Judge & Murray McVicar (2000). Agencies and Accountability. R.A.W. Rhodes (Ed.): *Transforming British Government, Vol. 1*. Houndsmill: McMillan.
- Kristensen, Ole P. (1984). Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk kortsigt? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 65, 9-117.
- Levi-Faur, David (1999). The Governance of Competition: The Interplay of Technology, Economics and Politics. *Journal of Public Policy*, 19, 175-207.
- Levi-Faur, David (2002). Herding towards a New Convention: On herds, shepherds, and lost sheep in the liberalization of the telecommunications and electricity industries. Unpublished paper. Oxford University: Nuffield College.
- Lindbom, Anders (1997). *Ministern och makten*. Stockholm: SOU 1997: 54.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet – Game over?* København: Reitzel.
- Majone, Giandomenico (2000). The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 38, 273-302.
- Majone, Giandomenico (2001). Non-Majoritarian Institutions and Limits of Democratic governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157, 57-86.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll & Barry Weingast (1987). Administrative Procedures as Justments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3, 243-276.
- Mersing, Erik Mohr (1984). Monopolloven under angreb. *Ugeskrift for Retsvæsen*, No. 1, 7-16.
- Moe, Terry M. (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. Oliver E. Williamson (Ed.): *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- OECD (1999). The Relationship between Competition and Regulatory Authorities. *OECD Journal of Competition Law and Policy*, 1-80.
- OECD (2000). *Regulatory Reform in Denmark*. Paris: OECD.
- Pollack, Mark A. (2003). *The Engines of European Integration, Delegation, Agency, and Agency Setting in the EU*. New York: Oxford University Press.
- Rasmussen, Frank & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Thatcher, Mark (2002). Analysing Regulatory Reform in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9, 859-872.
- Thatcher, Mark & Alec Stone Sweet (Eds.) (2002). The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe. *West European Politics*, 25, No. 1, 2002.
- Vogel, Steven (1996). *Freer Markets, More Rules*. Ithaca: Cornell University Press.