

# Opbygningen af en konkurrencestyrelse i Litauen

## Et case-studie af de problemer den offentlige sektor har i de post-kommunistiske lande

Artiklen bygger på et case-studie af den litauiske konkurrencestyrelse, *The State Competition and Consumer protection Office (SCCPO)*.



Stud.scient.adm.  
Henrik K. Petersen,  
Roskilde Universitetscenter

### Indledning

Den offentlige sektor i de post-kommunistiske lande har ikke været et prioriteret område, hverken af landene selv eller i forhold til den støtte fra vesten, som landene modtager. Den lave prioritering kan skabe problemer i forhold til landenes demokratiske udvikling, da det forudsætter en velfungerende offentlig sektor. Mangelen på en velfungerende offentlig sektor kan endvidere være en væsentlig barriere for en fri og velfungerende markedsøkonomi.

Den kommunistiske fortid i de post-kommunistiske lande har sat sig dybe spor i alle samfundets sfærer. Rødderne til fortiden kan specielt ses i den offentlige sektor, som ikke har undergået mærkbare forandringer, i forhold til den store udvikling, der har været i den private sektor. Det kan der være flere forklaringer på. For det første har den offentlige sektor været et delvist overset område. For det andet findes der en række strukturer i de post-kommu-

nistiske samfund, som gør, at den offentlige sektor har vanskelige betingelser at arbejde under.

Strukturerne kan ifølge Claus Offe måles på, om organisationerne (Offe taler ikke specifikt om organisationer)<sup>1</sup> i samfundet henholdsvis er blevet tildelt *anerkendelse, regler og ressourcer*.<sup>2</sup>

*Anerkendelsen* i forhold til en konkurrencestyrelse betinger at de økonomiske aktører respekter organisationen samt den offentlige sektor generelt. Respekterer forretningsfolkene den offentlige sektor?

*Regler* omhandler de økonomiske aktørers respekt for den formelle konkurrencelovgivning, og den generelle respekt for lovgivningen samt de retslige institutioner. Har forretningsfolkene en tilstrækkelig respekt for retsvæsenet? *Ressourcer* henviser til de materielle og immaterielle ressourcer, som en organisation består af. Det vil sige medarbejdernes kvalifikationer samt allokeringen af ressourcer til organisationen.

### Markedsprincipperne

Litauen overgik til markedsøkonomi i 1992 men på daværende tidspunkt, kendte litauerne ikke til de mest almindelige principper ved en markedsøkonomi. Dora Bentsen, som er ansat i den danske konkurrencestyrelse, var konsulent i den litauiske konkurrencestyrelse i årene 1992 til 1994. Bentsen beskriver denne manglede kendskab til markedsprincipperne på følgende måde: »... Det med at sko i en gade kostede 200 Litas og så i en anden gade kostede de lidt mindre, var noget snyd syntes forbruger-

ne«. Den manglende kendskab til markedsprincipperne omhandlede ikke kun forbrugerne. Virksomhederne var overrasket over, at de ikke længere sammen med deres konkurrenter og leverandører kunne fastsætte priserne. »Nu skulle de til at konkurrere med hinanden på et marked, der under kommunismen havde været gennem reguleret af staten« (cit. Bentzen).

Litauerne erfaringer med kapitalisme er blevet større i takt med den voksende økonomiske integration i det vestlige Europa. Konkurrencen fra de udenlandske virksomheder har brudt mange litauiske virksomheders monopoler. Gennemsigtigheden af det litauiske marked er dog på mange måder ikke tilstrækkelig, hvilket skyldes små interne netværk samt en stor grad af vennetjenester. En væsentlig del af de økonomiske transaktioner foregår derfor i det skjulte, det vil sige uden om skattevæsenet.

Den manglende gennemsigtighed i markedet beskriver direktøren for revisionsfirmaet Arthur Andersson i Litauen, Steen Hjerminde sådan: »Det er ikke et naturligt konkurrencesamfund. Man hjælper hinanden, den nærmeste familie de nærmeste venner, og de netværk man er involveret i og nogle forretningsområder bliver kunstige ... Hvis du taler om konkurrenceforhold så er de ligesom ikke klar til det«.

### **Korruption og »den grå økonomi«**

Korruptionen er en integreret del af det litauiske samfund og forretningsverden. Den hårde økonomiske korruption gør sig som regel kun gældende på de højere niveauer både i den offentlige og private sektor.<sup>3</sup> Mogens Bruun, der er politiattaché ved den danske ambassade i Litauen, mener, at korruptionen stammer fra et alternativt lønsystem, som opstod i sovjettiden: »Der lønnede man sine offentlige ansatte med cirka halv løn, og det var en forudsætning, at dem man betjente, altså borgerene, de skulle betale den anden halvdel«. Korruptionen er ifølge flere iagttagere aftagende,<sup>4</sup> men den er stadig til stede og viser tydeligt, at halvtreds års vaner og procedurer ikke ændrer sig i løbet af få år.

Det er dog ikke kun korruption, der mindsker den naturlige konkurrence. En del virksomheder i Litauen har dobbelt bogføring, dvs. opgiver en lave omsætning for at betale mindre i skat. En af de grundene til at virksomhederne føler sig fristet til ikke at betale skat skyldes ganske enkelt, at risikoen for at blive taget er forholdsvis begrænset, dog er

myndighederne ved at få bedre styr på opkrævningen af skatter.<sup>5</sup> En anden årsag til den manglende lyst til at betale skat, skyldes nogle faktorer, der er historisk betingede. Chris Butler fra PriceWaterhouseCoopers i Litauen mener, at den manglende lyst til at betale skatter har to årsager: »Two reasons anyone cheating the state during the Soviet times was a hero, because the state was seen as illegitimate. So now hold on, we have a legitimate government here: People are still really in the habit of not paying taxes«.

Der er altså tegn på, at korruption og dobbelt bogføring skyldes indgroede handlemønstre, som er opstået under kommunismen og videreført i den nye markedøkonomi. Virksomhederne føler derfor ikke, at de har særlige sociale forpligtelser overfor samfundet. Meget firkantet udtrykt så er det legalt at bedrage staten, indtil man bliver taget. Disse indgroede strukturer kan vanskeliggøre, at en konkurrencemyndighed kan fungere optimalt. Først og fremmest er det et problem, at der ikke er en dybereliggende tillid mellem konkurrencestyrelsen og virksomhederne. Mange virksomheder i Litauen er af en sådan størrelse, at de næsten kontrollerer markedet. Virksomhederne er derfor mere indsigtfulde end den litauiske konkurrencestyrelse.

Da en effektiv konkurrencestyrelse er afhængig af informationer fra virksomhederne, for at kunne regulere markedet effektivt, er den manglende indsigt i virksomhedernes transaktioner et stort problem. Styrelsen er f.eks. afskåret fra at finde ud af, om der er tilfælde af karteldannelse og lignende.

### **Den offentlige sektor**

Som det bliver antydnet ovenfor, er omfanget af korruptionen sandsynligvis blevet mindsket. Korruptionen er med til at reducere forretningsfolkernes anerkendelse af den offentlige sektor, og dermed deres villighed til at følge den offentlige sektors regler og reguleringer. En litauisk forretningsmand for en mindre trykkerifirma udtrykte korruptionen i bureaukratiet på følgende måde.

*»In the normal competition, it is impossible to get orders. It's a rule if you want to get a big order, you must arrange a meeting with the administration and hear how much interests you have to pay...if you want to get an order you must pay interests – interests are approximately five percent of the total costs«.*<sup>6</sup>

Den manglende tillid til den offentlige sektor skyldes også en række strukturer i bureaukratiet, som er med til at svække virksomhedernes tiltro. Steen Hjeremind beskriver disse strukturer sådan: »... i den offentlige sektor er det hele tiden kontrol, man tænker i at noget kan være galt, at der kan være forkerte oplysninger, så man leder efter fejl.« Strukturerne tyder på at arven fra kommunismen stadig er indarbejdet i den offentlige sektor, da en af den offentlige sektors primære funktioner under kommunismen var at kontrollere at stats/partiets forskrifter blev fulgt. Strukturerne er blevet videreført selvom de indarbejdede handlemønstre ikke ligefrem er ønskværdige i en demokratisk forvaltning.

Anerkendelsen eller manglen på samme af den offentlige sektor er dog ikke så sort hvid som ovenstående skitseret, da der er en forskel på, hvordan store og små virksomheder i Litauen opfatter den offentlige sektor. De små virksomheder har umiddelbart sværere ved at manøvrere i det offentlige bureaukati end de store. Således betragtede direktøren fra Stimorol i Litauen, Tom Hyldelund,<sup>7</sup> den litauiske konkurrencestyrelse som værende yderst professionel og fuldt ud på højde med den danske. Stimorol har en markedsandel på godt og vel 40% af det litauiske marked, hvilket giver virksomheden monopolligende status.

For ikke at bryde loven har de ofte kontakt med direktøren fra den litauiske konkurrencestyrelse. Tom Hyldelund tror, at hans positive oplevelser med konkurrencestyrelsen skyldes sine forbindelser til toppen af hierakiet. Der er dermed tegn på at de store virksomheder i Litauen har lettere ved at komme i gennem bureaukratiet ved hjælp af tætte personlige forbindelser med direktøren af en given offentlig organisation. Personlige forbindelser bliver af mange af forretningsfolkene i Litauen betragtet som altafgørende.

### Lovgivning

Konkurrencelovgivningen i Litauen blev vedtaget i 1992 og baseret på Romtraktatens tilsvarende regler (romtraktatens § 86 og 87).

Selvom Litauen i 1992 fik en konkurrencelovgivning, var det ikke muligt for virksomheder at føre sager mod hinanden. En del af forklaringen skal findes i den måde, retsvæsenet fungerede på under kommunismen. Der tillod man ikke konflikter mellem virksomheder i staten, formodentlig fordi produktion blev fastlagt af centraladministratio-

nen. Endelig kan det tænkes, at virksomhederne ikke betragtede det som en mulighed, at sager kunne føres uden om bureaukratiet og direkte til domstolene, da de ikke var vant til at anlægge sådanne sager.<sup>8</sup>

Det betyder altså, at der i konkurrencelovgivningen, som blev vedtaget i 1992 har været en reminiscens fra det tidligere system. Den nye konkurrencelovgivning fra 1999 er dog et væsentligt skridt på vejen mod en mere demokratisk lovgivning, fordi at virksomhederne kan anlægge sager mod hinanden.

### Konkurrencestyrelsens magt?

Under kommunismen var statsapparatet meget hierarkisk opbygget, hvor prioriterede områder havde en særstatus indenfor statsstrukturen. Prioriterede områder, som eksempelvis militære forhold, var placeret hierarkisk over ministerierne og direkte under Det Øverste Råd.<sup>9</sup> I 1992-93 var konkurrencestyrelsen placeret som et såkaldt prisdepartement i økonomiministeriet, og i 1993 blev Styrelsen flyttet ind under regeringen i et slags overkonter.

Styrelsen betragter selv deres position som værende rimelig uafhængig. Dog ville mulighederne for i højere grad at handle uafhængigt forøges, hvis Styrelsen kom til at ligge under parlamentet.<sup>10</sup> Dette skyldes, at regeringens(ernes) politik på området ikke altid er i overensstemmelse med Konkurrencestyrelsens. Eksempelvis kan regeringen vedtage, at friholde visse brancher fra at være underlagt konkurrencelovgivningen, uden at Styrelsen reelt kan hindre det. Ved en placering under parlamentet vil Styrelsen få flere muligheder for at gøre indsigelser overfor regeringen i forbindelse med lovgivningsarbejdet. Der har før været mistanke om, at bestemte brancher blev friholdt for konkurrence, fordi flere af de siddende ministre har betydelige aktieposter i nogle af de store virksomheder.

### Manglende Respekt for konkurrencelovgivningen

Der er ifølge flere forretningsfolk i Litauen ikke den store respekt for konkurrencelovgivningen eller lovgivning generelt.<sup>11</sup>

Af nedenstående tabel<sup>12</sup> kan det ses, at det ikke er uden grund, at forretningsfolkene mangler tillid til, at de retslige institutioner fungerer upartisk. Det fremgår, at dommere generelt mener, at normsettet fra kommunismen er fortsat i den nye struktur for den offentlige sektor.

## Opbygningen af en konkurrencestyrelse i Litauen

Følgende spørgsmål blev stillet til politikere, offentlige ledere og dommere:

– *Det var et markant træk ved det sovjetiske regime, at embedsmænd og dommere var forpligtet til at være loyale overfor regimet og partiets ideologi og ikke overfor lovgivningen, professionelle værdier og kompetence. Er denne praksis fortsat i dagens Litauen:*

Tabel 1. De overførte normer

|  | Politikere | Off. ledere | Dommere |
|--|------------|-------------|---------|
| Ja, det sker i visse tilfælde  | 10,7%      | 9,9%        | 15,0%   |
| Det sker ofte  | 46,7%      | 43,2%       | 46,3%   |
| I dag er de væsentlige udnævnelseskriterier professionelle kvalifikationer og politisk loyalitet | 26,2%      | 33,3%       | 28,6%   |
| Udnævnelse af dommere er i dag baseret på kvalifikationer og ikke loyalitet                      | 11,5%      | 8,0%        | 6,1%    |
| Ved ikke   | 4,9%       | 5,6%        | 4%      |

Ovenstående spørgeskema og de følgende skemaer er baseret på i alt 441 respondenter, herunder 127 medlemmer af det litauiske parlament, 167 ledende embedsmænd i ministerier, styrelser, generaldirektorater og (stats)amter samt 147 dommere i forfatningsdomstolen, højesteret og appelretterne i Vilnius og litauiske provinsbyer med over 100.000 indbyggere. Se også note 12.

Tabellen viser, at dommerne udviser mest skepsis til systemet, hvilket ikke kan betegnes som en tillidsvækkende faktor overfor det litauiske retsvæsen. Det er ligeledes påfaldende at 46,7% af de adspurgte politikere og 43,2% af de offentlige ledere mener, at man stadig er forpligtet til at være loyale overfor regimet. Den generelle folkelige modvilje mod lovgivningen og retssystemet, kan derfor ikke være særlig overraskende.

Ved overgangen til kapitalismen blev der skabt endnu en barriere i forhold til befolkningen og lovgivningen. Barrieren udmønter sig i en generel fejlfortolkning af, hvad kapitalisme går ud på. Det beskriver Steen Hjermand fra Arthur Andersen på følgende vis:

»Jeg tror at jeg vil være lidt grov her. Der opstår en situation i 1991, hvor man river alt væk. Nu skal man være kapitalister, og man får et lidt skævt billede fra starten, hvor det for hver enkelt kun gælder om at rage til sig. Alle glemmer det med social retfærdighed ... »It's me« og nu vil jeg have kasse ... Man tror det er demokrati og alle kan gøre, hvad de vil«.

Der opstår derved en selvoptagethed ved overgangen til kapitalisme, hvor at den enkelte borger får den opfattelse, at kapitalisme er lig frihed til at gøre, hvad man vil. Konkurrencelovgivningen bliver derfor ikke set som en nødvendig regulerende instans i samfundet, men som en lovgivning der er til for at skulle omgås, hvis den skaber begrænsninger for den enkelte borger eller virksomheden.

Anden sekretæren fra den svenske ambassade i Litauen, Ulrika Lindberg mener, at der i det litauiske samfund er et skel mellem lovgivningen og borgerens normer. Ulrika Lindbergs opfattelse underbygges af følgende tabel, hvor næsten 1/3 af alle adspurgte mente, at der var et misforhold mellem lovgivningen og befolkningens normer.

På trods af mistilliden til de retslige instanser, er der ved at ske en ændring i opfattelsen af retssystemet. Ændringen sker ikke i det tempo, som man havde håbet. Men som det kan ses i nedenstående tabel så er de adspurgte politikere, offentlige ledere og dommere altovervejende positive omkring den fremtidige 'respekt' for lovene.

## Opbygningen af en konkurrencestyrelse i Litauen

Respondenterne blev spurgt om deres forhold til og lovgivningen.

Tabel 2. Respekten for lovgivningen

|  | Alle  | Politikere | Off. ledere | Dommere |
|--|-------|------------|-------------|---------|
| Den almindelige respekt for lovene er lav  | 60,1% | 59,8%      | 59,3%       | 61,2%   |
| Den almindelige respekt for lovene er ikke lav – men den offentlige regulering er til tider i strid med grundlæggende sociale normer | 27,8% | 32,0%      | 22,2%       | 30,6%   |
| Folk overholder normalt lovene, men der kan være problemer i forhold til overordnede forestillinger om ret og retfærdighed           | 1,9%  | –          | 3,1%        | 2,0%    |
| Der mangler sammenhæng i lovgivningen  | 6,5%  | 4,1%       | 9,9%        | 4,8%    |
| Ved ikke   | 3,7%  | 4,1%       | 5,5%        | 1,4%    |

Se også note 12

### Organisationskultur<sup>13</sup>

Den offentlige sektor i Litauen er meget hierarkisk opbygget. En af konsekvenserne er, at medarbejdere i den nederste del af hierarkiet kan have vanskeligt ved at påtage sig et ansvar. Men der var i følge Bentsen nogle få, der forstod de nye principper for, en konkurrencestyrelses opgaver og som fik Styrelsen til at fungere.

I organisationskulturen er der indbygget en række barrierer, som hæmmer udviklingen af Styrelsen.

Primært er der en langsommelig sagsbehandling, hvor alle sager af betydning skal først i gennem de øverste lag af pyramiden. Sagsbehandlingen skaber flaskehalse i systemet, og det motiverer ikke medarbejderne til at påtage sig et ansvar. En anden hindring er den manglende koordination mellem medarbejderne. Det udtrykker Bentsen på følgende måde: »Der var ingen koordination mellem kontorerne. Der var slet ingen fornemmelse af, hvad man lavede på den anden side af væggen«.

Spørgsmålene handler om de adspurgtes holdning til udviklingen af 'respekten' for lovene

Tabel 3

|  | Alle   | Politikere | Off. ledere | Dommere |
|--|--------|------------|-------------|---------|
| Rettens position vil blive forbedret indenfor de kommende 10 år                                | 40,4%  | 44,9%      | 43,5%       | 35,1%   |
| Der vil ikke inden for den nærmere fremtid ske grundlæggende ændringer i rettens funktionsmåde | 38,50% | 32,6%      | 36,2%       | 43,2%   |
| Der vil indenfor kort tid ske betydelige fremskridt  | 12,3%  | 19,0%      | 13,9%       | 6,2%    |
| Retssystemets position vil blive forværret   | 9,0%   | 3,5%       | 6,4%        | 15,5%   |

Den nuværende organisationskultur er derfor ikke særlig berigende for en udvikling af Styrelsen. Det betegnes af Dora Bentsen, som en direkte udløber af den måde, den kommunistiske forvaltning fungerede på. Den meget stive struktur gør sig især gældende i det offentlige,<sup>14</sup> og skyldes primært at forvaltningen ikke har fået tilstrækkelig med impulser udefra. Den private sektor har oplevet en del nytænkning inden for organisationskulturen, fordi en del virksomheder fra Vesteuropa, har slået sig ned i Litauen, eller har oprettet datterselskaber.

### Mangel på ressourcer

Konkurrencestyrelsen i Litauen har yderst vanskeligt ved at skaffe nye velkvalificerede medarbejdere, da lønnen i den private sektor ofte er fem gange så høj. Eller som en af direktørerne i konkurrencestyrelsen, Arnoldas Klimas, udtrykker det:

*»It is very difficult to hire good employees, especially lawyers, because they get a better salary in the private sector. When we advertise for a lawyer in the newspaper – it often happens that we don't get any responses to our advertisement«.*

Problemet med at tiltrække nye medarbejdere er særlig stort, fordi at Styrelsens ansatte kommer fra en kommunistisk organisationskultur. Det kan derfor være vanskeligt for medarbejderne, at skulle adoptere et helt nyt sæt spilleregler – spillereglerne for en demokratisk forvaltning. De unge bliver derfor ikke overraskende betragtet, som den del af befolkningen, der har lettest ved at omstille sig til de nye strømninger. Men denne gruppe søger altovervejende ind mod den private sektor.

### Kunde-service-tankegang – et ukendt begreb

En del virksomheder føler derfor ikke, at de er i stand til at gå i dialog med de offentlige myndighe-

der. Steen Hjermind fra Arthur Anderson beskrev den offentlige sektor sådan:

*»Man er ikke særlig veluddannet, man kender til de bestående ting, men har ikke fået impulser om, hvordan det kunne forandres og hvordan det kunne blive bedre, fordi man tænker stadig ikke i, lad os kalde det – kunde-service-tankegangen«.*

De offentligt ansattes udspring i det kommunistiske system er sandsynligvis hovedforklaringen på, hvorfor kundeservice tankegangen ikke er inkorporeret. Under kommunismen var det hovedopgaven for systemet at overvåge befolkningen og sørge for at virksomhederne rettede sig efter sovjetstatens retningslinier. Den enkelte medarbejder er derfor blevet 'opdraget' til, at det offentliges funktion var at kontrollere at reglerne blev overholdt. – Og ikke til at yde service.

### Perspektiver

Årsagen til, at den litauiske konkurrencestyrelse ikke fungerer, skyldes ikke udelukkende, det faktum at landet har været en del af sovjetstaten. De besværligheder som udenlandske virksomheder har ved at agere i Litauen skyldes også mødet mellem to kulturer. Dvs. der er en række spille regler i det litauiske samfund, som er anderledes i forhold til det vestlige virksomheder er vant til. Disse forhold kan meget vel være uforudsete vanskeligheder med den offentlige forvaltning.

Fortiden spiller stadig en rolle i transitionsprocessen, så den offentlige sektor har på mange områder endnu ikke opnået den ønskede standard. Men Litauen er generelt i gang med en fornuftig udvikling, så det er kun et spørgsmål om tid før, at den offentlige sektor opnår et acceptabelt niveau.

## Opbygningen af en konkurrencestyrelse i Litauen

---

### Noter

1. Claus Offe henviser ikke til begrebet organisationer, men mere generelt til institutioner – som kan betegnes som formelle og uformelle regler og normer. I artiklen bliver Claus Offe's begreber benyttet til at analysere de udviklingsbetingelser, som den litauiske konkurrencestyrelse er underlagt.
2. Denne fortolkning bygger på kap. 1 i Elster et al. (1998): »Institutional Design in Post-communist Societies«.
3. Interview med Ulrika Lindberg som er Ambassade sekretær på den svenske ambassade i Litauen. Hun har opholdt sig tre år i Baltikum, og tidligere har hun blandt andet arbejdet for en virksomhed i Litauen.
4. En generel holdning blandt de interviewede.
5. Interview med Steen Hjermand som er Senior Manager i Arthur Andersen og har været bosat i Litauen siden 1994.
6. Citat fra interview med Vidziunas Vytaunas som er daglig leder af trykkeriet »Printing House«, som har 20 ansatte.
7. Spørgeskema interview med Tom Hyldelund, som er direktør for Stimorol i Litauen, og har haft forbindelse med den litauiske konkurrencestyrelse.
8. Kilde: Interview med Kumpiene, Janina: Tidligere besad hun en lederstilling i den litauiske konkurrencestyrelse. Forlod SCCPO i 1997.
9. Kilde: Arendt, H. (1968): *Det Totalitære Herredømme*. (4.rev.ed). Forlaget Notabene.
10. Viktorija Aleksiene. Medarbejder i den litauiske konkurrencestyrelse.
11. Udtagelse fra henholdsvis Chris Butler, Steen Hjermand, Kim Bartoldi, Ulrikka Lindberg, Jonkus Arturas samt Vytautas Vidziunas.
12. Alle tabellerne er udarbejdet af Jurate Novagrockiene i 1998, i forbindelse med publikationen 'Den litauiske magt-elite'. De er oversat af Gerd Battrup, og er baseret på udsendelse af spørgeskemaer til i alt 441 personer, herunder 127 medlemmer af det litauiske parlament, 167 ledende embedsmænd i ministerier, styrelser, generaldirektorater og (stats)-amter samt 147 dommere i forfatningsdomstolen, højesteret og appelretterne i Vilnius og litauiske provinsbyer med over 100.000 indbyggere (Kaunas, Klaipeda, Panevyzius og Siaulilai).
13. Den første del af dette afsnit bygger i høj grad på Dora Bentsens erfaringer med organisationen – den litauiske konkurrencestyrelse.
14. Kilde: Steen Hjermand.